



HAL
open science

Les politiques assistancielles de lutte contre la pauvreté : enjeux politiques et effets-retour : étude comparée en France et au Maroc

Wiame Idrissi Alami

► **To cite this version:**

Wiame Idrissi Alami. Les politiques assistancielles de lutte contre la pauvreté : enjeux politiques et effets-retour : étude comparée en France et au Maroc. Science politique. 2016. dumas-01432192

HAL Id: dumas-01432192

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01432192>

Submitted on 11 Jan 2017

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.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

Les politiques assistancielles de lutte contre la pauvreté : enjeux politiques et effets-retour. Etude comparée en France et au Maroc

Wiame Idrissi Alami

Sous l'encadrement de :

Jean-Noël Ferrié

Directeur de Sciences Po Rabat -
Université Internationale de Rabat

Master Politiques Publiques et Changement Social –
Villes, Territoires et Solidarités

Promotion 2016

Sommaire

Remerciements	3
Introduction	4
I. L'évolution du système de protection sociale en France :	10
1. Rappel du fonctionnement du système d'aide sociale en France :	10
A. Un système de protection sociale hybride.....	10
B. Les dispositifs d'assistance : du RMI au RSA	11
2. La nouvelle question sociale : de la dette sociale à la responsabilité individuelle	16
A. L'assistance : un rempart au dysfonctionnement de l'Etat-Providence	16
B. Débats sur le dispositif : assistance ou assistanat ?.....	20
C. Effets et limites du dispositif.....	25
II. La réforme de la caisse de compensation au Maroc : une illustration des obstacles politiques à la conduite de réformes sociales courageuses	33
1. Une réforme inévitable : les constats amenant à la réforme	34
2. Ce qui a été annoncé / Débats et compromis	42
3. Une réforme inachevée : ce qui a été fait et pourquoi	52
III. Comparons :.....	59
1. Un Etat-Providence en crise vs. un Etat social fragile et fragmenté.....	59
2. Différentes formes de pauvreté	63
3. Contraintes budgétaires	65
4. Les effets-retour de l'assistance	68
Conclusion.....	73
Bibliographie.....	75
Annexes.....	77

Remerciements

Je tiens à remercier Mr Jean-Noël Ferrié, directeur de Sciences Po Rabat à l'UIR, qui a gentiment accepté d'encadrer mon mémoire malgré la distance et qui m'a été d'une aide précieuse à travers ses conseils dans l'orientation de ma problématique et de mes recherches, pour sa patience et sa disponibilité.

Je remercie également Mme Mansanti, directrice du Master VTS à Sciences Po Grenoble qui a bien voulu être ma référente et m'a aidé à démarrer mes recherches en France en contribuant à la fois au brainstorming pour me mettre sur la piste et par ses conseils et références bibliographiques.

J'aimerais aussi remercier Mr Arthur Lhuissier, directeur de l'action sociale au CCAS de Grenoble qui a été disposé à partager avec moi son expérience en tant qu'acteur de la mise en place du dispositif du RSA, pour le temps accordé, et Prof. Najib Akesbi qui m'a été d'une aide très précieuse sur la réforme de la Caisse de compensation, pour son temps et ses efforts à me fournir la documentation nécessaire à la compréhension du mécanisme.

Enfin, je dédie ce mémoire à tous ceux qui m'ont soutenu de près ou de loin tout au long de mon Master à Grenoble, mes parents, ma famille et aux nouveaux amis rencontrés. Ce mémoire a été grâce à eux la fin de deux années merveilleuses d'échange et de rencontres.

Introduction :

Ce mémoire défend l'idée que les politiques sociales, et notamment celles de type assistanciel, ne peuvent pas être considérées comme des programmes neutres de lutte contre la pauvreté transposables en tout contexte, mais sont d'abord conditionnées par la nature du régime politique dans la mesure où leur élaboration est sujette à de forts enjeux de légitimation du pouvoir politique (Pierson, 1993) ou d'évitement du blâme pour les gouvernants (Weaver, 1986, 2010), à travers la réaction des publics qui peut engendrer des effets-retour positifs ou négatifs affectant les élites politiques. Ainsi, P. Pierson politiste issu du courant de l'institutionnalisme historique, qui s'intéresse aux effets des politiques publiques, affirme que celles-ci, au-delà de leurs effets recherchés d'amélioration de la situation des bénéficiaires, produisent également des effets politiques et donc ont des effets-retour sur les décideurs dont elles participent à définir les préférences : "policy produce politics" dans le sens où les politiques publiques ne sont pas simplement des produits (outputs) des forces politiques mais constituent également des inputs dans le processus politique. Par conséquent, elles comportent donc des enjeux pour les gouvernants qui adoptent telle ou telle politique par anticipation des résultats attendus ou espérés.

Par ailleurs, cette approche a également des limites : les acteurs politiques ont une rationalité limitée (H. Simon, 1947) et sont soumis à des contraintes institutionnelles, ce qui ne leur permet pas de fonder leurs préférences sur de simples calculs visant à maximiser leurs gains et à minimiser leurs pertes. C'est dans cette perspective qu'il est essentiel de tenir compte de ces contraintes et des distorsions qui surviennent lors de la mise en oeuvre des politiques publiques qui sont au final un compromis de ce qu'on voudrait faire et de ce qu'on peut réellement faire au vu des contraintes politiques et sociales.

Pour appuyer cette idée, nous avons choisi de comparer deux dispositifs d'assistance aux plus démunis dans deux pays aux régimes politiques différents : d'un côté, le RSA ou revenu de solidarité active en France (système de démocratie représentative où la totalité des gouvernants est issue des urnes) et la réforme de la caisse de compensation au Maroc (système semi-autoritaire, ou en transition politique, où une partie des gouvernants n'est pas issue de l'élection) prévoyant la mise en place d'un système d'aide directe aux plus pauvres. Cette réforme, bien qu'elle n'ait pas vu le jour, nous a en effet semblé très intéressante à étudier, du fait des débats qu'elle a suscités et des obstacles qu'elle a rencontrés et qui nous renseignent justement sur les distorsions, directement liées à la nature du régime politique, qu'une politique peut subir lors de sa mise en oeuvre par rapport à ce qui peut être annoncé et imaginé au départ. L'échec de cette tentative de mise en place d'un

dispositif d'assistance ciblé sur les plus pauvres nous interpelle donc sur la difficulté d'importer certains modèles ou programmes sans tenir compte du contexte de mise en place et des enjeux politiques liés à ces programmes.

L'intérêt de cette recherche est donc d'explorer la dimension politique des politiques sociales de lutte contre la pauvreté qui reste peu traitée académiquement par rapport à ses dimensions socio-économiques. L'approche comparative peut ainsi nous éclairer sur l'impact de la nature du régime politique sur la fabrication des politiques sociales. Bien évidemment, celle-ci comporte des risques, comme la non transposabilité de certains concepts, car on se situe dans des contextes complètement différents : d'un côté un pays développé et une société post-industrielle confrontée à une crise de son Etat-Providence, et de l'autre un pays en voie de développement avec un Etat social fragile et fragmenté (M.Catusse). Ainsi face à la complexité voire l'illisibilité des dispositifs en France, on se heurte à leur quasi-absence au Maroc. Une convergence apparaît toutefois dans la volonté de recourir à l'assistance pour masquer les failles du système de protection et garantir un niveau de vie minimum décent à la population la plus pauvre ou la plus exclue. On en vient donc à se poser la question des enjeux de ce genre de programmes ciblés, que ce soit par rapport à leurs effets sur la situation des bénéficiaires, ou aux effets-retour qu'une grogne populaire pourrait avoir sur les détenteurs du pouvoir en fonction de la nature du régime politique.

Mais avant d'examiner les dispositifs de lutte contre la pauvreté, il est essentiel de comprendre comment ces politiques s'articulent en fonction de la façon même dont la catégorie des pauvres est définie et reconnue d'un pays à l'autre. En effet, l'analyse des politiques publiques révèle que c'est seulement suite au portage fait par les acteurs de leur définition d'un problème social et son inscription à l'agenda politique qu'une politique publique se construit dans les mêmes termes. La définition du problème et son passage dans la sphère publique est donc la moitié de sa solution. Je me suis interrogée sur cette étape de la grille séquentielle de Jones où se définit le problème car il me semble que c'est une partie qui peut nous renseigner sur les enjeux et les stratégies d'acteurs à travers les luttes définitionnelles dans lesquelles ils s'engagent pour faire émerger un problème sur la sphère publique et l'inscrire sur l'agenda politique. C'est dans ce sens que ce mémoire s'attachera à examiner les débats des acteurs politiques à l'origine de l'élaboration des dispositifs comparés et les enjeux que ces débats éclairent.

Or la définition de la pauvreté varie entre les deux pays, à commencer par la mesure de la pauvreté qui est mesurée de manière relative en France, c'est à dire par rapport au niveau de vie de la population (60% du revenu médian), et de manière absolue au Maroc (au seuil de 2\$ par jour), et

alors qu'on ne cesse de souligner de plus en plus le caractère multidimensionnel de la pauvreté¹, on se contente dans la pratique d'en mesurer l'évolution à partir du seul critère monétaire et une guerre de chiffres s'engage souvent entre les différents acteurs politiques et administratifs compétents ou intéressés. L'inégalité de la situation socio-économique et du degré de développement entre les deux pays se traduit aussi par une différence notable dans le vocabulaire utilisé pour parler du traitement de la pauvreté : au Maroc, on parle plus globalement de développement que de lutte contre la pauvreté, le traitement de la pauvreté prend alors un angle purement économique; tandis qu'en France on établit un lien étroit entre pauvreté et exclusion façonnant ainsi les politiques de lutte contre la pauvreté autour du droit à l'insertion, la pauvreté y étant davantage une résultante de la crise, et donc une anomalie qu'il faut combattre, qu'une situation banale et structurelle. Etre pauvre dans un pays pauvre n'a pas la même signification qu'être pauvre dans un pays riche.

C'est dans ce cadre que Serge Paugam établit une comparaison internationale des formes de pauvreté² entre pauvreté disqualifiante (France) ou pauvreté intégrée (Maroc), où l'expérience de la pauvreté varie en fonction de facteurs structurels comme le degré du développement économique, l'intensité des liens sociaux (ex. Tendance à l'affaiblissement ou à la rupture des liens sociaux pour les plus pauvres en France vs. solidarités familiales et communautaires fortes au Maroc où les pauvres ne sont pas isolés socialement mais intégrés au tissu social) et la nature du système de protection et d'action sociale. En effet, la constitution de la catégorie des assistés est notamment liée à la forme de l'Etat-Providence (Esping-Andersen) : dans chaque régime de welfare state des populations sortent des mailles du filet de la protection sociale et viennent grossir cette catégorie.

Toutes ces manières de définir la pauvreté, et dont découle un traitement différent de celle-ci d'un pays à l'autre, posent donc la question de l'identification et de la reconnaissance de la catégorie des pauvres. Pour Simmel, cette catégorie existe d'abord à travers la relation d'assistance qu'elle entretient avec la société. Sur la pauvreté, G. Simmel nous dit dans son essai « les pauvres » que le réflexe spontané lorsqu'on se penche sur la question est de commencer par définir qui sont les pauvres afin de les compter, d'étudier comment ils vivent et de suivre l'évolution de leur situation dans le temps. Il parle ici d'une définition statistique chiffrée (combien sont-ils ?). Or cette définition substantialiste qu'économistes et statisticiens se sont attachés à donner à ce phénomène

1

Les sciences sociales construisent une vision plus complexe des phénomènes menant à la disqualification sociale en faisant de la pauvreté un phénomène multidimensionnel : « *au manque d'argent, on ajoute désormais la prise en compte du manque de travail, de liens sociaux, voire de reconnaissance sociale pour ne perdre aucun des aspects de la vulnérabilité* », S. PAUGAM dans « La régulation des pauvres », p.39

2

Serge PAUGAM, « Les formes élémentaires de la pauvreté », 2005

social, bien que nécessaire à l'élaboration des politiques sociales de garantie des revenus et essentielle à la compréhension de l'ampleur du problème et des contextes socio-économiques que l'on compare, reste pour lui insuffisante du point de vue sociologique dans la mesure où la définition d'un seuil de pauvreté reste arbitraire et contribue à figer et valider des catégorisations en réalité imprécises et fluctuantes³. « *L'approche sociologique de la pauvreté ne peut se satisfaire d'une approche descriptive et substantialiste des pauvres. Elle doit privilégier l'analyse des modes de construction de cette catégorie sociale et caractériser les relations d'interdépendance entre elle et le reste de la société* »⁴.

D'après Simmel, c'est donc à travers l'analyse de la relation d'assistance qui lie les pauvres à la société et les définit comme catégorie sociale puis de l'action publique qu'on peut comprendre les représentations à l'oeuvre dans la fabrique des politiques d'action sociale sur cette catégorie : « *Le fait que quelqu'un soit pauvre ne veut pas dire qu'il appartient à la catégorie des pauvres : il peut être un commerçant, un artiste ou un employé pauvre, mais il demeure dans la catégorie (commerçant, artiste ou employé) définie par une activité ou une position spécifique. Ce n'est donc qu'à partir du moment où ils sont assistés qu'ils deviennent membres d'un groupe caractérisé par la pauvreté. Ce groupe ne demeure pas uni par l'interaction de ses membres mais par l'attitude collective que la société adopte à son égard.*

Les pauvres de façon générale ne sont pas ceux qui souffrent de manques ou de privations spécifiques, mais ceux qui reçoivent assistance ou devraient la recevoir selon les normes sociales. Par conséquent la pauvreté ne peut être définie comme un état quantitatif en elle-même mais seulement par rapport à la réaction sociale qui résulte d'une situation spécifique»⁵. La pauvreté telle que Simmel l'entend est non seulement relative mais aussi construite socialement et politiquement, car c'est à partir du moment où on les assiste qu'on définit les pauvres, qu'on les caractérise et qu'on les classe en catégories d'action. Bien qu'ils ne soient pas définis en dehors mais dans la société, cette relation d'assistance place les pauvres dans une position de dépendance vis-à-vis de la société qui les reconnaît comme tels et les prend en charge. On s'intéressera particulièrement à l'évolution de cette relation d'assistance dans le cas du RSA en France puis avec le début de son émergence au Maroc.

3

S. PAUGAM & F. SCHULTHEIS, Introduction, « Les Pauvres », Georg SIMMEL, p.14

4

S. PAUGAM & N. DUVOUX, « La régulation des pauvres », p.17

5

Georg Simmel, *Les Pauvres*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 1998 [1908].

Ainsi, la catégorie des pauvres n'existe que par cette relation d'assistance et la réaction que la collectivité adopte à son égard, c'est à dire par l'action publique d'assistance ou l'absence même de cette action. Ce que l'on remarque dans l'un ou l'autre des deux contextes c'est que l'on parle peu des pauvres, mais de lutte contre la pauvreté et de développement. En France les pauvres ont ainsi été longtemps caractérisés par le chômage et associés aux sans emploi du fait de la montée importante du chômage à partir des années 80 en particulier dans les milieux les plus pauvres, et ce jusqu'à l'apparition d'une nouvelle catégorie des travailleurs pauvres et avec elles la redéfinition d'une nouvelle pauvreté jusqu'alors invisibilisée et non traitée par l'action publique. L'assistance vise à faire face à l'effritement de l'Etat social et à la montée du chômage à la fois par la garantie d'un revenu minimum aux personnes exclues du système de production et peu couvertes par la protection sociale tout en proposant des solutions visant à leur insertion dans le marché du travail.

Le Maroc lui qui se situe dans une optique de pays en voie de développement et en transition, n'a pas développé de réflexion sur la relation d'assistance ni sur la catégorie des pauvres. Il traite la question essentiellement par l'angle de développement économique dans un déni de cette catégorie absente de l'action publique qui s'adresse très partiellement à des sous-catégories, considérées comme désavantagées bien qu'elles ne soient pas toutes pauvres du fait de l'hétérogénéité des situations socio-économiques au sein de ces catégories, mais reliées à la catégorie pauvre du fait de la relation d'assistance dont elles font l'objet et de leur prise en charge par l'aide sociale, et qui ont pu bénéficier d'un portage politique (handicapés, femmes veuves, enfants de la rue...) quand d'autres sont complètement prises en charge par le milieu associatif (femmes célibataires...).

Pourtant, une tentative de formalisation d'homogénéisation de l'action ciblée sur les plus pauvres existe et l'idée d'assistance fait peu à peu son chemin, malgré des lois encore balbutiantes sur le sujet, se matérialisant pas de nouveaux dispositifs ambitieux comme la couverture maladie pour les plus pauvres (RAMED). Et alors que le domaine social était jusqu'à présent monopolisé par l'Etat avec une monarchie entreprenante en la matière (INDH, fondations royales pour la solidarité...), une concurrence intéressante semble s'installer entre acteurs politiques élus et non élus à ce niveau là, qui nous renseigne sur l'hybridité du système politique marocain et le dualisme qui le marque.

Les deux pays se distinguent donc d'abord par la nature de leurs systèmes politiques qui conditionne la conduite des politiques publiques d'assistance non plus seulement par le contexte socio-économique mais également par des paradigmes et des enjeux politiques différents en fonction des effets-retour que ces politiques peuvent avoir selon le contexte et le jeu des acteurs

concernés. Nous allons tenter tout au long de ce mémoire de distinguer la part d'objectifs latents ou manifestes, intéressés ou non, en partant de la recherche de paix sociale et de stabilité politique (éviter le blâme) à l'amélioration réelle de la situation des bénéficiaires (effet-retour positif qui peut conduire à un accroissement de la légitimité des acteurs), tout en tenant compte de la rationalité limitée des acteurs qui ne permet pas de réduire les politiques publiques à de simples instruments de pouvoir mais les soumet également à des contraintes systémiques les obligeant à opérer des choix parfois différents des objectifs présentés. Ces mécanismes ne peuvent donc être observés que si l'on s'attache à analyser les dispositifs dans leur évolution pour tenter d'identifier les causes des distorsions qu'ils subissent tout au long de leur mise en oeuvre.

Pour cela, on adoptera un tryptique dans l'analyse des dispositifs et des réformes étudiées en s'intéressant d'abord au contexte qui a forgé le dispositif et à la façon dont il a été présenté et annoncé, puis débattu par les acteurs politiques et enfin ce qui en a été retenu dans la mise en oeuvre et comment il a évolué au vu des contraintes et des enjeux propres à chaque régime. Dans un deuxième temps, on s'attachera à établir une comparaison de ces dispositifs, en tentant de démontrer à quel point la nature du régime politique influe sur les stratégies adoptées par les acteurs politiques pour accroître leur légitimité ou éviter le blâme et sur les effets-retours obtenus, en examinant différences et points communs d'un contexte à l'autre.

Cette entrée par les stratégies des acteurs et les enjeux politiques selon le régime n'est pas anodine, puisque ce qui nous intéresse c'est de savoir comment l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques sociales assistancielles varie et évolue en fonction du cadre institutionnel et des contraintes qu'il impose aux acteurs, mais aussi car on s'intéresse in fine non pas au contenu des dispositifs qui est très différent mais à leurs effets à la fois sur les bénéficiaires, les acteurs et les équilibres politiques. Nous avons donc choisi de traiter d'un côté un dispositif d'assistance classique dans un Etat-Providence en crise et de voir comment il a évolué au gré du contexte politique et socio-économique pour laisser peu à peu place à l'émergence de l'idée de contrepartie et de conditionalité, tandis que de l'autre côté on s'est davantage intéressés à la mise à l'agenda et au débat public à l'origine de l'émergence de l'idée d'un dispositif d'assistance, qui a par la suite été avortée au fur et à mesure de la mise en oeuvre de la réforme et des obstacles qu'elle a rencontrés ou des stratégies politiques adoptées qui n'ont pas permis son aboutissement.

Dans les deux cas, nous nous sommes basés à la fois sur des entretiens avec des professionnels⁶ ou des universitaires⁷ impliqués tantôt dans le débat ou la mise en oeuvre de ces dispositifs, mais aussi

6

Entretien avec Arthur Lhuissier, directeur de l'intervention sociale au CCAS de Grenoble, réalisé le 18 août 2016

7

sur l'analyse et la reconstitution des débats et des points de vue politiques sur la question à travers des proxys, c'est-à-dire de la manière avec laquelle ils ont été rapportés par les médias (déclarations, discours, interview, éditoriaux, rapports, enquêtes, débats télévisés...) à travers tous les matériaux accessibles dans la presse pour en reconstituer la trace et le déroulement.

I- L'évolution du système de protection sociale en France :

1. Rappel du fonctionnement du système d'aide sociale en France :

A. Un système de protection sociale hybride :

En France la protection sociale repose sur l'assurance qui garantit au salarié et à ses ayants droit un statut afin de le protéger de certains risques sociaux ou aléas de la vie telles que la vieillesse, la maladie, le chômage, les accidents du travail, la famille... La sécurité sociale instaurée en 1945 suite à la Libération repose ainsi sur un système de cotisations des travailleurs qui peuvent recourir à cette assurance lorsqu'ils sont confrontés à l'un de ces risques. Il s'agit donc d'un régime de type corporatiste dit bismarckien (initié par Bismarck en Allemagne au 19ème siècle) qui actionne la solidarité inter-professionnelle. Ce système qui a été introduit dans des périodes de plein emploi dans les sociétés industrielles en Europe pour protéger les ouvriers et autres travailleurs trouvent cependant ses limites quand la société se transforme au contact de la crise mondiale engendrée par les chocs pétroliers dans les années 70 quand de plus en plus de citoyens se retrouvent à la marge et ne peuvent plus être pris en charge par le système classique de sécurité sociale (chômage de masse et de longue durée).

En effet, le système d'assurance sociale français basé sur une logique professionnelle redouble les phénomènes d'exclusion sociale si un chômage structurel se développe de façon importante. Cette exclusion d'un pan très large de la population interpelle dans un pays riche et démocratique sur la responsabilité de l'Etat et de la société à faire face à la crise pour fournir des conditions de vie décentes à défaut de fournir de l'emploi. Pour prendre en charge les citoyens non ou mal couverts par les assurances sociales, et pour leur permettre de réintégrer plus facilement le marché du travail, il est apparu nécessaire de mettre en place de nouvelles politiques sociales situés à la périphérie du système principal et plus ciblées sur les populations exclues.

Ces politiques se rapprochent davantage du modèle anglo-saxon de traitement de la pauvreté par des politiques sociales “résiduelles” que du modèle bismarckien de l’assurance sociale : elles sont ciblées et financées par l’impôt. Ces nouvelles politiques sociales ne remplacent pas le système précédent mais viennent le compléter. La coexistence de ces deux modèles en France est à l’origine d’une dualisation du système de protection sociale français, typique du régime libéral de protection sociale. D’un côté, la majorité de la population reste couverte par les dispositifs d’assurance sociale, de l’autre, une frange de la population de plus en plus nombreuse voit ses revenus et sa protection dépendre principalement des prestations minimales délivrées par l’Etat.

Alors qu’au 19^{ème} siècle, l’assistance ou l’aide sociale était destinée à prendre en charge les personnes indigentes ou inaptes à travailler, un devoir de solidarité est invoqué pour l’élargir aux exclus de la société salariale et de la protection sociale qui y est attachée, notamment par l’introduction de prestations sous conditions de ressources pour compenser la difficulté croissante des protections assurantielles à couvrir les populations touchées par le chômage de masse et la précarité du travail en expansion. Toutefois, ces prestations sont remises en cause au nom de la passivité qu’elles induiraient chez leur bénéficiaires, du fait de leurs faibles résultats à sortir les personnes de la pauvreté et du fait que le ciblage crée des effets de seuil dont la légitimité est contesté par les classes à la lisière de la pauvreté et pour lesquelles le coût est élevé car elles doivent contribuer au système mais n’ont bénéficié pas bien qu’elles aient des revenus modestes et proche de ceux des prestataires (travailleurs précaires...).

Cette remise en cause va pousser à la réforme du RMI pour élargir la catégorie des bénéficiaires et prendre en compte les travailleurs pauvres. Le passage du RMI au RSA s’accompagne par une logique d’activation des politiques sociales suite à une campagne présidentielle axée sur la valeur travail en 2007 pour répondre à cette contestation à la fois en intégrant les travailleurs pauvres jusqu’à lors invisibilisés et tout en replaçant les aides dans une logique de conditionnalité et d’incitation au retour des bénéficiaires vers l’emploi afin de sortir des prénotions qui assignent les allocataires de l’assistance à l’identité d’individus passifs. Au contraire, nous verrons plus tard comment les personnes qui reçoivent une assistance de la collectivité sont soumises à une véritable injonction à l’autonomie (Duvoux, 2008), produit d’une transformation de la relation de la société à la pauvreté et des instruments qu’elle met en oeuvre pour lutter contre. Celle-ci *“réactive une dialectique de l’assistance, indépassable dans un régime démocratique qui protège l’individu mais qui cherche également à la reconnaître comme responsable en tant que personne à part entière”*⁸.

8

Nicolas DUVOUX, “L’autonomie des assistés”, Presses Universitaires de France, 2009, p.3

B. Les dispositifs d'assistance : du RMI au RSA

D'après le rapport sur le projet de loi n°1100 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion (enregistré à l'Assemblée nationale le 8 septembre 2008) :

Vingt ans après le vote de la loi sur le revenu minimum d'insertion (RMI), le bilan est contrasté : tout le monde reconnaît qu'elle a représenté un progrès social dans la reconnaissance de la dignité des personnes les plus fragiles de la société, mais personne ne considère que le RMI a résolu le problème de la pauvreté en France.

La nécessité de transformer et d'élargir le dispositif actuel est largement partagée au-delà des clivages politiques traditionnels. Cette nécessité procède d'un triste constat : la France est, juste après la Suède, le pays d'Europe qui consent le plus gros effort financier pour sa protection sociale en y affectant plus de 30 % de sa richesse nationale. Et pourtant, les résultats sont inquiétants : 20 ans après sa création, le nombre d'allocataires du RMI est passé de 422 000 à 1 100 000 ; 7 millions de personnes vivent encore sous le seuil de la pauvreté ; le nombre de familles surendettées atteint 1 500 000 et un ménage français sur huit vit avec un revenu insuffisant, avec un nombre croissant de travailleurs pauvres.

Le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion procède d'une nouvelle logique de lutte contre la pauvreté axée sur le soutien au travail.

1. La première nouveauté, c'est que le revenu de solidarité active (RSA) généralisé, à la différence de ceux qui ont été préalablement expérimentés dans plusieurs départements de France, sera ouvert à l'ensemble des travailleurs à revenus modestes, en tenant compte de leurs ressources et de leur situation familiale. De nombreux droits étaient jusqu'ici rattachés au statut de bénéficiaire du RMI, et donc perdus en cas de reprise d'emploi, contribuant ainsi à enfoncer les personnes concernées dans des trappes à pauvreté. En liant l'attribution de ces droits (aides au logement, exonération de taxe d'habitation ou de redevance audiovisuelle) non plus à un statut, mais à un niveau de ressources, le nouveau RSA s'accompagne non pas d'une perte brutale des droits, mais d'une réduction progressive.

2. La seconde nouveauté, c'est la garantie d'une augmentation des revenus en cas de reprise d'activité : quand on gagne 100 euros du fait de son travail, le RSA baisse de 38 euros et la personne garde ainsi 62 euros de revenus d'activité, ce qui modifie considérablement les choses puisqu'elle dispose principalement de revenus d'activité plutôt que de revenus d'assistance.

3. La troisième nouveauté, c'est la simplification : le RSA va remplacer le RMI, l'allocation de parent isolé (API) ainsi que les systèmes d'intéressement et la prime de retour à l'emploi ; il remet

de l'ordre dans les différents systèmes qui se sont empilés jusqu'ici en mettant en place un revenu où désormais le travail paie plus que l'assistanat.

4. La quatrième nouveauté, c'est la méthode qui a été choisie avec le Livre vert sur le RSA et le Grenelle de l'insertion, qui a tiré le bilan des expérimentations positives réalisées dans plusieurs départements et a précédé l'élaboration de ce projet de loi d'une large concertation.

5. La cinquième nouveauté, enfin, c'est la réforme en profondeur des contrats aidés, et la création d'un contrat unique d'insertion, qui va beaucoup plus loin que les dispositifs qui avaient été élaborés dans le cadre du plan de cohésion sociale de 2004 avec deux objectifs ; le premier, c'est de mettre le pied à l'étrier à ceux qui ont besoin d'une transition vers l'emploi classique ; le second, c'est de faire bénéficier de la solidarité ceux qui ont des difficultés prolongées mais qui, pour autant, ne doivent pas être condamnés à l'exclusion. Le nouveau contrat unique d'insertion sera ainsi beaucoup plus souple que le précédent et le droit à l'insertion des bénéficiaires du RSA sera désormais inséparable d'une obligation de rechercher activement un emploi, sauf exception justifiée.

Dans l'analyse du texte, le rapporteur s'est attaché à vérifier que dix conditions étaient bien remplies car elles lui semblent nécessaires pour assurer le succès du RSA :

1. Le RSA doit être tout autant un outil de lutte contre la pauvreté et un moteur puissant de retour vers l'emploi. Le retour à l'emploi est la condition indispensable pour sortir de l'assistanat et de l'exclusion. À cette fin, une partie spécifique du RSA doit être consacrée à cet objectif.

2. Le dispositif du RSA doit procurer à son bénéficiaire reprenant un emploi un surcroît de revenu suffisant pour qu'il y ait un intérêt financier à quitter l'assistance.

3. Le dispositif du RSA doit prendre en compte les droits connexes dont bénéficient les allocataires du RMI ou des minima sociaux, afin de supprimer les « trappes à inactivité ».

4. Les financements du RSA doivent être à la hauteur des objectifs qui lui sont fixés. Ces financements doivent reposer à la fois sur le redéploiement de certaines dépenses et sur de nouvelles ressources. Une réflexion parallèle doit être menée sur la prime pour l'emploi (PPE) ainsi que sur les niches fiscales. Le financement du RSA doit être compatible avec le caractère prioritaire de la politique de pouvoir d'achat voulue par le chef de l'Etat.

5. La mise en place du RSA doit s'accompagner d'une action volontariste et efficace de lutte contre le temps partiel subi et encourager le travail.

6. Le RSA doit, dès sa mise en place, s'appuyer sur un équilibre entre droits et devoirs de ses bénéficiaires : le droit de bénéficier d'un accompagnement personnalisé et renforcé vers l'emploi ; le devoir de s'inscrire résolument et de bonne foi dans une démarche de retour à l'emploi.

7. La lutte contre les abus et les fraudes doit être une priorité du service public d'accompagnement des bénéficiaires du RSA et des travailleurs sociaux pour plus de justice et d'équité. Les moyens nécessaires devront être dégagés.

8. Le RSA doit s'inscrire dans une culture nouvelle du résultat et d'évaluation de l'action publique. Le RSA, dans son aspect à la fois de lutte contre la pauvreté et de retour à l'emploi, devra être régulièrement évalué.

9. La mise en place du RSA doit être accompagnée d'une simplification et d'une rationalisation du système des minima sociaux, pour plus d'efficacité et d'équité entre bénéficiaires. Le mécanisme du RSA doit être facile à comprendre par les bénéficiaires, à la fois dans ses aspects « droits » et ses aspects « devoirs ». Cette transparence est un impératif démocratique et une condition de l'efficacité du RSA.

10. Le RSA doit s'inscrire dans une stratégie globale en faveur de l'insertion. Au delà, la réduction de la pauvreté doit aussi s'appuyer sur les politiques voulues par le Président de la République, de plein emploi et d'augmentation de la quantité de richesses produites. Ces objectifs nécessitent une politique globale de revalorisation de la place et de la valeur du travail dans notre société.

Ces conditions étant satisfaites, il conviendra que le débat parlementaire évalue les risques de la généralisation du RSA :

En premier lieu, l'instauration d'une prestation sociale unique s'adressant à un potentiel large de bénéficiaires n'est pas neutre. Elle concerne en effet plusieurs millions de personnes correspondant aux bénéficiaires du RMI et de l'API, aux personnes exerçant à temps partiel choisi, subi, ou à temps plein et percevant un salaire proche du SMIC. L'intégration dans le RSA de la majorité des bénéficiaires de la PPE doit se faire sans susciter de leur part un sentiment de déclassement du fait de la substitution d'une aide sociale à une aide fiscale (PPE).

Ensuite, la mise en œuvre du RSA ne peut s'abstraire du contexte de nécessaire maîtrise de nos charges publiques et sociales dans lequel elle s'inscrit. La France continue de se caractériser par un taux de charges sociales, rapporté au salaire, plus élevé que nos concurrents, amputant d'autant le salaire direct et le pouvoir d'achat de chaque salarié.

L'amélioration du salaire direct, fruit du travail, et, plus particulièrement, du niveau de rémunération des salariés se situant entre 1 et 1,4 SMIC doit rester la priorité.

L'objectif demeure bien entendu qu'il soit plus rémunérateur de travailler.

Pour autant, il faut maintenir un écart suffisamment incitatif entre les revenus tirés du seul travail et ceux résultant de droits sociaux cumulés à une rémunération tirée d'une quotité de temps salarié.

L'incidence des droits connexes doit être globalement prise en compte, qu'ils soient fiscaux (taxe d'habitation, redevance audiovisuelle...), sociaux (couverture maladie universelle complémentaire-CMUC, aides au logement, aides pour le chauffage, tarification sociale de l'énergie...), définis au niveau national ou local (transports, cantine, frais de garde...).

De même, le RSA ne doit pas devenir une trappe à temps partiel : alors que l'écart de rémunération entre un salarié à plein temps rémunéré au SMIC et un mi-temps est de l'ordre de 500 euros, l'écart, dans le cas type d'une personne célibataire payant un loyer de 300 euros, serait ramené à 195 euros avec le RSA en y intégrant l'incidence de l'allocation logement.

Le principe de responsabilité doit être réaffirmé pour maintenir une solidarité durable, fondement de notre contrat social. La prestation doit être conçue pour aider à franchir un cap difficile dans une perspective d'autonomie, non pour constituer un moyen de subsistance à vie sans autre perspective.

De ce point de vue, avec un recul de vingt ans, des enseignements peuvent être tirés des évaluations successives du RMI. Globalement, ce dispositif représente une dépense annuelle de plus de 6 milliards d'euros. En métropole, le taux de bénéficiaires pour 100 habitants varie de 1 à 7 selon les départements. La situation socio-économique des territoires est, certes, bien différente.

Rien ne semble pouvoir justifier, néanmoins, des pratiques aussi hétérogènes d'une réglementation pourtant uniforme. En métropole, pour une population de l'ordre de 1 million d'habitants, les dépenses engagées varient selon les départements de 50 millions d'euros à plus de 150 millions. Le RMI est trop souvent devenu une simple prestation financière qui ne s'inscrit plus dans une logique contractuelle et une dynamique d'insertion. Il est donc indispensable d'assurer un suivi pour éviter les dérives, les abus, les dissimulations de situations professionnelles, familiales, fiscales, sociales ...

Les débats parlementaires sur la généralisation du RSA aboutissent à la conclusion selon laquelle le RSA représente une avancée sociale incontestable qui relance la valeur travail et l'activité, comme moteur principal de la lutte contre la pauvreté, mais dont le dispositif complexe et non dénué de risques doit être régulièrement évalué.

Le RSA vise à garantir que tout retour au travail et/ou augmentation du revenu du travail, même minime, donne lieu à une augmentation du revenu effectivement disponible, ce qui devrait permettre d'éviter définitivement les effets de seuil qui entretiennent souvent les « trappes à inactivité ». Traiter de manière égale tous ceux qui travaillent, quel que soit leur « statut », en assurant le même revenu à tous pour une situation de famille et un niveau de revenus professionnels donnés, sans autre interférence, c'est aussi une question de justice.

Par ailleurs, ce dispositif introduit également le principe de conditionalité dans l'allocation de prestations sociales et la garantie d'un revenu minimum, notamment à travers l'instrument du contrat unique d'insertion qui se veut également être un instrument de simplification, devant un panorama éclaté, complexe et peu lisible des dispositifs d'insertion, mais aussi d'activation des droits sociaux (devenir acteur), à un moment où la société réinterroge le droit à l'assistance et à l'insertion entre devoir national et responsabilité individuelle.

2. La nouvelle question sociale : de la dette sociale à la responsabilité individuelle

En France, l'assistance aux pauvres dans tous les âges et dans toutes les circonstances de la vie a été élevée au rang des devoirs les plus sacrés de la nation en 1791 par la première Assemblée Nationale sur la base du travail réalisé par le Comité de la mendicité. Le principe d'une dette nationale à l'égard des plus défavorisés a été rappelé deux siècles plus tard lors du vote et de l'adoption de la loi sur le revenu minimum d'insertion en 1988. On parle alors du devoir d'assistance face à la montée du chômage de masse et dans une conjoncture socio-économique particulière marquée par la forte croissance du nombre de chômeurs de longue durée en fin d'indemnisation, phénomène induit par la crise économique des années 1980 et la fin des Trente Glorieuses... **On verra comment le discours a évolué vers une responsabilisation individuelle des bénéficiaires et une dénonciation de l'assistanat mais surtout l'émergence de l'idée qu'il faut mériter l'assistance en s'engageant à rembourser la dette par la participation économique à l'effort de la collectivité en conditionnant les aides par l'inscription dans un parcours d'insertion.**

A. L'assistance : un rempart au dysfonctionnement de l'Etat-Providence

Les décennies 1980 et 1990 ont marqué une rupture dans le développement des Etats-Providence mis en place dans les pays développés après la Seconde Guerre mondiale. L'ensemble des institutions de la société salariale au tournant de la deuxième moitié des années 70. Cette crise qui s'est accompagnée par la transition du capitalisme industriel vers un système de production basé sur la flexibilité du travail, s'est répercuté sur le plan social engendrant un chômage de masse et un travail de plus en plus précaire. Au niveau international, une vaste communauté épistémique s'est formée autour du "consensus de Washington" en lieu et place du "consensus de Philadelphie" qui avait accompagné l'avènement de l'Etat social universaliste durant les Trente Glorieuses. Sur la base d'une critique de ce dernier, un modèle d'action valorisant privatisation, contractualisation et ciblage (régime libéral de protection sociale) a été élaboré fournissant une base intellectuelle au

développement de l'assistance pour faire face aux effets de la crise et compenser les failles du système classique de sécurité sociale basé sur le salariat et sur le caractère aléatoire des risques sociaux et dont une partie croissante de la population passait entre les mailles du filet.

La prise de conscience de l'émergence d'une nouvelle pauvreté au milieu des années 1980 fut le révélateur de la crise des mécanismes de socialisation normale par le travail salarié et de leur encadrement par la protection sociale issue de la Libération. Dans un article fondateur sur les enjeux du RMI, Robert Lafore souligne l'importance de la prise de conscience des effets du chômage de masse dans la décision de créer le dispositif : *“les nouveaux pauvres sont ainsi dénommés parce qu'ils ne concernent pas le stock résiduel de pauvres connus de longue date par les réseaux d'assistance mais renvoient au flux grossissant de ceux qui sont éjectés de la socialisation normale par le travail salarié et qui, en conséquence se voient privés de la protection sociale qui y est attachée”*⁹. La création de nouveaux dispositifs d'assistance vient dès lors répondre au problème identifié des nouveaux pauvres que la protection sociale classique ne permet plus de couvrir.

La société salariale était d'abord une société assurantielle. Le calcul statistique des risques et la socialisation de leur coût y euphémisaient la dimension politique de la constitution du lien social. La crise de la solidarité organique que connaît une frange de la population sous le mode du chômage d'exclusion ou de la précarisation du travail, et la crise des mécanismes assurantiels ont produit un renouveau des débats sur la responsabilité de la société quant à la protection de ses membres et sur l'articulation des droits et devoirs qui définissent la citoyenneté sociale.

Après « La crise de l'Etat-Providence » (1981), Pierre Rosanvallon revient au chevet de la société assurantielle dans « La nouvelle question sociale » (1995). Le diagnostic est sans appel : c'est le contrat social dans son ensemble qu'il s'agit de repenser, notamment par la revendication d'un droit à l'insertion. Son argumentation repose sur une lecture critique de l'histoire de l'Etat-Providence et de ses dysfonctionnements.

Dès le XVIIIe siècle, la notion même d'un système assurantiel destiné à réduire les aléas du destin social était accompagnée de la crainte d'une diminution des responsabilités individuelles. Pourtant la société assurantielle progressera, jusqu'à son point d'apogée avec la création de la sécurité sociale au lendemain de la seconde Guerre Mondiale : il s'agit alors de mutualiser des risques considérés comme imprévisibles et susceptibles de toucher n'importe quel individu. La crise de l'Etat-providence provient, au début des années quatre-vingt, d'une transformation de la perception du risque : la hausse du chômage, l'apparition de nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion

9

Robert LAFORE, “Les trois défis du RMI. A propos de la loi du 1^{er} décembre 1988”, *Actualité juridique. Droit administratif*, 20 octobre 1989, p.567

démontrent que le risque social ne peut plus désormais être conçu comme ponctuel et aléatoire. Or l'inefficacité du vieux système assurantiel est devenue patente face à des risques entraînant des situations de longue durée : les prestations sociales ne permettent plus de lutter efficacement contre le chômage et la précarité qui se sont accentués, sans compter l'évolution démographique qui fait évoluer négativement le rapport entre cotisants et bénéficiaires.

L'individualisme s'exerce désormais aux dépens de la solidarité et engendre une société à deux vitesses : celles des actifs, et celle des chômeurs menacés par l'exclusion. L'une des grandes failles du système selon Rosanvallon réside dans la séparation entre l'économique et le social, dont il faudrait au contraire penser l'harmonisation, et qui entraîne la dissolution du contrat social. L'un des aspects les plus originaux de l'argumentation est sur ce point la reprise critique de la doctrine rawlsienne du « voile d'ignorance » permettant aux individus de pacifier leurs égoïsmes et d'entrer dans un système de coopération équitable en vue d'un avantage mutuel : selon Rosanvallon, la société contemporaine assiste au contraire à un véritable « déchirement du voile d'ignorance », notamment en raison des avancées scientifiques qui permettent une lecture prédictive du génome humain susceptible de remettre en cause l'opacité du social. Si l'on peut prévoir les risques, le système assurantiel fondé sur leur caractère aléatoire s'effondre. Repenser le contrat social est donc devenu une urgence.

Les solutions avancées par Rosanvallon, qui exigent toutes de l'Etat-providence qu'il sorte d'un rôle « passif », se contentant de distribuer des indemnités au lieu de permettre réellement aux individus de s'insérer par une participation active, consistent alors à renforcer le lien civique, sur le mode d'une solidarité responsable, à valoriser un « droit au travail » contre un « droit au revenu », et à renforcer les mécanismes d'insertion. Ainsi le RMI peut-il ouvrir la voie à une nouvelle catégorie de droits sociaux associés à des obligations : celles pour le bénéficiaire de s'engager dans des actions d'insertion.

Face à la pauvreté disqualifiante (processus de disqualification sociale décrit par S.Paugam), la société française s'est ainsi rassemblée autour de la notion d'insertion et de l'idée que la solidarité nationale devait pallier à la crise des mécanismes assurantiels, à défaut d'une remise à plat de l'ensemble du système de protection sociale. On constate pourtant une évolution péjorative autour de la notion d'insertion malgré son ambition de réhabilitation symbolique et sociale des personnes qu'elles visaient, et un échec plus généralement des politiques d'insertion quelques années après la mise en place du RMI, celles-ci n'atteignant pas leur objectif de représenter un tremplin vers le

marché du travail ou toute autre forme d'intégration sociale, mais enfermant plutôt leur bénéficiaire dans un état durable et indéterminé¹⁰.

Conçu comme une aide provisoire dans un parcours d'insertion, le RMI est devenu en réalité une solution durable pour une grande partie des allocataires, et avec la dégradation constante du marché de l'emploi, le nombre de demandeurs augmentait mais celui des personnes qui pouvaient en sortir devenait plus faible et cette situation provisoire se pérennisait. Par ailleurs, la prise en charge que demandait un accompagnement social de qualité avait été sous-estimée par les concepteurs du dispositif : « A 350000 allocataires , qui était la prévision initiale, il était déjà ambitieux de croire que les travailleurs sociaux allaient être en nombre suffisant pour assurer le suivi de cette population; à 1 million, chiffre atteint après cinq ans de fonctionnement, il était évident que le défi de l'insertion ne pouvait pas être relevé »¹¹.

Pourtant, à son adoption le RMI représentait une avancée conceptuelle par rapport à la logique traditionnelle de l'assistance, notamment avec l'introduction du principe d'universalité dans le texte de loi et qui fait disparaître le jugement moral sur le droit de bénéficier ou non du soutien de la collectivité comme l'un des critères d'attribution des aides d'assistance jusqu'ici. Sur cette base, aucune distinction n'est faite et il ne peut exister de « mauvais pauvres », de « mendiants de profession » ou des « irrécupérables » qui ne mériteraient pas de bénéficier du droit à l'assistance. Cette universalité est étendue du droit à l'assistance à la question de l'insertion et l'allocation n'est que la base d'un droit plus global : le droit à l'insertion qui doit faire face à un devoir d'insertion par la collectivité.

L'insertion est donc d'abord construite comme un droit social pour intégrer les plus pauvres au système de production et de protection social, et n'est pas perçue comme une contrepartie à l'assistance. On garantit d'abord un minimum à vivre pour accéder à des conditions de vie décentes, puis on accompagne les personnes exclues du système vers l'inclusion et l'amélioration de leurs conditions de vie de façon plus durable. S.Paugam rappelle l'enthousiasme qui a marqué tous les acteurs de la lutte contre la pauvreté au moment du vote de la loi, avec l'organisation de colloques de recherche un peu partout en France autour de l'insertion, contribuant à faire du RMI une « utopie collective »¹². Cette utopie va peu à peu laisser place à un désenchantement avec la prise de

10

N. Duvoux, "La régulation des pauvres", Serges Paugam & Nicolas Duvoux, p.49

11

S. Paugam, *Idem*, p.52

12

Idem, p.51

conscience que l'insertion ne peut pas résoudre à elle seule le problème du chômage car elle n'en qu'un effet.

B. Débats sur le dispositif : Assistance ou assistanat ?

Avec la dégradation de la situation socio-économique dans les années suivant l'adoption du RMI, ce droit va être remis en cause. Alors que l'Etat-Providence atténuait la responsabilité individuelle dans la régulation de la question sociale, la crise s'accompagne plutôt par une évolution des représentations sociales de la pauvreté vers une mise en avant des facteurs individuels par rapport aux causes structurelles et vers un retour des "mauvais pauvres" dans l'imaginaire collectif. Les assistés apparaissent dans les représentations dominantes comme ayant été rendus passifs par l'intervention trop généreuse de l'Etat dans les questions sociales. En réponse à ce diagnostic, l'activation des politiques sociales s'est imposée comme solution pour réformer les systèmes de protection sociale perçus comme des "trappes à inactivité". Et alors que les systèmes d'indemnisation du chômage sont bâtis à l'issue de la Seconde Guerre mondiale sur l'idée que celui-ci résulte d'un risque macro-économique qui dépasse la responsabilité des individus, ce sont ses aspects micro-économiques liés à un système d'incitations inadapté qui retiennent aujourd'hui l'attention. L'universalisme qui présidait à la conception des Etats-Providence basés sur la responsabilité collective laisse place à des dispositifs mettant en oeuvre des actions ciblées. La responsabilité individuelle est dès lors invoquée pour lutter contre les effets prétendus de désincitation au travail et de dépendance à l'aide publique qu'aurait l'assistance non contributive.

Une rupture majeure intervient au début des années 2000 avec l'instauration d'un nouveau consensus sur la façon de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette rupture conduit à fixer l'attention du public sur les cas individuels de rupture de la loyauté citoyenne dont le cas exemplaire est celui du "profiteur". Cette situation a fait irruption à l'occasion d'un renversement du consensus favorable à la solidarité sur lequel reposait la société française depuis la fin des Trente Glorieuses, à la suite d'une mobilisation intense dans la lutte contre l'exclusion entre les années précédant l'adoption du RMI en 1988, moment où la nouvelle pauvreté fait irruption dans l'espace public, et les années suivant l'adoption de la loi contre les exclusions en 1998. A partir de ce moment, et malgré un attachement global des français aux dispositifs de solidarité, l'opinion publique a commencé à se diviser quant à la multiplication des droits qui avait présidé à une décennie de consolidation du pilier de la solidarité dans le système de protection social français.

En effet, et alors que quelques années auparavant, un consensus sur la nécessité de réduire la “fracture sociale” fait usage de prénotation, le constat sur l’assistance dans la France de 2007 est à la division de l’opinion et de la classe politique sur le sujet. Ainsi, le dossier consacré par l’hebdomadaire *Marianne* aux “Pièges de l’assistanat” s’ouvre par ces mots de commentaire sur les prises de position des candidats à l’élection présidentielle de 2007 : “L’assistanat ? Pas la peine d’interroger nos deux principaux candidats à la présidentielle. Ils le dénoncent spontanément conscients que le système divise profondément les Français”. Par ailleurs, cette suspicion n’est pas distribuée aléatoirement dans l’opinion. Les travaux de Michel Forsé démontrent que les couches moyennes et supérieures sont moins prompts à exiger des contreparties aux allocataires du RMI que les couches inférieures. L’étude des représentations autour du RMI met en lumière un clivage entre populations modestes et pauvres.

On peut interpréter ce renversement de l’opinion publique comme une transformation du contrat social reposant sur l’idée de dette sociale qui avait été réaffirmée lors de l’adoption du RMI en 1988. Celle-ci avait été précédée par un riche débat parlementaire qui avait donné lieu à un intense questionnement sur les fondements du droit au secours dans une société démocratique, et dont S. Paugam a analysé la proximité avec les débats qui s’étaient déroulés dans le cadre des travaux du Comité de mendicité au cours de la période révolutionnaire. Cette rupture politique se matérialise dans les transformations de la notion de contrat dans le RMI par analogie au contrat social. Comprendre l’évolution du premier revient à saisir les transformations que subit le second à partir de l’incarnation concrète de ce principe abstrait dans le contrat d’assistance. De nombreux interprètes ont ainsi souligné la dimension symbolique et politique inhérente à l’utilisation par le législateur de la notion de contrat dans le dispositif RMI en référence à la tradition politique du contrat social en France.

Pendant plus d’une décennie, la société française s’est rassemblée autour de l’idée que la solidarité devait pallier à la crise des mécanismes assurantiels, faute d’une remise à plat de l’ensemble du système de protection sociale. Les débats parlementaires d’octobre et novembre 1988 ont fait ressurgir les questions qui s’étaient posées à l’Assemblée constituante de 1970 et le rappel du préambule de la Constitution de 1946 dans la loi a fait du RMI une actualisation de la dette de la Nation envers les citoyens les plus vulnérables. Dans le dispositif, une place stratégique est accordée au volet “contrat” pour refonder l’équilibre des droits et des devoirs. Si cet instrument avait déjà fait l’objet d’expérimentations dans le travail social auprès des familles les plus en difficulté, c’est le RMI qui lui donne sa légitimité en lui confiant un triple rôle d’instrument de

sécurisation du droit au revenu, de fondement d'un droit à l'insertion qui ne conditionnerait pas celui à l'allocation mais la seconderait, et d'un vecteur de transformation des pratiques d'intervention sociale tendant vers plus d'individualisation.

Au terme des débats parlementaires et malgré la persistance de positions opposées sur le sens du contrat, la volonté de rompre avec la demande de contrepartie dans l'assistance était sans ambiguïté : l'insertion est un droit et sa mise en oeuvre engage l'institution d'abord envers elle-même. Du point de vue de l'allocataire, l'insertion est un objectif et non un préalable au versement de l'allocation. La formule des "engagements réciproques" de l'individu et de la collectivité qu'on retrouve dans la circulaire d'application de la loi de pérennisation du dispositif du 9 mars 1993 illustre la volonté de la collectivité d'offrir des activités d'insertion aux bénéficiaires tout en rappelant la nécessité de l'engagement de ces derniers dans les projets définis avec eux.

La préoccupation de la société à l'égard de la question fut prégnante tout au long des années 90 : La campagne présidentielle de 1995 se structura autour du thème de la "fracture sociale", la vulnérabilité était devenue un sujet d'inquiétude largement répandu, en témoigne notamment la floraison éditoriale au milieu des années 90 sur le sujet et la récurrence de la référence à la "question sociale" dans les titres d'ouvrages les plus marquants de la période par opposition à l'absence de la référence à la question sociale dans les débats entourant l'expérimentation du RSA ce qui indique une évolution dans le discours et un changement de paradigme. Dans les années 90, la thématique de l'exclusion s'imposa dans les champs académique, politique et médiatique reflétant cette préoccupation d'ensemble, et la souffrance a cristallisé les représentations de la pauvreté¹³. Par delà les clivages partisans et les alternances politiques, un intense travail de mobilisation du champ associatif à l'oeuvre dans le secteur sanitaire et social fut mené aboutissant à l'adoption de la loi contre les exclusions en 1998.

Le début des années 2000 a vu s'opérer un tournant dans les représentations sociales en rupture avec le consensus français sur la solidarité, se traduisant par des réformes du RMI qui, si elles n'ont pas réussi à transformer l'architecture du système des minima sociaux, ont marqué une rupture avec les principes fondamentaux du dispositif. Cette rupture est également marquée par le renversement du sens du contrat d'insertion qui était une référence implicite à l'idée de contrat social très présente dans la culture politique française, constituant la pierre angulaire de la volonté d'intégration symbolique et matérielle des allocataires du RMI.

13

Didier FASSIN à propos de l'émergence d'une configuration sémantique compassionnelle dans les années 1990 dans "Souffrir par le social, gouverner par l'écoute. Une configuration sémantique de l'action publique", *Politix*, 73/2006

Pourtant, malgré la place stratégique accordée au contrat dans le dispositif, ses fondements juridiques demeuraient incertains. Le législateur avait en effet ménagé une grande souplesse d'application aux acteurs pour qu'ils puissent adapter leur recherche d'un équilibre entre droits et devoirs de la personne en difficulté. La faiblesse du caractère juridique du contrat vient de la volonté du législateur toute demande de contrepartie au moment de la proclamation de cette loi considérée comme historique en instaurant pour la première fois en France un droit universel à un revenu minimum. Par rapport à d'autres pays européens qui avaient déjà instauré un revenu minimum, le contrat d'engagement réciproque était l'innovation majeure du dispositif en France.

Or, cette contractualisation variait beaucoup d'un département à l'autre, et près de vingt ans après l'adoption de la loi, la marge de manoeuvre laissée à l'initiative des acteurs locaux s'est retournée contre son objectif initial. En effet, le devoir de proposer des moyens d'insertion n'étant sanctionné par aucune obligation juridique, celle-ci se sont longtemps contentées de gérer l'allocation du RMI. C'est dans le but de responsabiliser les collectivités que la décentralisation de 2003 a donné aux départements la responsabilité de l'insertion et de l'allocation.

Alors que les effectifs des allocataires du RMI avaient dépassé le 1 million d'individus bouleversant ainsi le sens d'une prestation conçue pour réintégrer les individus en marge de la protection sociale de la société salariale, un ensemble de facteurs additionnent leur force pour transformer le contrat d'insertion dans le sens de l'instauration d'une contrepartie au droit social. L'évolution fondamentale concerne les représentations sociales. La focalisation de l'attention politique sur la question de l'exclusion a coïncidé avec l'émergence et la visibilité croissante de nouvelles formes de pauvreté et notamment de la catégorie des travailleurs pauvres dont les revenus étaient proches de ceux d'allocataires du RMI ce qui a fait naître un ressentiment envers ces derniers non plus perçus comme des victimes mais comme des privilégiés.

Ce ressentiment récupéré et exploité politiquement et médiatiquement a engendré en partie un retournement de l'opinion publiques vis-à-vis des politiques de solidarité. Alors qu'en 1988 une majorité des français était favorable au dispositif, avec plus des deux tiers considérant qu'il donnait un coup de pouce pour s'en sortir et moins d'un tiers qu'il risquait d'inciter les personnes à s'en contenter et à ne pas chercher du travail, la tendance s'est inversée dans les années 2000. Dans la presse le questionnement porte sur les allocataires et leur volonté ou leur capacité à s'insérer participant à installer un climat de doute et de suspicion.

Après deux décennies de mise en oeuvre, une lassitude de la solidarité s'est emparée de l'opinion publique qui considère le RMI comme une trappe à pauvreté. Cette évolution trouve alors sa

consécration politique dans le Contrat d'insertion – revenu minimum d'activité, opérant un renversement de la dette qui n'est plus celle de la société envers l'individu en difficulté mais de l'individu qui doit rembourser par son travail le revenu que lui verse la société. Le RSA a adouci le principe de *workfare*¹⁴ anglo-saxon en incitant les allocataires à reprendre une activité plutôt qu'en les y contraignant, plaçant l'idée de responsabilité individuelle des allocataires au coeur du dispositif. Les politiques d'assistance s'inscrivent ainsi dans une logique d'activation des dépenses sociales avec l'introduction des notions de conditionnalité et de contrepartie en conditionnant le versement des prestations à une attitude active du bénéficiaire pour sortir de sa condition de receveur passif, et donc à une exigence de formation ou de recherche active d'emploi.

L'activation consiste également à compléter par une aide financière les très bas salaires pour rendre le travail "payant". On se recentre ainsi sur la valeur "travail" pour apporter tant une réponse au discours montant sur l'assistanat et l'image de dépendance associé au RMI au sein de l'opinion publique que pour redonner du sens au dispositif qui devient plus incitatif et donc plus efficace par rapport à son but initial de réintégrer les marges exclues de la société salariale.

Par ailleurs, la contractualisation illustre le déclin des solidarités collectives et des formes d'appartenance d'une société conçue comme un ensemble de classes différenciées et hiérarchisées : *"La recomposition qui s'opère par le truchement de la contractualisation de la protection et des droits qui l'organisent manifeste un affaiblissement des formes d'appartenance. Pour l'essentiel, l'individu est moins pris en charge par une méta-catégorie préalablement posée, mais davantage en considération de sa situation concrète et de ses capacités propres, qui ne sont plus présumées mais qui doivent s'actualiser dans le contrat"* (Robert Lafore). C'est désormais à partir de l'individu et de sa capacité à faire valoir ses droits que le lien de solidarité est institué. La logique contractuelle de la contrepartie l'emporte alors sur la logique statutaire lié au statut d'assisté que la société reconnaît aux pauvres. Le contrat symbolise une des formes de reconnaissance institutionnelles de la pauvreté.

Pour Arthur Lhuissier, ancien consultant à l'ANSA et collaborateur de Martin Hirsch, qui a participé à l'expérimentation du RSA et à l'accompagnement de sa mise en oeuvre auprès des départements après sa généralisation, l'activation signifie également l'association des bénéficiaires dans la construction de leur projet d'insertion et leur implication en tant qu'acteurs et non plus en

14

Il s'agit du principe qui consiste à conditionner le versement d'une prestation à l'occupation d'un emploi.

tant que simples destinataires de l'aide sociale avec la possibilité de faire des choix. C'est ainsi que dans les expérimentations menées avec les départements, les allocataires ont pu être associés non seulement à la construction de leurs projets individuels mais aussi à travers des temps d'information et de travail collectif à l'organisation de la gestion du RSA dans leur département, ce qui a amené des changements de posture chez certains travailleurs sociaux notamment, plaçant le dispositif sous le signe de l'écoute et de la co-construction pour une meilleure adhésion au dispositif à condition que la méthodologie de la participation soit respectée pour que celle-ci ne devienne pas qu'un simple alibi de légitimation de l'action politique.

Celui-ci ne nie pas non plus les variations dans la mise en oeuvre et la gestion du RSA en fonction de la couleur politique du conseil départemental ni les enjeux électoralistes et la récupération politique du discours sur l'assistantat qui tend à l'aiguiser, mais tient à nuancer son impact réel par la confrontation du discours et de la réalité technique des cas individuels qui tend à atténuer les divergences d'opinion politique sur la question. Alors que le conditionnement de l'allocation au comportement individuel de l'allocataire renforce la méfiance envers les assistés qui doivent apporter la preuve de leur effort d'insertion, et la volonté de certains élus d'en profiter pour durcir les contrôles et radier les bénéficiaires les moins assidus dans le but de faire des économies, ceci se concrétise rarement et on remarque une continuité technique sur le terrain. Et alors que la responsabilité individuelle est mise en avant par la logique de contractualisation, le travail social fait aussi qu'on tient compte de facteurs sociaux dépassant l'individu et sa seule volonté à s'insérer pour lui proposer un accompagnement social plus adapté (plusieurs parcours sont ainsi proposés en concertation avec la personne en difficulté en fonction de sa situation).

C. Effets et limites :

Non seulement, les programmes d'insertion n'atteignent pas leurs objectifs de lutte contre le chômage et la pauvreté, mais encore ils semblent créer davantage de précarité quand ils sont détournés de leur mission première et utilisés à des fins de flexibilité de la main d'oeuvre par des entreprises qui y voient une opportunité pour faire exécuter des tâches saisonnières à moindre coût par les publics en insertion qui représentent pour elle une main d'oeuvre bon marché. Cette logique de marché se poursuit lorsque les bénéficiaires de ces mesures (stages, contrats aidés...) ne sont pas sélectionnés en fonction des critères sociaux liés leurs difficultés personnelles mais de leurs compétences précises qui pourront être mises à profit, le chômage de masse constituant ainsi une réserve dans laquelle on peut puiser cette main-d'oeuvre.

Conscients de ces abus, les pouvoirs publics se trouvent contraints de supprimer telle ou telle mesure qui fait l'objet d'un détournement trop manifeste. Les mesures gouvernementales apparaissent comme instables et chaque gouvernement, faisait le constat de l'échec ou de l'inadaptation des solutions proposées, y voit l'opportunité d'imprimer sa marque et à bénéficier de l'effet médiatique de la mise en place d'un nouveau programme, même si les mesures restent assez proches des précédentes, ce qui produit une inflation des dispositifs renforçant leur complexité et leur illisibilité, et un brouillage des catégories administratives.

Au final, ces aides produisent l'effet contraire des objectifs escomptés : si elles partent d'un objectif d'insertion véritable et d'une volonté de réduire le chômage, elles contribuent à élargir la zone intermédiaire entre l'emploi stable et le chômage et à maintenir les publics visés dans la précarité en renforçant la flexibilité à la périphérie du marché de l'emploi. Pour certaines catégories de salariés, le risque est grand de se maintenir durablement dans ce segment périphérique et de connaître temporairement plusieurs expériences de chômage. Tout ceci nous amène à réinterroger l'objectif de l'insertion lié à la valeur travail et placé au centre des politiques d'assistance et de protection sociale, d'autant plus que la corrélation entre recul du chômage et réduction de la pauvreté n'est plus aussi évidente avec l'apparition de la catégorie des travailleurs pauvres et la multiplication des emplois précaires.

En effet, la pauvreté remplit une fonction économique essentielle dans la société, et bien que l'on proclame en France qu'il est dans le devoir de la nation d'assister les pauvres, il y subsiste comme dans toute société une forme de pauvreté liée au marché du travail et sur laquelle on ferme volontairement les yeux. En effet, H.J. Gans, sociologue américain connu pour son travail sur les fonctions positives de la pauvreté, explique que pour effectuer le sale boulot, il faut qu'il subsiste une catégorie de travailleurs qui n'ont pas le choix et qui n'ont d'autres solutions que d'accepter les tâches dégradantes et faiblement rémunérées¹⁵. Or la sortie du chômage constitue une telle préoccupation voire un impératif pour les gouvernements et les acteurs de l'insertion qu'ils font souvent l'impasse sur les emplois dégradants ou peu attractifs en assumant que les pauvres doivent les accepter car ils constitueraient une solution préférable au chômage de longue durée¹⁶. Le système d'assistance français incarne cet état d'esprit en conditionnant les aides sociales par un parcours d'insertion où le bénéficiaire n'a pas d'autres choix que d'accepter les offres de travail qui

15

Paugam & Duvoux, "la régulation des pauvres", p.21

16

Idem, p.22

lui sont faites et qui font souvent partie des jobs les moins rémunérés, ce qui contribue à maintenir les pauvres dans la précarité et ne constitue pas une remise en cause radicale de l'ordre social.

Par ailleurs, les politiques d'assistance en France ont peu à peu montré leurs limites. Pour N. Duvoux, « *plus on s'adresse aux pauvres directement par des politiques ciblées sur eux, moins on résout le problème de la pauvreté. C'est le paradoxe de la redistribution*¹⁷. *Le recours à l'assistance a permis de réguler le chômage de masse à moindre frais* »¹⁸. D'un autre côté, la crise avive les critiques envers les politiques sociales et accentue les tensions sociales entre les plus pauvres bénéficiaires de l'assistance et les classes laborieuses modestes qui ont le sentiment de contribuer à un système qui leur rend peu et dont elles contestent de plus en plus la légitimité.

Le ciblage et la concentration des aides sur les plus défavorisés seraient l'une des causes du basculement à droite dans les années 80 (Rosanvallon) dans un système de protection sociale basé sur la dualisation entre ceux qui peuvent travailler et ceux qui ne le peuvent pas, les premiers finançant par l'impôt des programmes de protection ciblés sur les seconds en plus de contribuer à la sécurité sociale dont ils bénéficient en cas de survenue de l'un des risques couverts (maladie, accident de travail, vieillesse, chômage...).

Parmi ses limites et ses effets, nous pouvons en citer quelques uns :

- Stigmatisation et isolement :

Lorsque la pauvreté est combattue et jugée intolérable par la collectivité, son statut social est dévalorisé et stigmatisant, pauvres contraints de vivre dans l'isolement pour dissimuler l'infériorité de leur statut dans leur entourage et en entretenant des relations distantes avec ceux qui sont proches de leur condition, humiliation qui les empêche de développer tout sentiment d'appartenance à une classe sociale, catégorie sociale hétérogène ce qui accroît ce risque d'isolement et empêche l'identification nécessaire au développement du sentiment d'appartenance, le recours à l'assistance dans un contexte économique marqué par une forte dégradation du marché de l'emploi et un affaiblissement des liens sociaux se traduisent par une diversification accrue des pauvres : issus de

17

Korpi & Palme, 1998 : les systèmes sociaux qui ciblent le moins les pauvres sont également ceux qui ont la plus forte capacité redistributive. En incluant toute la population dans un système universel, on accroît le consentement des plus aisés à contribuer au système, ce qui permet d'augmenter les ressources totales à distribuer et ainsi de financer un système généreux pour tous. Ceci est favorable aux plus démunis. A l'inverse, des prestations réservées aux pauvres deviennent des pauvres prestations.

18

Paugam & Duvoux, "la régulation des pauvres", p.22

catégories sociales diverses, ils sont nombreux à faire l'expérience d'un processus de disqualification sociale qui les refoule dans la sphère de l'inactivité et de la dépendance où ils sont assimilés à d'autres pauvres ayant connu des trajectoires différentes (S, p.18).

« Les personnes assistées peuvent prétendre à un droit formel à l'aide mais ne disposent pas des moyens juridiques pour faire valoir ce droit alors que les populations à risques prises en charges par l'assurance disposent d'un droit d'accès juridiquement garanti. La stigmatisation des personnes dépendantes de l'assistance était d'autant plus forte qu'elles perdaient leurs droits civiques (droit de vote) et étaient ainsi reléguées au statut de citoyen de deuxième rang. La technique du « renfermement forcé » de ces catégories dérangeantes était encore en vigueur dans l'Allemagne de Simmel... Encore en 1914, on comptait 30 000 à 40 000 personnes enfermées pour cause d'indigence et encore en 1886 on procédait à des sortes de razzias traduisant par l'enfermement de 20 000 pauvres dans la seule ville de Berlin. » (S, p.20-21). Il ne faut pas oublier que cette politique est encore en vigueur dans plusieurs pays comme au Maroc où des campagnes de chasse au mendiant sont organisées par les forces de l'ordre pour nettoyer les rues, et où une suspicion très grande pèse encore sur cette catégorie de population qui se décuple dans les rues des grandes villes, non pas que des réseaux de trafic n'exploitent pas d'enfants pour attirer la sympathie du passant mais cette politique répressive semble peu suivie par un accompagnement social des populations touchées par ce fléau...

Tocqueville reconnaissait également la nécessité d'une charité publique appliquée aux maux inévitables (faiblesse de l'enfance, caducité de la vieillesse, maladie, folie...), tout en restant persuadé qu'un système d'aide permanent, régulier et administratif ne pouvait qu'aggraver la misère dans laquelle les pauvres étaient plongés, considérant le droit à l'assistance (charité légale) comme la manifestation authentique de cette misère et soulignant le caractère dégradant de la position sociale de l'assisté. Pour Tocqueville cela justifiait une utilisation modérée de l'assistance. Une autre voie était plutôt la recherche des moyens d'atténuer les effets négatifs de l'assistance par l'amélioration du droit¹⁹.

Une stigmatisation très forte est liée au statut d'assisté, « le mot « *Rmiste* » est devenu une insulte, une étiquette que les individus récusent pour eux-mêmes tant ils l'associent à des traits moraux dégradants : *paresse, alcoolisme...* »²⁰. Il définit un statut social en le renvoyant à l'idée d'une stagnation quasi-volontaire dans une situation de dépendance sociale, mais comme ce statut n'est

19

G. Simmel, "Les pauvres", p.29

20

N. Duvoux, "La régulation des pauvres" (Paugam & Duvoux), p.52

défini que négativement par rapport à la population qui exerce une activité professionnelle régulière, il ne peut apporter que du discrédit à ceux qui en héritent²¹.

Or ces représentations sociales négatives ou stigmatisantes conditionnent les réactions des individus face à leurs interlocuteurs institutionnels et déprécient l'image qu'ils ont d'eux-mêmes (prise de conscience de la condition dégradante liée au statut de Rmiste, un allocataire exprimant son désarroi : « *On est en bas de l'échelle, hein. Je ne sais pas si y a encore une catégorie pour nous définir. On n'est pas chômeurs, on n'est pas ouvriers, on n'est rien, on n'existe pas ! On est des mendigots de la société, c'est tout ce qu'on est. On n'est rien !* ». Elles constituent un véritable frein à retrouver une place dans la société, à être reconnu, tant la vision négative des assistés semble communément répandue. Le discours stigmatisant sur l'assistantat génère un climat de méfiance et de suspicion qui pèse sur les pauvres tenus de prouver leur indigence. Ce même discours met l'accent sur la fraude sociale, bien que les chiffres ont tendance à confirmer sa relativité par rapport au taux important de non recours dû à des procédures bureaucratiques complexes et décourageantes et au refus d'être catégorisé comme assisté et d'être stigmatisé et donc d'autant plus exclu de la société pour les populations éligibles.

L'assistance a donc des effets ambivalents : bien qu'elle apporte un secours aux plus démunis, plus la société crée de droits spécifiques pour les personnes en difficulté, plus elle les étiquette et contribue ainsi à leur donner une image dévalorisante : « *de ce point de vue, le RMI est le statut le plus dévalorisant de la société française : en plus d'être d'un montant très faible, il n'indique aucune raison de l'inactivité de la personne et fait naître une forme de soupçon souvent très mal vécu par les personnes qui doivent y recourir* ».

Avec la crise de l'Etat-Providence, le développement de l'exclusion due au chômage de masse et l'apparition d'une nouvelle pauvreté structurelle et non résiduelle, la protection sociale (modèle assurantiel basé sur le travail) se fissure au profit des politiques ciblées de l'assistance qui alimentent la stigmatisation des plus pauvres et un ressentiment des classes populaires envers les assistés : le clivage entre salariés modestes et assistés de part et d'autre des seuils de l'ouverture des droits à l'assistance malgré des revenus très proches crée de la frustration et un abattement de la conflictualité sociale sur les catégories les plus proches (volonté de se distinguer, peur du déclassement, stabilité confortable supposée des assistés par rapport à une situation propre précarisée...).

21

S. Paugam, *Idem*, p.53

Les dispositifs d'assistance sont aussi accusés d'éloigner leurs bénéficiaires de l'emploi et de les maintenir dans la précarité qu'ils contribuent à organiser à défaut de la réduire, notamment en définissant un "statut de pauvre". Le re-centrage de l'action publique sur la lutte contre l'exclusion enferme en réalité les plus démunis dans des dispositifs spécifiques : plus de contrôle social, de stigmatisation.

Ces politiques décentralisées et personnalisées dont l'ambition était de refonder un contrat social adapté à l'individualisation croissante de la société se sont elles-mêmes éloignées de leurs objectifs d'insertion des personnes sur le marché de l'emploi et dans la société en confrontant les individus les plus défavorisés à une norme biographique : la société exige d'eux qu'ils construisent leur parcours social sans les doter des moyens pour le faire (N. Duvoux).

Limites de la logique contractuelle de ces dispositifs : hyper-responsabilisation des personnes, aide sociale individualisée en contrepartie d'une démarche personnelle "responsable", obligation de prouver son indigence, la responsabilisation se mue en culpabilisation et en injonction d'autonomie... Double peine pour les bénéficiaires : à la déconsidération s'ajoute la faiblesse des ressources matérielles et de l'investissement que la société place en eux.

- L'injonction biographique (responsabilisation), ou l'injonction à l'autonomie :

Alors que le vote de la loi sur le RMI avait suscité un grand élan d'optimisme face à l'avancée que cette loi constituait dans le champs des droits sociaux, cet élan a peu à peu laissé place à un désenchantement face au constat de l'échec de l'insertion et avec le développement des représentations sociales autour de la dépendance des allocataires à l'assistance, du discours sur l'assistanat et de l'idée que ces dispositifs fonctionnaient comme des "trappes à inactivité" rendant leurs bénéficiaires passifs et les enfermant dans le cercle vicieux de la précarité. Une des évolutions majeures est que la responsabilisation des personnes vulnérables s'est considérablement renforcée, devenant plus systématique et plus contraignante en plaçant « la discipline d'autonomie » au coeur des politiques d'intervention sociale.

C'est ainsi qu'une négociation s'instaure entre les institutions et les bénéficiaires qui développent parfois des résistances face à cette responsabilisation. C'est au regard de cette évolution que les chercheurs étudient le rapport que les pauvres entretiennent à l'assistance à partir des résistances qu'ils opposent à leur responsabilisation par la société.

N. Duvoux établit une typologie des relations que les pauvres entretiennent à la norme d'autonomie du contrat d'insertion comme principal instrument de responsabilisation des pauvres à cause de l'injonction à l'autonomie face à laquelle celui-ci place ses signataires. Il distingue ainsi au fil des entretiens les bénéficiaires qui adhèrent à la norme et intériorisent l'attente institutionnelle

d'autonomie pour se distinguer des autres allocataires et légitimer la poursuite de leur « projet » en entrant ainsi dans une logique de mérite pour éviter le déclassement (autonomie intériorisée), de ceux qui ont conscience des limites de cette norme et de la difficulté à s'y conformer ce qui se traduit par une installation durable dans le statut d'assisté et une relation de confiance et de reconnaissance par l'institution qui peut accorder une justification tacite au maintien de l'individu dans un dispositif conçu comme temporaire (autonomie contrariée), et enfin des bénéficiaires qui sont dans la contestation de la norme institutionnelle d'autonomie et s'inscrivent dans des stratégies de retournement du stigmatisme lié au statut d'assisté (refus de la dépendance).²² Ainsi la norme d'autonomie ne s'applique pas de manière homogène à tous les allocataires du RMI dont certains restent assez éloignés des services sociaux et ne signent pas de contrat d'insertion²³.

En réaction à la stigmatisation et à l'injonction à l'autonomie, un discours victimaire adopté par les bénéficiaires pour justifier leur droit à l'assistance (acceptation et recherche d'une reconnaissance de leurs handicaps), norme d'autonomie imposée par l'institution à travers le « contrat d'insertion », à laquelle les individus tentent de se conformer sans pouvoir l'atteindre du fait des difficultés auxquels ils étaient confrontés et qui ne leur permettait pas d'envisager la fin de cette relation de dépendance et la sortie du dispositif à court ou à moyen terme, passage statutaire dans l'assistance perçu comme irréversible (« tomber au RMI ») et poussant les individus à se justifier pour maintenir leur adhésion aux normes de la société (enquête de N.D. au début des années 2000 auprès d'allocataires du RMI qui avaient signé un contrat d'insertion²⁴), développement d'une attitude de refus voire d'hostilité à l'égard des institutions de la part des individus les plus diplômés et dont ils perçoivent la fréquentation comme dégradante a été vérifiée quantitativement avec la présence importante d'individus relativement qualifiés parmi les allocataires du RMI les plus éloignés des institutions (p.42).

- l'émergence de l'idée d'une contrepartie à l'assistance (contrairement à l'idée de dette sociale à l'origine de la loi sur le RMI) :

22

DUVOUX Nicolas, « L'injonction à l'autonomie. L'expérience vécue des politiques d'insertion », 2008

23

DUVOUX Nicolas, «La régulation des pauvres», p.45

24

Idem, p.40

Avec l'usure de la compassion, une méfiance s'installe envers les bénéficiaires notamment de la part des catégories à la lisière de la pauvreté par crainte du déclassement (phénomène de fraude sociale très présent dans les représentations et le discours bien que les études ont démontré son insignifiance factuelle face au non-recours aux droits...) et un discours critique sur l'assistantat se développe. Bien que le RSA permette de répondre à la problématique des travailleurs pauvres et de diminuer les tensions sociales entre catégories populaires, son évaluation révèle un bilan mitigé qui met l'accent sur les limites de l'insertion.

Le bénéficiaire fait par ailleurs face à une complexité croissante des dispositifs qui les rend difficiles d'accès. Cette complexité n'est pas innocente et se révèle liée à des logiques économiques et politiques sous-jacentes : la négociation du RSA a lieu dans un contexte de crise économique où les coupes budgétaires obligent à faire des économies en verouillant les dispositifs et en les complexifiant pour décourager la demande.

L'idée de conditionalité qui est à la base de la réforme du RMI et du passage au RSA révèle un changement de paradigme avec le passage à une société qui laisse de plus en plus place à la responsabilité individuelle face au délitement de la notion de solidarité nationale et à l'individualisme post-industriel. Cette logique d'activation se matérialise à travers le contrat d'insertion, au début exprimant l'engagement réciproque, l'incitation à la reprise d'emploi devient si obsédante que l'effort d'insertion remplace le droit à l'insertion et devient un préalable à l'allocation d'un revenu minimum voire un moyen de contrôle social et de radiation des individus accentuant la suspicion qui plâne envers les bénéficiaires trop passifs. Le dispositif en devient presque violent cristallisant la tension sociale autour de l'assistance dans un système en crise.

« L'idéal de l'humanitarisme et des droits de l'homme en Angleterre déplaça l'esprit centraliste de la loi élisabethaine pour les pauvres, selon laquelle du travail devait être donné aux pauvres pour le bénéfice de la communauté, en la substituant pas un autre principe : toute personne pauvre a droit à un minimum de subsistance, qu'elle le veuille ou non ou soit capable de travailler ou pas. »²⁵

Paradoxalement, on assiste en France au retour de la figure du mauvais pauvre qui cherche à profiter du système sans y contribuer, il devient par conséquent nécessaire de remettre sur la table un nouveau contrat social rappelant les droits et les devoirs de chacun.

- le non-recours aux droits :

25

S. Paugam, "La régulation des pauvres", p.66

Avant, le droit à l'assistance n'en faisait pas une obligation : les pauvres reçoivent l'assistance mais ne peuvent pas la revendiquer, puis les voies de recours se développant, l'interprétation du droit à l'assistance fut laissée à l'appréciation subjective des agents des services locaux de l'action sociale. Toutefois, les procédures prévues par la loi nécessitent une culture juridique et une aptitude à la contestation qui font défaut chez les pauvres dont certains ressentent avec une telle humiliation le fait de solliciter des aides²⁶ qui n'est pas perçu comme un droit, qu'ils renoncent alors à tout recours en cas de refus.

La stigmatisation engendrée par le ciblage des politiques sociales, la suspicion qui pèse sur l'assisté qui doit prouver qu'il n'arrive pas à subvenir seul à ses besoins et qu'il est digne d'être aidé, la complexité des dispositifs bureaucratiques sont les principales causes de non-recours qui caractérise les populations éligibles aux dispositifs et aux prestations sociales mais qui ne les utilisent pas bien qu'elles les connaissent. Les bénéficiaires potentiels préfèrent ainsi renoncer à leurs droits plutôt que d'être identifiés comme assistés tant ce statut leur paraît dégradant. Plus le niveau de scolarisation est élevé, plus l'octroi d'aides réservées aux plus pauvres est perçu comme disqualifiant (Paugam, 2005) ce qui pousse au refus de ces aides qui déclassent. Dans des pays où l'État social est puissant, ce décrochage dans l'accès aux droits sociaux marque une régression sociale où l'offre publique perdant son intérêt, les individus semblent résignés voire indifférents à leur propre vulnérabilité²⁷.

Le non recours aux droits sociaux s'explique aussi par le fait, selon Simmel, qu'« au sein de l'Etat moderne relativement démocratique, l'assistance est la seule branche de l'administration où les intéressés n'ont aucune participation » (p.51) et sont donc uniquement bénéficiaires et receveurs. Leurs intérêts n'étant pas représentés, l'assistance se fonde donc prioritairement sur ceux de la collectivité et ne répond pas complètement aux besoins des principaux concernés, ce qui renforce cette idée de l'assistanat où les pauvres ne sont pas acteurs et n'ont aucune marge de manoeuvre vis-à-vis de l'aide qu'ils reçoivent et qui renforce leur sentiment d'exclusion.

L'assistance se soumet alors à une relation déséquilibrée entre droit et obligation : la société et l'Etat ont l'obligation d'assister les pauvres, mais ceux-ci ne peuvent pas le réclamer comme un droit car il ne leur appartient pas tout à fait mais à toute la collectivité. Ils en restent exclus et cette relation peut-être sans cesse modifiée au nom de considérations utilitaristes liées à l'intérêt de la

26

S. Paugam parle du « poids de l'humiliation sociale que la relation de dépendance et de subordination à l'égard des services sociaux fait subir aux pauvres et à leurs familles » révélée à travers les entretiens réalisés pour son livre sur la *disqualification sociale*, p.27

27

WARIN Philippe, « Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières », *SociologieS*, 10 décembre 2010, p.5

collectivité tel que perçu et porté par les acteurs politiques en charge de sa représentation et de la gestion des moyens publics appliqués aux fins publiques définies par les acteurs au pouvoir. Les pauvres restent alors des citoyens de second rang, puisqu'ils ne participeraient pas à la collectivité par le travail et les impôts (notion du mérite basée sur la valeur travail et sur la capacité à participer financièrement à l'effort collectif, et donc contrepartie), et dont l'intérêt ne serait donc pas prioritaire par rapport à celui de la collectivité.

II- La réforme de la caisse de compensation au Maroc : une illustration des obstacles politiques à la conduite de réformes sociales courageuses

1. Une réforme inévitable : les constats amenant à la réforme

- Constat d'un système inefficace et injuste, intenable pour les finances publiques :

Un système de soutien à la consommation et de subvention indirecte par les prix de certaines matières de première nécessité (Sucre, blé tendre, gaz butane...) qui coûte de plus en plus cher (56 milliards de dirhams en 2013 soit 7% du PIB) à l'Etat, participant à creuser davantage le déficit budgétaire, et ne profite pas à ceux qui en ont le plus besoin alors même qu'il a été conçu dans ce sens. Il n'atteint donc pas ses objectifs, mais profite davantage aux couches les plus favorisées et qui peuvent se passer de cette subvention d'où sont caractères iniques.

Avec un système généralisé d'attribution des subventions, la caisse de compensation au départ conçue pour sauvegarder le pouvoir d'achat des plus démunis, a surtout profité aux riches et aux industriels : en 2009, 43% des subventions bénéficient aux riches alors que les pauvres n'en profitent qu'à hauteur de 9%²⁸. Par ailleurs, ce système de subventions profite également aux industriels qui détournent certains produits subventionnés destinés à l'usage domestique vers un usage industriel (ex. Au lieu d'utiliser du sucre liquide, limonadiers et pâtisseries préfèrent acheter du sucre subventionné et le dissoudre dans l'eau pour profiter de la différence de prix, l'Etat n'ayant aucun moyen de contrôler la vente et l'achat des produits subventionnés pour restreindre leur usage aux particuliers). En 2011, sur les 4,5 milliards de dirhams de subventions pour le fioul, 1,5 milliards profitent aux industriels du secteur privé et à l'OCP (office chérifien des phosphates) et 3 milliards à l'ONE (office national de l'électricité), entreprises publiques largement bénéficiaires.

28

Mohammed CHAOUI, "Caisse de compensation : les axes de la réforme", L'Economiste, Edition N°:3163 Le 04/12/2009.

Les pays d'Afrique du nord, en préférant développer une agriculture d'exportation et en conservant le système de subventions en l'état, se sont exposés aux déséquilibres économiques et financiers liés à la croissance continue de leurs importations de céréales. Facteur d'instabilité économique pour les ménages et l'Etat, les subventions sont également reconnues comme globalement inefficaces à atteindre les objectifs de lutte contre la pauvreté. Dans une étude sur la pauvreté publiée en mars 2008, le Haut commissariat marocain au Plan affirme que faute d'un véritable ciblage, les 20% les plus aisés des ménages continuent à bénéficier de plus de 40% des subventions alimentaires contre moins de 10% pour les 20% les plus défavorisés²⁹.

En plus d'être injuste, la caisse de compensation est inefficace et sa gestion pointée du doigt : fixation des marges sur de trop longues périodes, arriérés de paiement, et autres défaillances qui créent un manque à gagner non négligeable pour les opérateurs qui parfois tentent de compenser en trichant sur la qualité des produits subventionnés ou en vendant les produits à un prix supérieur au prix subventionné. Par conséquent, une partie du pouvoir d'achat transféré aux ménages par le biais des subventions se retrouve capturé par les entreprises et les intermédiaires sur le marché. C'est ainsi que la caisse de compensation est devenue peu à peu un fardeau insoutenable menaçant les équilibres macroéconomique et une ponction sur l'investissement public (en 2010, celle-ci représente 2/3 du budget d'investissement marocain et 5,5% du PIB). Mais qu'est-ce que la caisse de compensation ?

- Histoire et évolution de la caisse de compensation : un mécanisme devenu inadapté

La caisse de compensation, qui est un mode de régulation économique et sociopolitique par les finances publiques, a été créé dans les années 40. Le système de compensation au Maroc repose sur deux organismes principaux : la Caisse de compensation et l'Office national interprofessionnel des céréales et des légumineuses (ONICL). Ce dernier, créé en 1939 et restructuré en 1994, intervient dans la subvention de la farine nationale de blé tendre et, depuis 2007, dans le soutien du prix de la farine de luxe issue du blé tendre. Avec pour objectif de rendre accessible les produits marocains sur le territoire français touché par la Deuxième Guerre mondiale, le Protectorat a créé en 1941 la caisse de compensation qui subventionne la consommation de matières premières (butane et pétrole) ainsi que de produits alimentaires (sucre). Après son indépendance et jusque dans les années 1970, la Caisse de compensation a été utilisée comme un mécanisme de péréquation, c'est-à-dire de redistribution qui vise à réduire les inégalités sociales et économiques. Le système de

29

Haut Commissariat au Plan, "Ciblage géographique de la pauvreté : pour une répartition performante des budgets de lutte contre la pauvreté", Royaume du Maroc, mars 2008

compensation a ainsi apporté un précieux soutien à des secteurs de l'économie marocaine en difficulté comme l'agriculture ou l'artisanat grâce à des excédents liés aux revenus des produits pétroliers et aux intérêts de ses placements financiers. Il a aussi permis de stabiliser le prix des produits de base et de soutenir la consommation des ménages au détriment d'une transparence sur les coûts réels.

Au Maroc, la question des subventions a évolué conjointement avec les mutations et les choix politiques relatifs au modèle de développement agricole. L'Etat a ainsi règlementé les prix des céréales, du lait, de la betterave ou encore du coton destinés au marché intérieur et dans le même temps, a maintenu libres les prix des produits maraîchers, des agrumes ou de l'huile d'olive afin d'encourager leur exportation. Profitant de la faiblesse des cours internationaux, le royaume chérifien a joué « la carte de l'extraversion » (Akesbi, 1997) ; l'importation de céréales ou d'autres denrées permettait alors de maintenir des prix faibles à la consommation et de combler les déficits en termes de production. Les subventions sur les denrées de base ont au Maroc, ainsi que dans d'autres pays arabes méditerranéens, encouragé la consommation mais pas la production de ces produits. Cela allait non seulement accentuer le décalage entre les modèles de consommation et les structures productives nationales mais aussi aggraver la dépendance aux marchés internationaux pour l'approvisionnement alimentaire (Akesbi, 1997).

A partir des années 70, le Maroc s'inscrit dans un modèle économique de croissance tirée par les exportations (plan quinquennal 1973-1977) afin de s'insérer dans la Division Internationale du Travail en développant des industries et des agricultures basées sur le bas coût de production et destinées à l'exportation, notamment en exploitant le faible coût de la main-d'oeuvre. Sauf qu'il ne dispose pas de pétrole qu'il doit importer (facteur de production) et se trouve à cette époque de plus en plus en état de dépendance alimentaire (importation de denrées alimentaires). Confronté au choc pétrolier de 1973 et à l'augmentation des cours de pétrole suivis par les produits de base, il doit dès lors choisir entre la répercussion de ces augmentations sur les prix intérieurs des produits (prix réels) ce qui aurait pour conséquence des revendications sociales et un risque de hausse des salaires faisant perdre au Maroc son avantage comparatif sur le marché mondial, à savoir le faible coût de la main-d'oeuvre (théorie des biens salariaux de Ricardo : la part de consommation des biens alimentaires est d'autant plus importante que le revenu est faible, et donc plus le revenu est faible plus il est impacté par la hausse des prix des biens alimentaires) ou le maintien de la stabilité des prix à la consommation pour conserver son avantage comparatif. Pour rester cohérent dans sa stratégie de développement économique, l'Etat déploie alors le mécanisme de la caisse de compensation dont la création s'inscrit d'abord dans une logique économique avant même d'avoir

une portée sociale. Ce mécanisme consiste en le paiement par l'Etat de la différence entre le prix réel du produit et le prix de consommation fixé. C'est donc un soutien indirect aux pauvres à travers le soutien des prix des produits qu'on suppose consommés. Or plusieurs produits subventionnés par la caisse de compensation sont davantage consommés par les riches que par les pauvres, comme l'essence par exemple.

C'était sans compter sur un deuxième choc pétrolier suite auquel l'Etat se trouve en état de faillite, les finances publiques sont au plus bas et les créanciers du Maroc comme le FMI lui imposent un Plan d'Ajustement Structurel pour redresser l'état de ses finances, notamment en supprimant la caisse de compensation et en revenant à la vérité des prix prônée par le FMI. Première tentative de réformer la caisse de compensation se traduit par des augmentations en 1980/1981 qui engendrent des émeutes (à Casablanca en 1981, dans le Nord en 1984, à Fès en 1990...), des explosions sociales qui font réaliser la sensibilité du dossier et la menace qu'une telle réforme comporte pour la paix sociale et la stabilité politique.

Les politiques prennent alors conscience de l'explosivité du dossier et la réforme est reportée, ralentie : *“on va résister tant qu'on peut mais tout en essayant de réformer à la marge”* (N. Akesbi) en éliminant les produits les moins dangereux comme le beurre et le lait par exemple, puis en profitant de conditions historiques dans lesquelles les cours mondiaux sont bas pour se débarrasser aussi de l'huile... N. Akesbi pointe également les abus que renferme un tel système : surfacturations de produits vendus à l'Etat au-dessus de leur prix réel (les sociétés déclarent le prix réel du produit à l'Etat qui prend en charge/compense la différence avec le prix du produit à la consommation), erreurs de gestion et abus en tout genre... La caisse de compensation devient un système de rente qu'il semble de plus en plus difficile de réformer.

“On ne réforme pas le système mais on essaie simplement de réduire les aspects les plus grossiers quand les conditions sont favorables : on se débarrasse des produits dont on peut se débarrasser, on met des plafonds, on fixe la marge de certains produits (ex. sucre) et les quantités nécessaires pour maintenir les prix des produits (ex. Quantité de blé à subventionner pour maintenir le prix du pain)... On essaie de mettre quelques gardes fous qui ne règlent pas le problème en lui-même et qui ne modifient pas le système mais permettent d'en atténuer le coût financier pour l'Etat”.

L'Etat en profiterait même quand les cours mondiaux sont bas en imposant des droits de douane sur les produits importés réalisant ainsi des gains financiers entre le prix réel et le prix à la consommation qui reste fixe mais dans ce cas plus élevé que le prix réel du produit. Tant que les cours mondiaux sont bas, *“il n'y pas de problème, tout le monde oublie...”* puisque le système paraît même intéressant et bénéfique de part les recettes générées à travers l'imposition des droits de douane. C'est le cas jusqu'en 2006/2007 et l'éclatement des crises alimentaire et financière

mondiales engendrant à nouveau une hausse des cours mondiaux qui permettent une prise de conscience de la subsistance du problème, malgré toutes les tentatives de l'encadrer et de la minimiser, dans la mesure où le système demeure inchangé. Cette conjoncture économique défavorable fait donc réémerger la question de la caisse de compensation dans la sphère du débat politique. Dès 2008 le gouvernement commence à réfléchir à la question et à la manière de réduire les coûts de plus en plus lourds à supporter par l'Etat, et alors qu'on ne cesse de parler de la nécessité de réformer un mécanisme aussi couteux et inefficace, l'arrivée du printemps arabe remet ce chantier aux calendes grecques par crainte des effets retour qu'une telle réforme pourrait avoir sur la paix sociale et la stabilité politique dans un contexte politiquement agité et incertain.

Historiquement, le système de subvention instauré aux années quarante avait pour objectifs la régularisation de l'approvisionnement du marché des produits de base et la protection du pouvoir d'achat des citoyens par la maîtrise des niveaux des prix et des flux d'importation et d'exportation.

La compensation a joué pendant plusieurs années un rôle primordial dans le soutien et le développement de plusieurs secteurs notamment des secteurs agro alimentaires tel que les secteurs laitier, huilier et sucrier, industriels tel que les produits pétroliers et le ciment. La caisse de compensation est dotée par le budget de l'Etat des fonds nécessaires pour mener cette mission qui est devenu de plus en plus délicate eu égard aux sommes faramineuses des subventions à déboursier pour ces produits et qui ont atteints des niveaux alarmants au cours de ces dernières années.

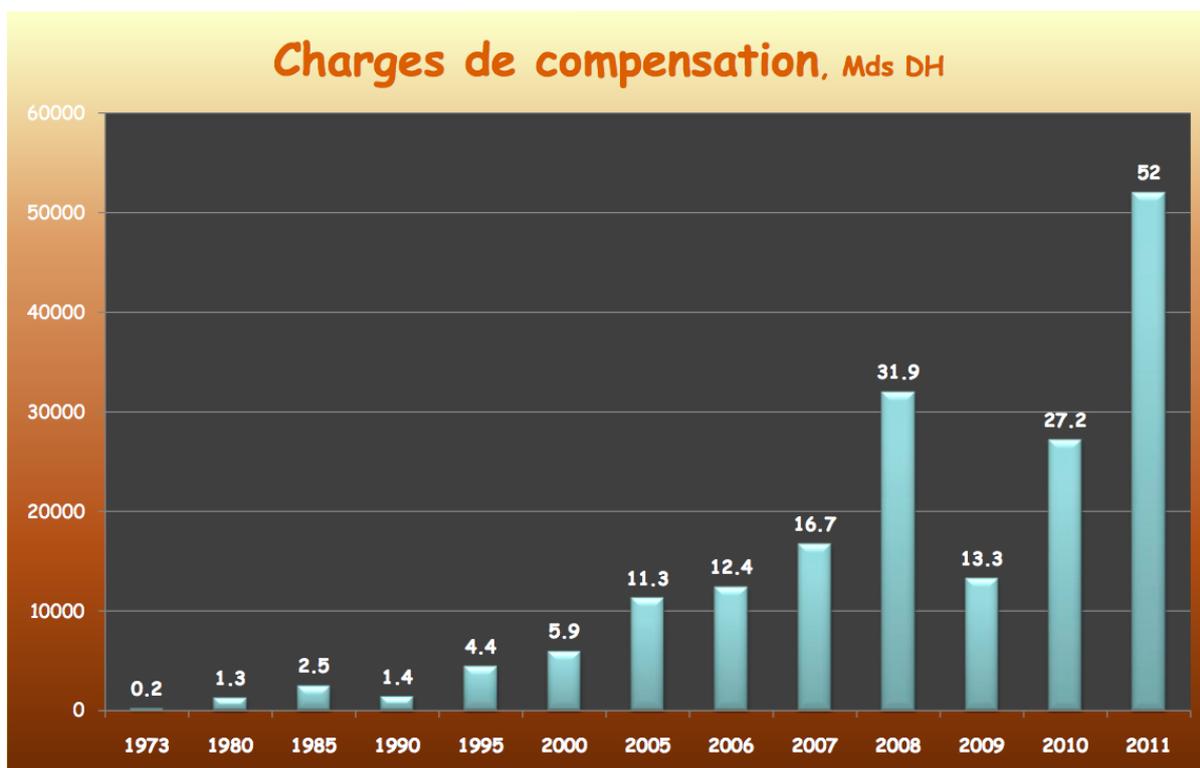
Le Maroc étant un pays non producteur du pétrole et dont les ressources naturelles sont limitées subit en plein fouet la flambée des cours internationaux des matières premières. Sa forte dépendance aux marchés extérieurs pour la couverture d'une grande partie de ses besoins en produits de base accentue sa vulnérabilité face aux contraintes dictées par la volatilité des marchés mondiaux. Effectivement, 98% des besoins du royaume en produits pétroliers sont importés, plus des deux tiers de la consommation en sucre brut provient de l'extérieur et les importations des céréales quant à elles restent très tributaires des années agricoles.

La charge de compensation a connu une aggravation importante au titre des dernières années passant respectivement de près de 4 milliards de DH en 2002 à près de 49 milliards de DH en 2011 et 56 milliards en 2012. Les produits pétroliers s'accaparent la plus grande part des dépenses de subvention avec plus de 86% du montant total, la charge est passée de près d'un milliard de dirhams en 2003 pour atteindre 41 milliards de dirhams en 2011 et 48 milliards en 2012.

Cette charge de compensation alourdit de plus en plus les finances publiques au dépend d'autres investissements qui pourraient stimuler l'économie et développer le pays. La part de l'enveloppe dédiée à la compensation dans le PIB est passée de 1% en 2003 à 6,5% en 2012. Cette situation

impactait négativement l'équilibre des finances publiques en creusant le déficit budgétaire qui est passé de 2,2% en 2009 à 7,3 % en 2012 et qui a dépassé les 7,5%, au terme du 1er semestre 2013.

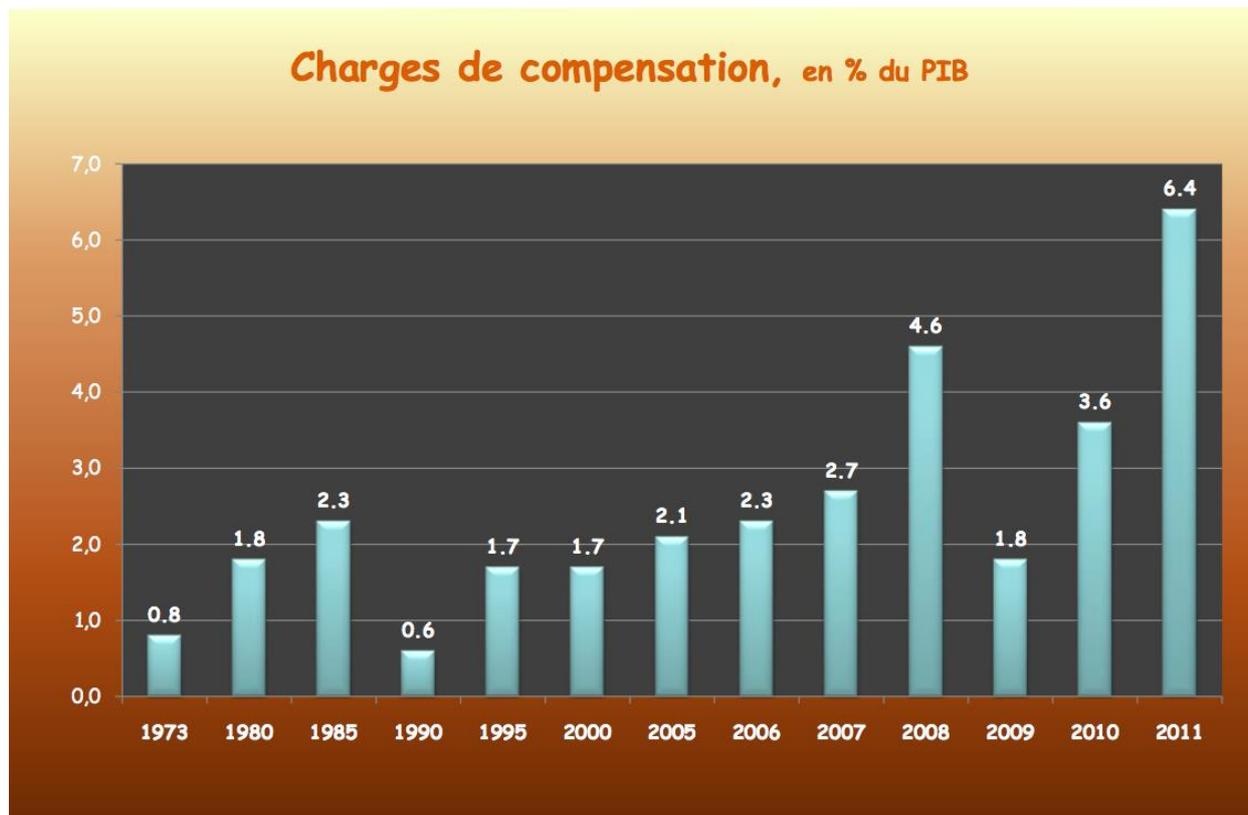
Les graphiques ci-dessous³⁰ permettent de visualiser l'évolution de la charge de compensation qui connaît des pics lors des crises alimentaires mondiales en 2008 et à partir de 2010 pour exploser en 2011, année tumultueuse des printemps arabes, avec le doublement des subventions ayant pour enjeu le maintien de la paix sociale dans un contexte politique et économique incertains.



30

Najib Akesbi, "Quelles réformes pour la politique de compensation ?", Université citoyenne 2013, HEM-Oujda

Charges de compensation, en % du PIB



- Le ciblage comme réponse au problème :

Devant la nécessité de réformer un tel mécanisme, la question du ciblage comme système de remplacement pour éviter les conséquences catastrophiques qu'aurait une suppression brutale du système de compensation, a été quant à elle envisagée de manière différente selon les temps : alors que dans les années 1980, la doxa est la vérité/la liberté des prix, les institutions financières mondiales qui font pression sur les Etats pour appliquer cette doxa, et aux yeux desquelles les subventions constituent des distorsions en faussant la réalité du marché de l'offre et de la demande, ne sont pas insensibles à la difficulté sociale et politique qu'une telle mesure pose aux Etats des pays pauvres et où une partie non négligeable de la population vit sous le seuil de la pauvreté. Il devient alors nécessaire d'anticiper les conséquences qu'une telle application aurait, notamment en ciblant la population pauvre - et donc incapable de se procurer les produits de base à leur prix réel – dans le but de lui fournir des moyens pour survivre face à une telle réforme.

Plusieurs expériences ont été faites dans ce sens : magasins publics où les pauvres peuvent acheter les produits subventionnés avec un système de carte et de quota mensuel, dotation, dons de produits gratuits et autres formules ont constitué les principales réponses en terme de politiques de ciblage

jusqu'aux années 1990. A partir de là, d'autres pays notamment en Amérique latine testent de nouveaux dispositifs ciblés tels que la Bolsa familia au Brésil et des dispositifs similaires au Mexique (Progressa), au Chili (Oportunidades)... qui se basent sur l'octroi d'un revenu direct aux plus pauvres, et ce contrairement aux mécanismes indirects de subvention par les prix qui sont complètement aveugles et se basent uniquement sur des suppositions des produits censés être consommés par les plus pauvres, mais qui au final ne leur profitent pas tellement³¹ et ne tiennent pas compte de la capacité contributive liée au niveau de ressources (système régressif). Que l'on soit riche ou pauvre on bénéficie donc de la même subvention publique lorsqu'on achète un produit dont la subvention est contenue dans le prix. Pire encore, ce système profite également aux industriels et ne remplit plus simplement son objectif de soutien à la consommation. Or il est essentiel pour qu'un système soit juste socialement de tenir compte des ressources et des besoins de chacun.

Certains pays en développement ont déjà entrepris de repenser radicalement leur système de filet de sécurité pour les populations vulnérables et les ménages pauvres. C'est notamment le cas des territoires palestiniens occupés, de la Turquie ou du Mexique. Les autorités y ont mis en place des programmes de revenus de transfert conditionnés (Conditional Cash Transfer CCT). Des revenus sont alors versés aux ménages directement en fonction de conditions préalablement définies et qui peuvent varier selon les objectifs poursuivis. C'est d'ailleurs à partir de ces expériences conduites au Brésil ou en Indonésie que le Conseil de la Concurrence du Maroc a publié un rapport au mois de juin 2012 qui fait le point sur les pistes et les scénarios relatif au système de compensation. Il est envisagé l'instauration d'un mécanisme de subvention directe en faveur des ménages défavorisés. Selon les calculs du Conseil de la Concurrence, si une réforme profonde était opérée l'Etat pourrait être « gagnant » dans la mesure où une économie d'environ 1.6 milliards d'euros pourrait être réalisée³².

L'Inde a elle aussi appliqué cette mesure en 2011 dans un ambitieux plan de réformes de l'aide alimentaire basé sur la mise en place d'un revenu de transfert. Mais des voix se sont élevées, reprochant au gouvernement de ne pas s'attaquer aux problèmes les plus urgents (corruption, fraudes, gaspillage...) et de ne pas inscrire dans l'agenda de la réforme l'épineuse question de la définition de la pauvreté. D'autres critiques, en Inde ou au Brésil, dénoncent la célérité de la

31

Proportionnellement les riches consomment davantage certains produits subventionnés tels que l'essence super. Les calculs sur la répartition de la subvention par déciles ou par quintiles montrent ainsi que les déciles ou quintiles supérieurs (les plus riches) profitent beaucoup plus de la subvention que les plus pauvres.

32

EL Bouhali, "Luttons contres les oligopoles", interview avec Najib Akesbi, Le Soir, 18 juin 2012

réforme alors que la population n'a pas été préparée à recevoir des transferts directs d'argent. Un fonctionnaire du gouvernement à New Delhi s'interrogeait à ce titre sur la capacité de personnes pauvres et parfois illettrées d'arbitrer entre des achats de nourriture - avec en arrière-plan la question de la qualité - et d'autres produits. Si elles sont appliquées dans les pays arabes, de telles réformes nécessiteraient un important investissement de la puissance publique en termes de communication, de sensibilisation et de recensement.

- Mais pas n'importe comment :

La réforme d'un tel système qui est injuste et anti-économique de par les rentes qu'il génère et son poids pour les finances publiques dans une conjoncture économique difficile est par ailleurs problématique. Bien qu'elle soit inévitable, elle doit être faite de manière à éviter le plus de dégâts qu'une suppression brutale de la caisse de compensation pourrait générer (paupérisation, famine et insurrection sociale comme ça a été le cas dans les années 1980).

L'une des thèses avancées est donc la nécessité d'anticiper la libéralisation des prix par la distribution de revenus directs ciblée sur la population incapable de supporter une telle hausse des prix pour s'approvisionner en produits de première nécessité, ce qui répondrait également à la problématique de l'inefficacité et de l'inéquité que posait le système de subvention indirecte par les prix. On garantit ainsi un revenu minimal qui permet aux gens de ne pas retomber dans la pauvreté lorsque les prix auront été libéralisés, et qu'on peut conditionner par un comportement positif des bénéficiaires (scolarisation des filles, soins de base...).

La distribution de revenus serait alors une condition préalable à la libéralisation des prix. D'après N. Akesbi, ce modèle a été étudié dès 2007-2008 (études, expérience pilote à Azilal avec le programme Tayssir en 2009 dans l'une des régions les plus pauvres du Maroc avec l'attribution d'un revenu direct aux familles sous forme de bourse pour inciter à la scolarisation des enfants...) mais sans se traduire concrètement par une généralisation du modèle. L'expérience s'est arrêtée là jusqu'à l'arrivée en 2012 du gouvernement Benkirane qui a endossé ce modèle et n'a pas tardé à annoncer la réforme et la volonté de mettre en place un système d'aide directe au revenu de manière concrète. Or cette réforme n'aboutira pas. Qu'est-ce qui peut en expliquer l'échec malgré la volonté politique du chef de gouvernement de mettre en place un dispositif d'assistance en lieu et place de la caisse de compensation ? Et comment le discours politique s'est-il saisi de cette réforme tantôt pour justifier l'échec et éviter le blâme tantôt pour défendre la légitimité des acteurs au pouvoir ?

2. Ce qui a été annoncé / Débats et compromis :

En 2012, la situation de la caisse de compensation est intenable avec la hausse des cours mondiaux³³ et l'explosion du budget alloué à la caisse qui a atteint 7% du PIB dans un contexte où la dette publique a atteint des records ce qui pousse le nouveau gouvernement à prendre conscience de l'urgence et à faire des promesses dans le sens d'une réforme imminente du mécanisme de subvention par les prix dans le but de réduire le déficit budgétaire et de rééquilibrer la balance des paiements et le budget de l'Etat sous les recommandations du FMI. La réforme annoncée s'articule autour de 2 axes :

1. La libéralisation des prix par la réduction progressive des subventions afin de réduire les coûts financiers engendrés par un mécanisme devenu si lourd et coûteux en plus de son efficacité
2. La mise en place d'un système d'aide directe ciblé sur les plus pauvres (allocation d'un revenu minimum éventuellement conditionné) pour leur permettre de supporter la hausse des coûts engendrée par le premier axe de la réforme tout en rétablissant l'objectif de justice sociale et de soutien à la consommation que l'ancien mécanisme ne remplissait plus.

Seul le premier axe est entamé : le gouvernement se vante des économies que la réforme permet de réaliser, tout en omettant de mentionner l'effet du facteur conjoncturel et de la baisse des cours de pétrole sur la réduction des coûts. En effet, les prix de plusieurs produits subventionnés de première nécessité restent intacts (pain, sucre, bouteille de gaz butane), tandis qu'on profite de la baisse des cours mondiaux pour supprimer la subvention des produits "de luxe" qui profitent davantage aux plus riches (essence, farine et sucre de gamme supérieure...).

A côté de ces grands axes qui nous intéressent particulièrement, le gouvernement se saisit également des problèmes de gestion et de fonctionnement de la caisse de compensation qui limitent l'efficacité du système et génèrent de la rente et du profit pour certains opérateurs économiques impliqués au détriment des finances publiques. Deux problèmes majeurs sont ainsi identifiés : le contrôle et l'information. D'un côté, l'éclatement de la responsabilité et le télescopage des décisions rendent impossible le contrôle de la tarification. De l'autre, l'asymétrie de l'information entre les autorités, les entreprises et le consommateur participe à l'opacité du système et facilite les abus. Conscient de ces dysfonctionnements, le projet de réforme avancé par le gouvernement, dans le sens de plus d'équité et d'efficacité, vise d'une part l'optimisation de la transparence en affichant les prix et en externalisant le contrôle à des cabinets spécialisés, et d'autre part appliquer la vérité des prix et aider directement les plus pauvres.

33

"Quand le mécanisme n'a pas été réformé dans le fond et que les prix sont très hauts, vous êtes obligé de continuer à subventionner... Lorsque le nouveau gouvernement arrive au pouvoir, il se prend dans la figure ce problème de la caisse de compensation", extrait d'un entretien avec N.AKESBI le 20/07/2016

L'annonce de la réforme a été précipitée par un contexte tendu socialement et économiquement qui a fait prendre conscience aux gouvernants de l'explosivité du dossier et de l'urgence de la réforme. En effet, cette prise de conscience de la sensibilité notamment des subventions alimentaires et de leur rôle dans la préservation de la paix sociale intervient dans un contexte de crise alimentaire mondiale : en Septembre 2010, la FAO déclare que le monde est sur le point de connaître une crise alimentaire similaire à celle de 2007/2008. En effet, les prix des denrées alimentaires ont commencé à augmenter dès août 2010 pour enregistrer en 2011 une hausse de 10% par rapport à 2008, situation qui allait empirer alors qu'une sécheresse des plus importantes jamais survenues depuis 1976 s'abat sur l'Europe. Les charges de la compensation étant liées aux fluctuations des prix des matières premières sur le marché international, la hausse des prix impactera négativement les finances publiques.

Face à la montée de la grogne sociale et la crainte d'un effet de contagion générée par les événements du printemps arabe, pour prévenir un appauvrissement des populations et la croissance du mécontentement face à la vie chère, le royaume du Maroc a commandé, en une dizaine de jours, du 10 au 19 janvier 2011 près de 255 000 tonnes de blé. Il a également annoncé une aide importante aux importateurs d'huiles et de sucre pour faire baisser les prix³⁴. Le montant des importations de blé entre janvier et avril 2011 au Maroc a ainsi été multiplié par 4,8 passant de 118 à 573 millions d'euros. Le pouvoir marocain a également annoncé un quasi doublement des fonds de la Caisse de Compensation. Le gouvernement se voit en effet contraint de doubler le budget réservé à sa politique de subvention en injectant dans la caisse de compensation 17 milliards de dirhams supplémentaires ajoutés aux 21 milliards déjà prévus dans le budget de 2011³⁵ (NB : Ayant rencontré différents chiffres rapportés d'un journal à un autre, le site du Ministère des affaires générales et de la gouvernance indique que la charge de la caisse de compensation pour 2011 est bien plus élevée en donnant le chiffre de 49 milliards de dirhams pour l'année 2011 et 56 milliards en 2012. Cette aggravation de la charge de compensation et de sa part dans le PIB national creuse le déficit budgétaire pour le ramener à 7,1%).

Cette décision défendue par le directeur de la concurrence au Ministère des Affaires économiques et générales comme un moyen de stabilisation des prix et une mesure de la stratégie préventive du gouvernement pour faire face à la hausse considérable que connaissent les prix des produits de base sur les marchés mondiaux et protéger ainsi le pouvoir d'achat du citoyen, entre en contradiction

34

“Le Maroc face à la flambée des prix alimentaires”, Le Matin, 10 Janvier 2011

35

Mohammed CHAOUI, “Caisse de compensation : les axes de la réforme”, L'Economiste, Edition N°:3163 Le 04/12/2009.

avec l'esprit de la réforme inscrite à l'agenda politique dès 2010 avant l'occurrence de la crise politique et économique qui oblige le gouvernement à faire marche arrière pour assurer la paix sociale malgré le coût exorbitant du report d'une telle réforme.

Alors qu'on est passé de 5 milliards de DH en 2003 à 32 milliards de DH en 2008 pour le budget de la caisse de compensation, le gouvernement marocain a injecté près de 100 milliards de dirhams dans la subvention des prix des produits de première nécessité depuis 2008. Longtemps considérées comme un excellent moyen d'acheter la paix sociale, les subventions alimentaires sont devenues avec l'inflation et la faiblesse des politiques agricoles et alimentaires nationales un véritable gouffre financier et une aberration du point de vue de la lutte contre la pauvreté. C'est ainsi que chaque année, la question de la réforme refait surface avec de multiples annonces d'échéance puis se fait vite oublier tellement le dossier est sensible. Abordée par le ministre des finances le 3 décembre 2009 lors de la discussion du budget en commission à la Chambre des conseillers, celui-ci considère que la réflexion a mûri et annonce que 2010 sera l'année de la réforme³⁶.

Dans cette première annonce de réforme, il est déjà question du ciblage des populations nécessiteuses pour corriger les aberrations du système de subvention par les prix, et qui a déjà démarré à titre expérimental, preuve de son effectivité (le ministre avance le chiffre de 950 millions de DH consacrés au programme Tayssir qui attribue des dizaines de milliers de bourses/aides directes aux ménages pour les inciter à scolariser leurs enfants, équivalent de la Bolsa familia brésilienne). La réforme vise donc une généralisation du ciblage et une application simultanée et progressive de la vérité des prix. La définition des bénéficiaires s'appuiera sur les listes du RAMEM (régime de couverture maladie pour les plus pauvres) à l'aide de commissions locales qui arrêteront les listes des personnes éligibles aux aides directes sur la base d'un système de notation prenant en compte la situation socio-économique des ménages. Le ciblage ne sera pourtant pas généralisé comme promis.

2011 donne de l'assurance au nouveau parti au pouvoir, le PJD, qui promet une réforme ambitieuse en faveur des populations les plus nécessiteuses. Bien que la réforme soit inscrite dans l'agenda politique bien avant et sans cesse reportée pour des raisons de paix sociale mais aussi d'équilibre politique et qu'aucun parti ne voulait en endosser la responsabilité pour éviter le blâme lié à une hausse des prix suite à la suppression des subventions, l'urgence d'une telle réforme devenue

36

idem

inévitables avec des finances publiques au bord de la faillite est récupéré politiquement par le parti au pouvoir qui se décrit comme le seul ayant été capable de toucher à un dossier aussi sensible du fait de son courage politique, d'autant plus que son discours et son programme électoral avait pour axe principal la lutte contre la rente, tout en profitant d'une conjoncture économique enfin favorable. Le compromis trouvé du remplacement des subventions par une aide directe ciblée comme moyen de sauvegarder la paix sociale ne sera pas réalisé mettant cet équilibre en péril. C'est là où interviennent d'autres acteurs politiques qui vont modifier le sens pris par la réforme.

En effet celle-ci rencontre des résistances et des oppositions d'abord de la part des syndicats (avec la hausse des prix la réforme risque d'engendrer inflation et dégradation du pouvoir d'achat, crainte du phénomène des travailleurs pauvres, position plutôt conservatrice : "on ne sait pas ce qu'on gagne mais on sait ce qu'on perd") et puis par des partis "*pas simplement de l'opposition mais des partis qui étaient dans le gouvernement, à commencer par l'Istiqlal, qui se sont dit le PJD va commencer à distribuer des revenus directs, d'autant plus que les élections communales ne devaient pas attendre 2015 mais devaient avoir lieu plus tôt en 2012 ou 2013*".

D'après Najib Akesbi, cette crainte des autres partis du gain politique que la distribution de revenus directs allait apporter au PJD est à l'origine du conflit entre les partis de la coalition gouvernementale qui a amené à un remaniement ministériel suite à la sortie du parti de l'Istiqlal du gouvernement : "*C'est une évidence que la crise ministérielle n'avait pas d'autre but*". Il donne pour preuve le renoncement du gouvernement à ce système d'assistance suite au remaniement. Ce renoncement serait donc un compromis pour rester au pouvoir. "*On avait parlé de rente, de corruption électorale... : ils vont distribuer de l'argent, avoir de la clientèle politique, gagner les élections... ils vont ..., ils vont ..., etc.*". Une partie de la classe politique a ainsi rejeté le système d'assistance sans même réfléchir à son contenu par purs calculs politiques y voyant un danger électoraliste.

Cette thématique de la rente revient dans le discours à la fois des opposants et des défenseurs de la réforme et fait l'objet d'une dénonciation systématique des deux côtés constituant à la fois l'un des principaux axes du débat autour de la réforme et un élément de langage important dans la stratégie de communication politique et de justification des choix gouvernementaux : d'un côté la caisse de compensation est un système anti-économique générateur de rentes et d'abus pour les sociétés qui en bénéficient, ce qui justifie la nécessité de le réformer; de l'autre, la distribution de revenus directs en lieu et place des subventions ainsi supprimées constituerait à la fois une rente électoraliste dénoncée par les opposants et un élément récurrent dans le discours de la primature qui justifie l'échec des réformes annoncées ou la non action par l'existence de "résistances" au changement (ici

la rente est utilisée pour qualifier les gains politiques que produirait un système d'assistance pour le parti au pouvoir par ses adversaires politiques à l'origine de l'entrave à la réforme) : dès son arrivée au pouvoir, le chef du gouvernement commence par invoquer l'existence de poches de résistance voire d'un gouvernement de l'ombre, d'acteurs inconnus et de lobbys entravant son travail et sa volonté de lutter contre la corruption et la rente sur la base de laquelle il avait construit son programme électoral et avait bénéficié de la confiance des électeurs.

Cette dénonciation des relents de l'autoritarisme et des résistances de l'Etat profond n'est pourtant pas nouvelle ni spécifique à ce gouvernement. Sur ce plan là, il est possible de faire un parallélisme avec l'expérience de l'alternance consensuelle en 1996 où l'USFP, parti de gauche issu du mouvement d'indépendance nationale et longtemps opposant au régime qui s'engage dans un processus de transition politique en acceptant de participer au gouvernement selon les règles du jeu définies par la monarchie, ce qui l'amène à devoir faire plusieurs compromis (ex. l'existence de ministères de souveraineté subordonnés à la monarchie dans son gouvernement) : dans les deux cas, il s'agit de partis indépendants longtemps opposants qui, dans un contexte où le régime semblait prêt à faire des compromis dans le sens de la démocratie, ont accepté les règles du jeu politique définies par ce régime, à savoir l'alliance avec des acteurs (partis de l'administration ou technocrates) proches de la monarchie, ce qui réduit leur marge de manoeuvre politique pour mener des réformes avantageuses et les confronte à des "résistances".

L'arrivée des islamistes du PJD au pouvoir dans un contexte socialement agité et favorable au changement et à la dénonciation de l'autoritarisme représente en cela une aubaine où le parti au gouvernement se positionne dans la lutte contre la rente (al fassad) puis contre l'autoritarisme (attahakom), qu'il peut invoquer autant que nécessaire pour pointer les obstacles auxquels il fait face et l'opacité des règles du jeu institutionnel quand bien même il les a accepté dès le départ en s'opposant de manière farouche aux revendications de la rue d'instauration d'une monarchie parlementaire, et tout en étant conscient des limites de son pouvoir au sein d'un régime dual.

Au final, on a du mal à savoir qui a les prérogatives pour faire quoi (ambiguïté des politiques publiques) : monarchie fixe orientations, s'approprie les trucs avantageux, confie/délègue les réformes casse-gueules au gouvernement et fait en sorte que celui-ci n'en profite pas trop... quel profit pour le gouvernement dans tout ça ?

Qu'est-ce qui pousse alors le PJD à adhérer à un régime peu avantageux où il n'a pas la marge de manoeuvre nécessaire pour conduire les réformes promises ?

Outre la dénonciation systématique de la rente des deux côtés : celle qui amène à la réforme du système vs. celle utilisée pour qualifier les gains politiques que produirait un système d'aide directe, parmi les principaux débats et objections à la réforme de la caisse de compensation celui concernant l'appauvrissement de la classe moyenne³⁷ en cas de réforme est un point central du débat : le système de subvention est un stabilisateur social et un soutien important à la consommation et au pouvoir d'achat de la classe moyenne (44% de dépenses alimentaires) pour laquelle il garantit la stabilité des prix. Il est difficile d'imaginer sa disparition sans conséquences sociales et économiques désastreuses si celle-ci n'est pas bien anticipée.

Si de nombreuses incertitudes planent sur le contenu du projet de réforme de la caisse de compensation au Maroc, il n'en demeure pas moins que le gouvernement semble privilégier la piste de la distribution d'aides directes aux couches les plus défavorisées. Mais pour qu'une réforme soit réussie, il faut qu'elle soit socialement équilibrée. Or, il semble que la classe moyenne soit la grande oubliée de cette réforme. Alors que celle-ci est surendettée car elle paie déjà très cher le coût de la défaillance des services publics, elle risque de voir son niveau de vie se dégrader considérablement si les subventions sont supprimées. *“En conséquence, la réforme de la caisse de compensation qui est inéluctable ne peut se réduire à un « arrosage » de la classe la plus démunie. Au contraire, elle doit concilier à la fois la rationalisation des dépenses publiques et la préservation de la dynamique de la croissance portée par la classe moyenne.”*³⁸

Pour éviter la paupérisation de la classe moyenne, certains chercheurs comme N. Akesbi suggèrent que celle-ci soit prise en compte dans le ciblage...

Par ailleurs, contrairement aux systèmes de protection universels, les systèmes ciblés créent des tensions sociales car ceux qui y contribuent n'en bénéficient pas et n'y adhèrent pas forcément. Souvent les populations les plus mécontentes sont les populations modestes à la lisière de la pauvreté qui regardent les plus pauvres comme étant des privilégiés surtout lorsque l'assistance fournit aux pauvres des revenus similaires qui menacent les ménages modestes de déclassement. Inclure la classe moyenne inférieure dans un système de ciblage peut également répondre à ce problème et atténuer les tensions et la stigmatisation des assistés.

Un dernier argument qui a été opposé à la réforme est celui du manque de moyens financiers pour mettre en place un système d'assistance, reste que l'assistance coûtera moins chère que la caisse de

37

Hicham El Moussaoui, *“Réforme de la caisse de compensation marocaine : Quid de la classe moyenne ?”*, Libre Afrique, le 25 février 2013

38

Idem

compensation et bénéficie seulement aux personnes dans le besoin). L'obstacle reste donc éminemment politique.

Enfin deux positions majeures s'affrontent : Si le système de subvention par les prix est injuste et aveugle, il faut le changer vers un système plus efficace et donc plus ciblé vs. position plus conservatrice qui a évolué avec l'évolution de la charge de compensation atteignant des records en 2012 : maintenir les subventions pour préserver un semblant d'équilibre social, mais aussi pour des motifs liés à l'économie nationale et à l'investissement social, et qui considère que la subvention représente une béquille pour les classes moyennes censées être le moteur de l'économie via la consommation. La subvention contribue incontestablement à l'équilibre et à la stabilité des prix. Imaginons que des produits comme le gaz ou le sucre subissent la loi du marché. Le résultat serait compromettant pour le niveau et la qualité de vie pour des millions de Marocains, mais surtout pour la stabilité sociale et l'équilibre politique.

C'est aussi ce qui pousse certains journaux³⁹ à titrer en 2011 que la réforme n'aura pas lieu du fait de la menace de paupérisation qu'une suppression des subventions représenterait pour les ménages de la classe moyenne, préconisant de réduire la charge de compensation tout en continuant à subventionner, ce qui paraît difficilement réalisable dans un contexte de crise économique mondiale mais aussi nécessaire avec la flambée des prix des matières premières. Une prévision alarmante fait ainsi état de 700 000 pauvres en plus sans les subventions, en plus de la détérioration du pouvoir d'achat due à l'inflation générale engendrée. Appliquer la vérité des prix reviendrait à plonger trop de ménages dans la précarité à moins qu'un système de remplacement plus ciblé sur les ménages pauvres et les classes moyennes inférieures ne soit imaginé parallèlement. Garder le système de subventions aveugle car sa disparition pourrait avoir un impact négatif reviendrait à assumer qu'il profite essentiellement aux plus riches.

On réfléchit donc d'abord à une réforme progressive en diminuant par exemple les subventions qui profitent aux industriels et aux plus riches, notamment celle du fioul qui paraît être une aberration, ce produit étant essentiellement utilisé dans des activités commerciales et industrielles, afin de réduire au possible la charge de la compensation et de la ramener à un objectif de 3% du PIB. Imaginer une réforme fiscale qui permettrait de laisser le système "universel" tel qu'il est mais en demandant aux «indus» bénéficiaires de restituer au moins une partie de ce qu'ils ont reçu paraît également compliqué et ne résoudrait pas pour autant les abus et les rentes générées. Le scénario le plus plausible serait donc de remplacer complètement le système de compensation par un système plus efficace et plus ciblé, ce qui ne semble pas mince à assumer et à conduire sur le plan politique

39

"Compensation : réduire, mais continuer à soutenir", La Vie éco, 14 Octobre 2011

car bien que cette proposition ait été endossée publiquement par le chef du gouvernement, elle n'a pu voir le jour à cause des résistances des parties les plus conservatrices et qui craignent le coût politique d'un système aussi révolutionnaire d'assistance aux plus pauvres.

Un étude réalisée par des universitaires marocains et présentée au gouvernement préconise quant à elle le retour à un fonds de solidarité et de cohésion sociale comme bouée de sauvetage du système de compensation qui présenterait par son rôle de stabilisateur social plus de vertus qu'on ne le pense. Cette solution remonte au gouvernement de Youssoufi qui avait demandé à certains industriels profitant des subventions de restituer des sommes à partir d'un certain seuil de chiffre d'affaires avant que l'option ne soit enterrée durant le mandat de Jettou. Ce fonds que l'on veut réanimer, tient-on à préciser, n'est pas un impôt sur la fortune. Il doit naturellement émaner de l'élan solidaire et citoyen des 10% de riches industriels et agriculteurs qui profitent de plus de 90% de la subvention des produits de première nécessité comme les produits pétroliers, le gaz, la farine de blé tendre ou encore le sucre. Celle-ci coûte au Budget de l'Etat l'équivalent de 5,2% de PIB en 2008 contre 1% en 2003⁴⁰.

On revient ici à l'idée de dette sociale pour rééquilibrer la distribution des ressources, sauf que celle-ci est davantage liée à la volonté politique et un élan naturel de solidarité plus semblable à la charité qu'à la notion de "droits sociaux" définis par la loi et ouverts à travers la mise en place d'un système d'assistance institué qui est la matérialisation de la dette sociale de la Nation envers les plus pauvres. Dans tous les cas il faut agir, sous peine de passer «de la régulation des prix à l'endettement étatique».

Pour Noureddine El Aoufi, l'un des universitaires ayant pris part à l'étude, il devient alors impératif de définir une nouvelle politique de protection sociale. En novembre 2009, lors d'une présentation en commission parlementaire, Nizar Baraka, ministre des Affaires économiques et générales, a reconnu que le budget de la compensation est volatile, difficilement maîtrisable et que le soutien est inéquitable, ayant peu d'impact sur le développement des secteurs économiques. Pour briser ce cercle vicieux et s'affranchir de la «trappe à subventions», pour reprendre les termes du rapport de synthèse de l'étude, il est impératif d'engager la réforme sur un double front. D'abord, un ré-engineering du système de compensation avec, en trame de fond, un ciblage optimal des catégories éligibles (les pauvres et les vulnérables). Ensuite, la redéfinition de la politique sociale sur une base conjuguant protection contre les insécurités et les vulnérabilités, d'une part, et le renforcement par l'investissement social des capacités des populations défavorisées, d'autre part.

40

"Compensation : Un fonds pour l'investissement social", Le Matin, 5 septembre 2016

En tout cas, pour ne pas se limiter au seul système de la compensation, dont les dysfonctionnements ne forment que la partie visible de l'iceberg, la perspective de réforme veut insérer les nouveaux dispositifs de la compensation dans le cadre d'une approche globale et intégrée de la politique sociale. Celle-ci définit les contours du projet «Maroc solidaire».

Dans ce but, l'actuel système de compensation fera place, à terme, « à un modèle de protection sociale basé sur le renforcement des capacités humaines et la résorption des inégalités en opérant par le transfert direct conditionné aux couches les plus démunies », annonce le ministre qui souligne la nécessité de penser un cadre institutionnel et procédural pour ce nouveau modèle. La protection sociale sous-entend, en effet, un accès meilleur et plus équitable de la population vulnérable aux « biens communs », entre autres, l'éducation, la santé, le logement... A cet égard, deux programmes-phares ont servi de champ d'expérimentation du projet de la réforme du système de compensation. Les programmes « Tayssir » et « Ramed», puisque c'est d'eux qu'il s'agit, ont permis la prise en charge, même partielle, des couches défavorisées en matière de scolarisation et de soins sanitaires. Somme toute, «l'évaluation de ces expériences nécessite, certes, du recul mais les premiers résultats sont prometteurs», estime Nizar Baraka⁴¹.

Enfin, l'étude préconise de plafonner la dépense de subvention à 3% du PIB et autonomiser le financement de la compensation. Elle incite également à la mise en place d'un fonds dédié à l'investissement social et à mettre en pratique le principe de cohésion sociale en instituant une contribution générale de solidarité.

N. Akasbi imagine quant à lui un système d'aide directe plus proche de ce qui a été annoncé par le gouvernement Benkirane. Après avoir salué l'originalité de la réforme telle qu'elle a été annoncée, celui-ci constate par ailleurs que rien n'a été fait dans ce sens : “La composante « Distribution de revenus » a tout bonnement été évacuée, ne gardant de la « réforme » que celle de la libéralisation des prix... De sorte qu'au final, ce gouvernement n'a rien fait d'autre que revenir à la vieille « recette » du FMI des années 80 du siècle passé : libéralisation des prix sous prétexte de « vérité des prix », point à la ligne !” alors que ce dont il était d'abord question c'est d'une vision globale aboutissant à une véritable avancée sociale à travers laquelle l'Etat, au-delà d'une simple “compensation” de la hausse des prix de quelques produits de base et du risque qui s'en suit de dégradation du pouvoir d'achat, devait garantir à une partie de la population qui n'a pas les moyens de vivre décemment de son travail un revenu de base qu'il appelle “Revenu de la Dignité”. Il place ce revenu dans la dialectique “droit” et “devoir” (devoir de l'Etat de garantir une existence digne à tous ses citoyens). Ce SMIC social est pour lui l'une des avancées qui caractérise beaucoup d'Etats

41

Réforme de la Caisse de compensation. Vers un système plus équitable, Le Matin, le 5 avril 2010

démocratiques “et c’est bien la moindre des choses dès lors que les citoyens paient des impôts à cet Etat et qu’on adhère un tant soit peu à une approche redistributive par les finances publiques”⁴².

L’enjeu véritable est donc la garantie d’un revenu décent à la partie de la population qui en a besoin. Cette vision inclue également la classe moyenne inférieure qui serait davantage concernée par une compensation (ex. 500 DH) que par un revenu direct (ex. 1000 DH pour les plus pauvres par mois et par ménage), afin d’éviter sa paupérisation. Ce revenu pourra également être conditionner pour inciter les populations ciblées à scolariser leurs enfants ou à recevoir des soins de base à l’instar de dispositifs existants comme Tayssir et Innaya.

Le ciblage pourra se baser sur celui fait dans le cadre du RAMED pour commencer puis affiné progressivement avec l’expérience. Il est ainsi évident que les bénéficiaires du RAMED soient éligibles à un tel système. On ne part donc pas de rien mais d’une base existante et qui est toujours perfectible. Cela concernerait par exemple 2 millions de ménages si on considère que chaque ménage est composé de 5 personnes en moyenne, soit 10 millions de personnes (à peu près le tiers de la population), ce qui couvre largement les bénéficiaires du RAMED aujourd’hui estimés à 9 millions (voir large au début permettrait de faire accepter une politique, c’est également la stratégie employée dans le cadre du RAMED). Soit 24 milliards de DH par an (2,5% du PIB) au lieu de 56 milliards actuellement pour la Caisse de compensation. A cette base, on ajouterait 1 million de ménages de classe moyenne inférieures qui ne seraient pas visés par un revenu mais par une compensation pour éviter leur appauvrissement. Il préconise également qu’un tel système soit centralisé pour éviter les abus (corruption et clienélisme) et que les nouvelles technologies soient mobilisées pour effectuer les transferts monétaires (ex. Code envoyé par SMS), tous les citoyens disposant au moins d’un cellulaire même dans les endroits les plus enclavés, pour éviter de passer par des intermédiaires humains potentiellement corrompus.

Malgré l’existence d’études sérieuses prévoyant toutes les conditions nécessaires à la réussite d’un tel système d’assistance, qu’est-ce qui explique ce changement de cap dans la politique du gouvernement ? Cette promesse non tenue est-elle simplement un instrument d’arriver au pouvoir en profitant de l’effet d’annonce généré ? où existait-il réellement une volonté de mettre en place ce système de redistribution sociale et qu’est-ce qui expliquerait alors ce renoncement ?

3. Une réforme inachevée : Ce qui a été fait et pourquoi

42

Réforme de la Caisse de compensation : “le gouvernement n’a pas tenu ses promesses”, selon Najib Akesbi, interview par Ristel Tchounand dans Yabiladi, le 23/03/2015

Le gouvernement marocain a entamé un plan de réforme de compensation progressive qui vise dans une première étape, la maîtrise de l'évolution de la charge de compensation en vue d'alléger son impact sur le Budget de l'Etat tout en générant des ressources financières qui pourraient être réaffectées dans l'amélioration du système de protection sociale.

La seconde étape a pour objectif l'acheminement des secteurs compensés vers une libéralisation future tout en encourageant la concurrence dans les marchés de ces secteurs.

L'activation du système d'indexation des prix des produits pétroliers constitue la première composante de cette réforme. L'indexation a été menée en deux étapes principales dont la première, entamée le 16 septembre 2013, avait soumis le gasoil, l'essence et le fuel oil n°2 à une indexation partielle avec un niveau de subvention conforme aux crédits ouverts par la loi des Finances. La seconde étape et qui complète la précédente a consisté en l'adoption d'une indexation totale de l'essence et du fuel et la suppression des subventions accordées à ces produits mise en application en février 2014. La subvention accordée au gasoil a été réduite graduellement jusqu'à sa suppression en fin de l'année 2014. En juin 2014, il a été procédé également à la suppression de la subvention accordée au fuel n°2 et au fuel spécial destiné à la production de l'électricité dans le cadre du contrat programme ONEE-Gouvernement.

L'opération d'indexation a été accompagnée par un ensemble de mesures palliatives afin d'atténuer l'impact du système d'indexation partielle sur les consommateurs dont notamment la mise en œuvre d'un dispositif de soutien pour le secteur du transport (taxis et bus) dans un cadre conventionnel afin d'éviter tout risque de contestation ou de blocage de la réforme par ces derniers.

A compter du 1er janvier 2015, les prix des combustibles liquides (essence et gasoil) et des fuels sont soumis au système d'homologation des prix le premier et le 16 de chaque mois conformément aux dispositions de l'accord d'homologation des prix des produits pétroliers entre le gouvernement et le secteur des produits pétroliers signé le 26 décembre 2014. Cet accord retrace un ensemble d'engagements visant la préparation du secteur à la libéralisation des prix qui sera mise en œuvre à partir du 1 décembre 2015.

Le gouvernement continue cependant à subventionner les prix du gaz butane ainsi que les prix des produits alimentaires notamment le sucre et la farine nationale de blé tendre.

Par ailleurs, la libéralisation partielle des prix n'a pas été suivi par la mise en place du système d'aide directe aux plus pauvres annoncé par le gouvernement. Quelles peuvent être les raisons de ce renoncement ?

On peut déjà en citer deux, principalement :

- Une incapacité à mener des réformes trop avantageuses pour l'exécutif élu

L'échec de la réforme de la caisse de compensation dans son volet social démontre l'incapacité du gouvernement à mener des réformes sociales de fond du fait de son pouvoir limité qui l'oblige à revoir ses ambitions à la baisse. La distribution de revenus directs aurait été une première dans l'Histoire du Maroc et aurait marqué les esprits, d'où l'opposition qu'elle a suscité par crainte de l'impact électoral qu'elle aurait pu avoir. Or cette opposition n'a pas été manifeste et ne s'est pas vraiment déclarée publiquement ce qui rend la recherche de ses motifs et de son déroulement assez difficile à démontrer. D'après Najib Akesbi, la volonté de distribuer des revenus directs a été dès les protectorat l'un des arguments du mouvement d'indépendance nationale qui voulait que l'Etat distribue à l'époque 10 DH pour chaque marocain une fois le colonisateur chassé et les richesses du pays – notamment les recettes issues de l'exportation des phosphates – réappropriées.

On remarque que cette réforme a été suspendue plusieurs fois. En effet, l'idée du ciblage n'est pas nouvelle et a bien été étudiée et même annoncée sous l'ancien gouvernement par l'ancien ministre des finances Salaheddine Mezouar prévoyant une généralisation des expériences faites dans certaines régions pauvres avec Tayssir. La réforme de la caisse de compensation remonte quant à elle au PAS comme nous l'avons détaillé en 1ère partie avec la pression constante mise par le FMI sur le gouvernement pour appliquer la vérité des prix. Malgré les ajustements opérés, nous avons également vu qu'une véritable réforme n'a pas pu être menée du fait de la sensibilité du dossier et du risque qu'il représente à la fois pour la stabilité politique et l'équilibre sociale, et que le problème a subsisté accumulant les dysfonctionnements et les abus jusqu'à ce qu'il devienne urgent de le réformer. Alors même que le gouvernement se targue du courage qu'une telle réforme a nécessité, il apparaît en réalité qu'il n'avait pas d'autre choix.

Par ailleurs, la réforme avait bien commencé sous le gouvernement d'alternance, à l'instar d'autres politiques publiques qui s'étendent dans le temps et restent déconnectées de la temporalité électorale : Les gouvernements successifs profitent peu des gains engendrés par les réformes qui ne sont pas conduites au sein d'un seul mandat électoral de façon à pouvoir obtenir des résultats avant la fin du mandat. Ces gains bénéficient donc au seul acteur politique constant qui peut en assurer la continuité dans le temps en fixant les orientations générales des politiques publiques : la monarchie. Celle-ci à la tête du régime contrôlerait la configuration du champs politique avec pour seule contrainte depuis la nouvelle Constitution 2011 la nomination d'un chef du gouvernement issu du parti arrivé premier aux élections mais que le système électoral contraint à former des coalitions gouvernementales avec des partis plus ou moins interchangeables et proches du régime (ici N. Akesbi commente la sortie du Parti de l'Istiqlal et son remplacement par le RNI).

Quand bien même le parti leader de la coalition gouvernementale serait indépendant, il ne peut dès lors pas conduire des réformes sociales trop avantageuses : bien qu'il soit tenu de trouver des solutions, c'est la monarchie qui garde la main et la popularité du gouvernement ne doit pas lui faire de l'ombre ni risquer de remettre en cause sa légitimité (il existerait en cela un seuil à ne pas franchir). Il doit dès lors faire autant de compromis pour satisfaire les intérêts de l'Etat sous peine de voir les autres partis se désolidariser et quitter le gouvernement empêchant toute action gouvernementale et menaçant son maintien au pouvoir.

Aux simples considérations électorales qui poussent les gouvernements à prendre en compte les réactions de l'opinion publique s'ajoute ainsi une difficulté plus structurelle liée à la configuration du régime politique marocain limitant l'indépendance des acteurs politiques et les contraignant à prendre également en compte dans leur choix de politique publique la non perturbation de l'équilibre politique fragile où ils occupent une place délicate les poussant à rendre compte non plus seulement aux électeurs mais aussi à agir sans froisser les autres composantes de l'Etat.

Cette multitude d'acteurs et d'objectifs non seulement étend les politiques publiques dans le temps et les fait échapper les politiques au contrôle électoral par le vote-sanction qui est davantage basé sur les performances liées à la gestion de la conjoncture économique et aux ajustements opérés par chaque gouvernement en fonction de cette conjoncture et sur les effets-retours que ceux-ci engendrent qu'aux réformes de fond, mais participe également à l'ambiguïté et l'opacité des décisions prises à tel point qu'il est difficile tant pour l'observateur que pour l'électeur de distinguer clairement l'implication de chaque acteur et sa part de responsabilité dans la prise de décision au moment même où le discours politique renforce cette ambiguïté et rend la responsabilité diffuse et la reddition des comptes par conséquent compliquée :

Alors que d'un côté les partis politiques ont accepté les règles du jeu politique qui impliquent qu'ils doivent composer avec acteurs tout à fait opposés à leur politiques et qui ont des intérêts à préserver, et bien qu'ils aient dès le départ tout à fait conscience de la marge de manoeuvre limitée qu'ils ont au sein de l'exécutif pour conduire leur réforme, ils continuent d'appuyer leur argumentaire face aux électeurs et à l'opinion publique sur un discours de victimisation dénonçant de manière peu claire les résistances au changement auxquelles ils sont confrontés et le manque d'indépendance dont ils souffrent dans le travail (maxime récurrente : "on ne nous a pas laissé travailler") par l'invocation des interférences de certaines forces extérieures inconnues et non identifiables comme justification des compromis et des obstacles à la réforme conduisant au renoncement aux promesses non tenues.

Cette stratégie de communication qui met l'accent sur la difficulté du contexte de travail tant politique que économique admet toutefois la limite de la compétence gouvernementale à gérer la

chose publique et à réaliser les ambitions et les attentes des électeurs. On se demande dès lors la raison qui pousserait ces derniers à renouveler leur confiance dans un gouvernement aux capacités et aux prérogatives limitées, qui l'admet et fait des concessions dans ce sens sans sembler aller à l'encontre de ces résistances au-delà de leur dénonciation.

Le gouvernement Benkirane a donc repris l'idée en s'appuyant sur des expériences et les études qui étaient là, avec une volonté de mettre en pratique le ciblage à une plus grande échelle en réponse à la libéralisation des prix, ce qui a été au départ salué et considéré comme une avancée sociale puisque la réforme envisagée ne se contentait plus de réduire le coût économique de la caisse de compensation mais se distinguait par la distribution de revenus directs pour en amortir le coût social et éviter la paupérisation. Que s'est-il passé à fur et à mesure de la mise en oeuvre de cette réforme ? Le gouvernement a dû faire des ajustements par rapport à la réforme annoncée.

En effet, le PJD qui a annoncé la réforme, inscrite dans son programme gouvernemental et sur la base de laquelle il a éventuellement été élu, et qui risque de profiter des effets-retours positifs de la distribution de revenus directs auprès des bénéficiaires et de l'opinion publique, notamment parce que ceux-ci ont tendance à identifier principalement le gouvernement à ce seul parti ou à son chef dans leurs représentations collectives, doit en réalité composer avec les autres acteurs politiques avec lesquels il partage le pouvoir. Il se voit donc contraint de faire des compromis, à savoir le renoncement à la distribution de revenus directs pour conserver sa place au gouvernement et diminuer les craintes des autres acteurs politiques de se retrouver perdants face à un tel accroissement de sa popularité.

Ces calculs politiques qui ont empêché la réforme d'émerger font que son contenu n'a même pas été abordé ou très peu ("elle a été combattue par de la toute petite politique, un jeu et des calculs politiques, que ce soit à tort ou à raison", N. Akesbi). On peut en déduire dès lors que dans un régime autoritaire où les gouvènements ne dépendent pas uniquement de l'élection, la concurrence politique soit un obstacle à la conduite de réformes sociales ambitieuses et entraver ainsi le développement social dont la mesure où le gouvènement ne dispose pas des moyens politiques suffisants pour le conduire quant celui-ci lui est trop profitable électoralement.

S'il accepte ce renoncement, c'est également parce qu'il cherche à éviter de se retrouver dans une confrontation trop frontale avec le Makhzen : Le chef du gouvernement réaffirme ainsi qu'il veut éviter tout conflit autour des prérogatives avec le palais parce "qu'il n'aurait aucune chance"⁴³, tout

43

en soulignant que son pouvoir est limité par le “*Tahakkom*”, une certaine forme d’autoritarisme dont la source est volontairement non identifiée et qui fait office d’ennemi de la démocratie et des efforts de réforme gouvernementaux (rétorique d’évitement du blâme). C’est donc par conflit interposé avec les partis proches du pouvoir qu’il essaie de défendre le peu de prérogatives que lui confère la Constitution. Toutefois, on peut difficilement prouver que les partis soient manipulés ou commandés et qu’ils n’agissent pas également par inétêts propres, puisqu’une telle réforme serait surtout profitable à la primature et à son parti qui l’a adoptée plus qu’au reste de la coalition gouvernementale.

Pour le chef du gouvernement et son parti, faire des compromis pour rester en bons termes avec le régime et garder sa place au pouvoir (l’entrée du RNI et du MP au gouvernement suite au retrait du PI se traduit par un passage à la trappe de la proposition de distribution de revenus directs) tout en sachant qu’il sera incapable de tenir ses promesses électorales lui est donc plus profitable et moins coûteux que de défendre les intérêts des électeurs auprès desquels le compromis reste justifiable par le courage politique (devant les citoyens plutôt que devant la classe politique) que les hausses ont nécessité pour sauver les finances publiques.

Alors que l’objectif initial était la lutte contre la rente et l’amélioration de la situation économique et sociale des plus démunis auxquels la caisse ne profitait plus vraiment, il semblerait que celui-ci se soit transformé pour se retrouver supplanté par un objectif plus réaliste bien que moins profitable électoralement du fait de sa technicité, qui est le rétablissement des équilibres socio-économiques. En effet, lors de la présentation de son bilan⁴⁴, le chef du gouvernement le décrit comme ayant été une priorité, se positionnant ainsi en sauveur dans un système qui se dirigeait vers l’asphyxie et présentant les importantes économies réalisées comme un bilan très positif :

- “Les subventions ont été ramenées de 57 milliards de DH par an à 15 MMDH. Depuis 2012, nous avons économisé 100 MMDH”. En réalité, il faut souligner que cette économie est davantage liée à la baisse des cours de pétroles qu’au démantèlement de la compensation qui reste partiel, ce qui a à la fois permis de libéraliser partiellement les prix sans entraîner une explosion sociale mais a aussi engendré une baisse du déficit budgétaire et du déficit de la balance commerciale.
- “Les gens m’applaudissent quand je leur dis que j’ai fait des hausses pour sauver la situation.”
- “Je suis entré dans une maison en ruine où il y avait des fuites d’eau, des pannes d’électricité et de télévision... J’ai mis un casque et j’ai commencé à réparer.”

⁴⁴ “*Benkirane défend son bilan au Grand Oral de Sciences Po*”, Medias24, 17/09/2016

- La recherche de la paix sociale et de la stabilité politique comme frein à la réforme

Voyant qu'il est dans l'incapacité de mettre en place le volet social de la réforme, le gouvernement se contente d'obéir aux directives du FMI en appliquant progressivement la vérité des prix dès que le contexte le permet pour réaliser des économies nécessaires au rétablissement des équilibres macro-économiques. La satisfaction des institutions monétaires internationales paie : le Maroc est récompensé par la confiance de ces institutions qui saluent la réforme (plus économique que sociale) et le qualifient d'être un bon élève ce qui lui permet de contracter d'autres prêts, tandis que l'Etat se félicite de cette avancée et s'appuie sur la légitimité que lui confèrent ces institutions. La dette publique demeure importante ce qui pousse à faire des économies pour la réduire ainsi que le déficit sans pouvoir engager ce qui a été économisé dans des dépenses sociales pourtant annoncées. C'est notamment l'argument avancé par certains techniciens⁴⁵ pour justifier le non remplacement des subventions par un système d'aide directe par absence de moyens car l'argent économisé représente moins de dette et n'est donc pas de l'argent gagné qu'il est possible d'engager dans d'autres dépenses. Ceux-ci omettent qu'un tel système qui repose sur une conjoncture économique favorable où les cours mondiaux sont bas pour l'instant est un équilibre précaire et que la non anticipation de la libéralisation des prix par la distribution de revenus directs risque d'avoir un coût social important et représente une vraie bombe à retardement en cas de hausse des prix.

La crainte du bouleversement de l'ordre social est justement ce qui empêche une libéralisation totale des prix et qui fait que le gouvernement s'engage avec prudence et à reculons dans la réforme (ex. La libéralisation progressive du prix du sucre annoncée pour 2016 avec des augmentations de 15 ct par mois puis une libéralisation totale n'a pas eu lieu, ni celle de la farine ou du gaz beaucoup trop sensibles pour la préservation de la paix sociale). Au final seule une partie des produits pétroliers est touchée par la réforme qui profite des cours de pétrole mondiaux bas sans vraiment prévoir le long terme (d'autant plus que le marché des carburants est oligopolistique et qu'aucune instance de régulation n'a été créée comme ça a été le cas pour la libéralisation des télécommunications), tandis que le volet social de l'assistance est complètement abandonné.

“Insoutenable sur le plan financier et économique, la variable alimentaire semble pourtant cruciale pour les pouvoirs publics d’Afrique du nord et du Moyen-Orient, à la fois dans la politique intérieure mais aussi dans les relations internationales. En effet, les subventions alimentaires au même titre que l’embauche massive dans le secteur public sont au cœur de la stratégie politique de ces régimes depuis les années 1950. Les Etats post-coloniaux se sont construits sur une forme

45

Emission “60 minutes pour comprendre : Caisse de compensation, la réforme difficile ?” sur Média1TV, N°56, 18 novembre 2015

particulière de « contrat social » à travers lequel la population avait accès à différents avantages économiques et sociaux (nourriture, terres, emplois...), en contrepartie de quoi ils apportaient leur soutien au régime et le laissaient disposer totalement de l'espace politique. Ce « pacte social » a pu se maintenir jusqu'aux années 1970 et 1980 au moment où les dirigeants se sont convertis à la doctrine libérale sous la pression des bailleurs de fonds internationaux.

Les subventions sur les produits de base peuvent toucher une grande partie de la population sans induire une bureaucratie pléthorique ou une organisation administrative complexe. Simples à organiser, elles sont surtout populaires aux yeux de millions de personnes dont la plupart n'ont connu que cet état de fait. Leur popularité est telle que toute tentative de réforme semble perdue d'avance. Depuis la fin de la décennie 1970, les gouvernements d'Afrique du nord ont tenté à plusieurs reprises de modifier un système devenu trop coûteux et critiqué par les institutions financières internationales. La baisse de ces programmes de soutien public et l'inflation alimentaire croissante a entraîné de violentes réactions dans la population des pays du Maghreb et du Moyen-Orient. Les protestations en Egypte en 1977, au Maroc en 1981, en Tunisie en 1984 mais aussi en Jordanie en 1996 ont mis en échec ces tentatives de réformes et ont ébranlé la légitimité des leaders arabes. Plus récemment, la crise alimentaire de 2008 s'est traduite en Egypte par une augmentation de 600% du prix du pain conduisant un grand nombre de personnes à se rabattre sur les catégories de pains les moins chers. Ces individus vulnérables, dont le nombre avoisinait les 7 millions selon le Programme alimentaire mondiale, se sont rajoutés à la liste des malnutris et ont grossi les rangs des manifestants, si bien que le gouvernement a rapidement répondu en débloquant pas moins de 2 milliards d'euros en nouvelles subventions et en ordonnant à l'armée de prendre le contrôle des boulangeries.”⁴⁶

Le « pain », c'est la vie !

Prétextant que les contestations populaires n'ont que pour origine la hausse du prix des produits alimentaires, les gouvernements inoculent un vaccin qui va déclencher, irrémédiablement, de nouveaux symptômes identiques aux précédents. En d'autres termes, les gouvernements continuent d'utiliser les subventions alimentaires, non pas pour faire face à l'insécurité alimentaire qui est limitée dans ces pays, mais pour garantir la paix sociale et la stabilité politique. De ce fait, lorsque les subventions sont réduites ou menacées, les régimes arabes s'exposent à de violentes contestations et à des mouvements sociaux.

46

Matthieu BRUN, “Les subventions alimentaires, enjeux et perspectives dans le monde arabe”, Les notes d'analyse du CIHEAM, N°67 – Septembre 2012

Sur le terrain des mobilisations contre la cherté de la vie, les « émeutes du pain » sont des espaces publics de socialisation (Sadiki, 2011) où se construisent et se renforcent d'autres revendications légitimes. Dans les manifestations dirigées contre les régimes arabes en 2010, 2011 et 2012, mais aussi auparavant, le pain est ainsi devenu un symbole de provocation représentant les promesses non tenues des gouvernements. Si bien que le khubz (pain en arabe) dépassait la simple galette de farine consommée par des millions de personnes. Il représentait tous les services gratuits que l'Etat se devait d'offrir pour garantir à sa population une vie moins éprouvante. Ceci n'est d'ailleurs pas sans rappeler une des traductions du mot pain en arabe, 'eish qui signifie aussi la vie. La réponse apportée par les gouvernements aux mobilisations populaires, aussi complexe qu'elles soient, n'a pas été suffisante. Le changement des conditions de vie matérielles dans lesquelles se trouvent les manifestants passe en effet par une transformation politique durable. Comme le rappelle l'expert libanais Rami Zurayk, « les Etats arabes pensaient qu'ils pouvaient calmer les révoltes avec des tonnes de pain, ils ne réalisaient pas que les populations étaient affamées de liberté »⁴⁷.

III- Comparons :

1. Un Etat-Providence en crise vs. un Etat social fragile et fragmenté :

La plupart des comparaisons internationales de politiques sociales adoptent comme référentiel les 3 modèles de l'Etat-Providence selon l'analyse d'Esping-Andersen :

- Bismarckien assurantiel ou corporatiste : assure une protection sociale aux citoyens ayant cotisé et donc travaillé, solidarité organisée autour du statut salarial et financée par les cotisations des travailleurs, transfert important des catégories sociales dépendantes de l'assistance vers les catégories à risque, assistance pour les populations exclues du marché du travail et du bénéfice de l'assurance organisée autour du statut de salarié (femmes, enfants, handicapés...), période de plein emploi qui permet à une large partie de la population de bénéficier de cette couverture, mais avec la crise de l'Etat providence et la montée du chômage qui n'est plus résiduel, la protection sociale s'effrite au profit de l'extension de l'assistance aux catégories populaires les plus démunies économiquement (évolution des catégories sociales bénéficiaires). La démarchandisation dans ce modèle présent en France et en Allemagne est moyenne puisque les aides accordées sont importantes mais dépendent tout de même du revenu antérieur et du statut professionnel sur le marché du travail... Mais comme on l'a vu la réalité est plus complexe : la France n'est pas un

47

Idem

modèle assurantiel pur et bien que la plupart des aides sont financés par les cotisations des travailleurs et dépendent du niveau de salaire et de la durée de cotisation (pension de retraite, allocations chômage...), il existe des aides aux plus défavorisés financé par l'impôt (RSA, CMU, minimum vieillesse...). Le Maroc s'inspire également de ce modèle avec l'existence d'une sécurité sociale pour les travailleurs déclarés gérée par la CNSS et la tentative d'établir des régimes d'assistance (ex. RAMED qui est l'équivalent de la CMU) mais reste un Etat social très fragmenté (Myriam Catusse).

- Beveridgien assistanciel ou universaliste : niveau de protection sociale élevé de l'ensemble de la population, financé par l'impôt. Modèle des Etats scandinaves. 3 U : Universalité de la protection sociale par la couverture de toute la population et de tous les risques, Uniformité des prestations fondée sur les besoins des individus et non sur les pertes de revenus en cas de survenue d'un risque, Unité de gestion étatique de l'ensemble de la protection sociale. Modèle marqué par une forte démarchandisation.

- Libéral résiduel (anglo-saxon) : faible niveau de protection sociale réservée aux plus pauvres et financée par l'impôt. La couverture des risques sociaux dépend largement de l'insertion de l'individu sur le marché du travail lui permettant de gagner des revenus pour financer une assurance privée. Modèle peu démarchandisé. Avec la réduction des prestations versées et le développement des assurances privées, de plus en plus d'Etats tendent vers le modèle libéral.

Dans ces modèles de l'Etat-Providence, l'assistance qui est une forme de régulation sociale est donc fortement liée soit à la régulation économique du marché du travail dans les Etats libéraux soit à la régulation politique dans le modèle social-démocrate. Le modèle bismarckien permet lui une sorte d'équilibre entre le rôle du marché et celui de l'Etat avec on le verra des limites et certains effets pervers également sur la société régulée. On examinera également les enjeux de cette régulation politique en fonction de la nature du régime et les effets induits de l'assistance comme instrument politique sur les bénéficiaires de ces politiques.

Je retrouve dans le livre de Simmel sur les pauvres l'expérience allemande de la naissance des institutions sociales et de l'Etat social allemand qui me rappelle en plusieurs points le Maroc de cette dernière décennie : on y parle du « despotisme éclairé » de Frédéric II à l'époque duquel fut conçu le programme d'un socialisme d'Etat autoritaire en guise d'Etat social et qui a permis au roi de Prusse de sauvegarder l'Ancien régime, à l'époque même où la France s'approchait de son renversement révolutionnaire (équivalent des révolutions du printemps arabes dans les pays voisins du Maroc), et ce en transformant de façon rationnelle le modèle de la domination patrimoniale en paternalisme bureaucratique à la fois protecteur et autoritaire, moderne de par ses bases

organisationnelles et réactionnaire en ce qui concerne ses principes politiques, cette forme de domination qui a été critiquée par Max Weber qualifiant la couverture des risques sociaux de « rente »⁴⁸, vocabulaire aujourd'hui utilisé au Maroc par les acteurs de l'Etat profond, d'après le discours du chef de gouvernement A. Benkirane, pour qualifier et entraver l'assistance et la protection ciblée des plus pauvres. La tonalité pessimiste de la thématisation webérienne du « progrès social », qui caractérise également les analyses du système social marocain aujourd'hui, est due au mode d'émergence des institutions sociales dans l'Allemagne de l'époque et au Maroc contemporain, conçues et initiées par le haut dans une société sans culture politique moderne digne de ce nom, ou du moins fragile.

Le Maroc dispose d'une faible institutionnalisation de la protection sociale, quant bien même celle-ci est ancienne : les prestations familiales ont été introduites en 1942 et les pensions et prestations en cas de maladies en 1959 (Mouaffak, 1997). A côté de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) coexistent d'autres caisses publiques, semi-publiques ou privées de retraites, des sociétés mutuelles qui gèrent des couvertures variées ainsi que des compagnies d'assurances ou des banques, des groupements professionnels, et des entreprises qui proposent au public, adhérents ou salariés diverses couvertures sociales⁴⁹.

Au début de la décennie 2000, le régime de sécurité sociale, dominé par la CNSS qui gère à la fois assurance maladie, système de retraite et risques du travail, ne concerne que 60% environ des travailleurs salariés du privé, et exclut *de facto* environ deux tiers de la population marocaine. Sur 7,8 millions de Marocains travaillant officiellement dans le secteur privé, seulement 1,2 million sont déclarés en 2001 à la CNSS, ce qui leur donne droit suivant les cas à des allocations familiales, aide médicale familiale, indemnités journalières en cas de maladie et de maternité, pensions d'invalidité, de vieillesse, de survivants, allocation en cas de décès.

Le système d'assurance maladie est jusqu'à présent volontaire et facultatif. Il ne concerne que 16,4% de la population dont la quasi-majorité est citadine. Les agents de l'État et du secteur public constituent près des deux tiers de cette population couverte par la CNOPS (Caisse Nationale des Organismes de Prévoyance Sociale) pour le secteur public (sauf armée), la CNSS ou d'autres

48

« On nous a donné des rentes pour les malades, les accidentés, les invalides, les vieux. Certes, c'est remarquable. Mais nous n'avons pas reçu les garanties nécessaires pour la survie de l'élan physique et psychique », cf. Max Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, in *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, Mohr, 1988, p.306-441, voir p.319

49

Myriam Catusse, « Les réinventions du social dans le Maroc "ajusté" », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée* [En ligne], 105-106 | janvier 2005

caisses ou mutuelles pour le privé. Autrement dit, sur 8,8 millions de marocains actifs, 6 millions sont sans couverture médicale. Enfin, le régime de retraite ne concerne que 25,6% de la population active en 1998 (contre 21% en 1991).

L'enquête dirigée par N. El Aoufi est édifiante sur les pratiques en matière de couverture sociale (El Aoufi, 2000a) : aux enquêteurs, seuls 76,8% des chefs d'entreprises ou responsables des ressources humaines interrogés affirment « assurer le suivi des prestations sociales » auxquelles les travailleurs ont droit. Dans 20% des cas, ce suivi ne concerne toutefois pas l'ensemble des prestations sociales. Bien entendu, il convient de manier avec circonspection ces réponses recueillies auprès des responsables d'usine. Elles permettent néanmoins, comme le remarquent les auteurs, de souligner la fragilité du système de protection sociale y compris dans les domaines où il est réglementé. Ainsi, les réponses relatives à l'inscription des travailleurs à la CNSS montrent que lorsque le droit est appliqué, il l'est selon des jurisprudences "fantaisistes" ou du moins non standardisées, puisque certains répondent immatriculer leurs employés à l'embauche, d'autres un mois ou six mois plus tard, pour préserver une période d'essai. L'immatriculation n'apparaît donc pas comme une obligation et n'est d'ailleurs pas sanctionnée. Pour autant, les entreprises pratiquent des avances sur salaire, sur le mode du "patronage", en cas de problèmes familiaux, médicaux ou pour des occasions particulières, telles que les fêtes : pas des droits mais des gratifications ou des facilités.

En résumé, outre la non-affiliation de tous les travailleurs ou leur affiliation incomplète, le système de protection sociale n'est étendu ni à l'ensemble des salariés, ni aux agriculteurs, commerçants, artisans. Pour ce qui est de l'assistance publique, les efforts en termes de politiques sociales déployés dans les années 1990 avec le BAJ ont donné lieu au développement du programme "priorité sociale" et à la tentative de réactivation d'un vieil Établissement public, dépendant du ministère de l'Emploi, des Affaires sociales et de la Solidarité appelé « l'Entraide nationale ». Au nom de la lutte contre la pauvreté, son objectif affiché est la mobilisation de ressources publiques et privées pour faciliter à des populations cibles l'accès à des produits de première nécessité et à des services de santé de base, l'amélioration des infrastructures, par exemple au moyen de la création de « bureaux régionaux de bienfaisance ». Mais l'extension de la couverture sociale fondée sur une réforme des politiques fiscales et de redistribution des revenus pour s'assurer collectivement contre les risques liés à la maladie, la vieillesse ou le chômage n'est pas à l'ordre du jour jusqu'à la fin de la décennie 1990, lorsque le gouvernement Youssoufi entreprend de réformer le système d'assurance maladie et de doter le monde du travail d'une nouvelle législation.

La faiblesse de l'affiliation à la protection sociale et des mécanismes d'assistance ouvre dès lors la porte à une réflexion sur le sort réservé aux populations les plus démunies en matière de droits

sociaux. La réforme de la caisse de compensation aurait pu combler ce déficit de l'Etat social marocain en instaurant un droit clair au revenu minimum et à une vie décente comme cela a été la revendication des mouvements sociaux en 2011 qui ont porté le slogan de la dignité et de la justice sociale, représentant ainsi une occasion en or pour les partis politiques qui ont vu s'ouvrir une fenêtre d'opportunité à la mise en place de politiques sociales et au renforcement de leur légitimité et de leur popularité face à la montée de conscience sociale chez leurs électeurs potentiels et avec la construction balbutiante de l'Etat de droit au coeur duquel la notion de "droits sociaux".

En comparaison, on a de l'autre côté un système social en crise où les systèmes d'assistance sont remis en cause dans un contexte international de mondialisation favorable à l'idéologie néolibérale et à la responsabilisation individuelle de chacun. Dans une société individualiste en difficulté, il paraît alors normal que les acquis sociaux, et notamment ceux concernant la partie la plus défavorisée de la population et qui a donc le moins accès à la participation politique, se voient remis en cause ainsi que le modèle historique qui tentait de pallier aux dysfonctionnements de l'Etat-Providence et à l'incapacité de la protection sociale à couvrir tout le monde par des systèmes ciblés dorénavant perçus par les plus modestes comme des privilèges. Il est d'autant plus normal que l'évolution des représentations sociales et collectives autour de la solidarité au vu de ce contexte entraîne une réaction politique amenant à la modification de ces dispositifs dans un Etat démocratique. Ceci ne manque pas de nous interpeller sur la notion même de démocratie dans des Etats en proie à la montée des populismes, ce qui signifie que les politiques ont tendance à agir pour satisfaire la majorité ou du moins l'opinion publique audible plutôt qu'ils n'agissent pour garantir les droits des plus marginalisés.

2. Différentes formes de pauvreté :

Particularité culturelle de la France : héritage qui fait du statut de l'individu la clé de son intégration dans la société, modèle socio-économique des Trente Glorieuses qui s'accordait avec cette particularité dans la mesure où il était à la fois corporatiste et conservateur, dès les années 1980 on assiste à une dualisation du système de la protection sociale entre un noyau de salariés productifs et protégés par l'assurance d'un côté, et de l'autre côté des catégories diverses à qui l'on faisait porter tout le poids de la crise et qui ont dû entrer progressivement dans l'assistance.

Cette configuration sociale se traduit dans la première forme de pauvreté identifiée par S.Paugam, la *pauvreté disqualifiante*, où les pauvres sont de plus en plus nombreux et refoulés hors de la sphère productive ce qui ne fait qu'accroître leurs difficultés et leur dépendance vis-à-vis à l'égard des

services d'action sociale (p.47). Ce n'est donc pas un état de misère stabilisé mais un processus qui peut toucher des tranches de la population jusqu'alors parfaitement intégrées au marché de l'emploi, puis confrontées à des situations de précarité de plus en plus lourdes tant sur le plan du revenu, de l'accès aux soins, des conditions de logement que dans celui de la participation à la vie sociale. Or ce phénomène affecte également le reste de la société par l'insécurité et l'angoisse collective qu'il génère. Par ailleurs, cette forme de pauvreté se retrouve plutôt dans les sociétés « postindustrielles » confrontées à une forte augmentation du chômage et de la précarité comme en France.

Tandis que la situation au Maroc correspond à une autre forme de pauvreté, celle de la *pauvreté intégrée* où la catégorie des pauvres est plus importante et se distingue peu des autres couches de la population. La situation des pauvres y est courante et renvoie à un problème plus général d'une région ou d'une localité qui a toujours été pauvre : on parle au Maroc des régions les plus enclavées en opposition aux grands axes de développement urbains, en héritage à une dissociation historique entre le « Maroc utile » et le « Maroc inutile » ou encore « bled siba » et « bled l'Makhzen » (c'est aussi là qu'on retrouve l'intersection avec le niveau politique à travers la superposition entre les régions historiquement inféodées au pouvoir central puis pacifiées durant le protectorat, généralement montagneuses, avec les régions les plus délaissées économiquement et les plus pauvres). La pauvreté y est donc une réalité historique plus durable et reproductible de génération en génération. Malgré de fortes inégalités entre les territoires et les classes, les pauvres constituent un groupe social étendu intégré au tissu social et pas très fortement stigmatisé.

Ce rapport social à la pauvreté se développe donc davantage dans les sociétés traditionnelles ainsi que dans les pays pré-industriels qui enregistrent un retard de développement économique et où le système de protection sociale est peu développé. La pauvreté n'y implique pas l'exclusion en raison des solidarités familiales fortes et des formes de sociabilité comme la pratique religieuse qui reste intense et collective. Par ailleurs, l'absence d'emploi régularisé et couvert par la sécurité sociale est souvent compensée par l'insertion dans les réseaux de l'économie informelle : au Maroc, celle-ci ne représente pas moins de 41% des emplois et près de 14% du PIB, les pauvres sont non seulement intégrés au tissu socio-économique mais en constituent un acteur-clé.

Bien que les pauvres ne soient pas eux mêmes stigmatisés, le secteur informel qui représente la majorité des emplois précaires ou de survie reste très critiqué et considéré comme un frein au développement économique (et donc combattu) : fraude fiscale et sociale, concurrence déloyale, corruption et exploitation de la main d'oeuvre... moins quand celui-ci correspond à des métiers

traditionnels, partie du secteur informel reconnue comme étant moins nocive à l'économie nationale...⁵⁰

Une troisième forme de pauvreté est également évoquée : la *pauvreté marginale*. Dans cette configuration sociale, les pauvres sont très peu nombreux et représentent un groupe social résiduel vivant à la marge de la société et considéré comme inadapté mais faisant l'objet d'une attention très forte de la part des institutions d'action sociale. Ce rapport à la pauvreté est plus présent dans les sociétés industrielles avancées qui ont réussi à limiter le chômage et à garantir un haut niveau de protection sociale pour tous. Cette configuration sociale est celle des pays scandinaves qui bien que touchés par la dégradation du marché de l'emploi ne ressentent pas la pauvreté comme une nouvelle réalité sociale, comme c'est le cas dans les sociétés postindustrielles telles que la France.

3. Contraintes budgétaires :

Le droit à l'assistance n'est pas immuable ni inconditionnel. Par la référence à ce principe des droits de l'homme, l'Etat et la société sont tenus d'agir mais restent libres de circonscrire ce droit en fonction des ressources économiques et des orientations politiques. L'assistance demande donc un arbitrage politique en fonction des enjeux de société et du système politico-économique. Un gouvernement peut donc choisir de réduire les ressources allouées à l'aide sociale s'il estime que celle-ci est trop coûteuse et pénalisante pour l'économie ou crée des effets pervers en se substituant aux solidarités familiales, en particulier dans un contexte où le nombre d'assistés augmente et menace l'équilibre dans la relation entre les plus pauvres et la société (méfiance des classes populaires envers les assistés par peur du déclassement social...), ce qui pousse à réglementer et limiter l'accès à l'assistance en se référant par exemple au principe de l'obligation alimentaire. Selon l'esprit des lois sociales modernes, la solidarité nationale serait secondaire par rapport à la solidarité familiale et ne devrait intervenir que quand celle-ci est défaillante par principe de subsidiarité⁵¹.

La conception privatiste de la solidarité a par ailleurs montré ses limites : la pauvreté matérielle s'accompagne souvent par la précarité de la situation familiale rendant difficile le soutien des plus

50

BOUCHIKHI Hamid, « Et si le secteur formel marocain était le véritable obstacle au développement économique ? », Al Huffington Post Maghreb, 23/06/2015

51

Georg Simmel, *Les Pauvres*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 1998 [1908], p.27

démunis par leurs proches. Malgré cette réalité, le principe de subsidiarité est utilisé pour justifier la réduction des programmes sociaux en période de restriction budgétaire en s'appuyant sur un référentiel moral mettant en avant les solidarités familiales, avec un discours de responsabilisation des familles et d'empowerment. Pour Simmel, le principe d'obligation alimentaire représente un enjeu primordial dans la gestion collective de la pauvreté et trouverait sa raison d'être historique dans la volonté des gouvernements de réduire les charges publiques⁵². Or, les lois alimentaires relèvent du devoir moral des familles vis-à-vis de leurs proches auxquelles il est difficile de donner une forme juridique contraignante, surtout quand l'obligation alimentaire parfois statuée dépasse la limite qui serait à exiger d'un point de vue moral individuel.

Ce droit moral de personne à personne ne regarde pas la loi qui doit exclusivement représenter la collectivité et ce qu'elle fait pour les deux parties : prélèvement sur les dépenses des parents riches et assistance aux plus pauvres. L'introduction de ces lois a justement été justifiée par le législateur en avançant l'argument du coût très élevée de la prise en charge des pauvres⁵³. L'obligation alimentaire n'est rien d'autre que le devoir d'assistance auquel l'Etat est obligé et dont il s'est déchargé sur les parents ou les familles. Or comme on a pu le voir auparavant la pauvreté en France est souvent synonyme d'exclusion et de rupture des liens familiaux tandis qu'au Maroc les solidarités familiales sont encore importante, ce qui pousse l'Etat à prendre davantage les individus laissés pour compte ou à la marge de la société ou à s'en décharger quand les solidarités traditionnelles pallient à l'absence d'aide sociale organisée.

Examinons donc le poids de ces contraintes budgétaires dans la mise en oeuvre des dispositifs étudiés. Pour ce qui est du RSA, Martin Hirsch souligne le décalage entre le dessein initial de la réforme et les compromis obtenus : "Quand on a créé le RSA, la hantise des mes interlocuteurs, gvmt et parlementaires, était : Nous allons être débordés par la demande. Voilà pourquoi il faut mettre des verrous, voilà pourquoi il faut le rendre compliqué" vs. souci de simplification dans le rapport initial abandonné... On peut s'étonner du fait que les acteurs politiques craignent ici que le dispositif rencontre beaucoup de demande s'il est simple et accessible à tous ce qui pourrait être une marque de succès et donc un gain. Cette crainte traduit un coût + ils doivent composer avec des ressources limitées... Au final, cette complexité volontaire est l'une des causes de non-recours notamment pour le RSA activité (trop de calculs + déclarations trimestrielles de revenu engendrent un coût pour les allocataires à cause des abus et des retards qui ne permettent pas d'anticiper le

52

idem, p.28

53

idem, p.53

revenu final et de se projeter facilement, solution proposée du passage à un système plus automatique et à des déclarations mensuelles de revenu pour faciliter les calculs et réduire les retards de paiement n'a pas été retenue) ce qui fait faire des économies conséquentes sur le budget initialement prévu pour le dispositif.

Au Maroc, on ne verrouille pas le dispositif dès le départ car on anticipe peu la question budgétaire et parce que l'assistance est moins source de tension sociale que de légitimation politique. On le remarque avec l'exemple du RAMED où la tendance a été plus à l'élargissement du nombre de bénéficiaires éligibles au départ (8,5 millions de personnes ont ainsi été définies comme éligibles au RAMED contre un chiffre de 4,5 millions de pauvres avancé par le Haut Commissariat au Plan, ce qui représente presque le double !) puis au rétrécissement de celui-ci du fait du manque de moyens pour répondre à la demande, ce qui permet de profiter de l'effet d'annonce généré par des réformes ambitieuses qu'on adapte à fur et à mesure qu'on se rend compte du décalage entre les moyens sur lesquels on avait compté et ceux qui sont réellement accordés.

Cela peut également créer plus de frustration et porter atteinte à la crédibilité de la parole publique en donnant l'image d'un gouvernement incapable de tenir ses promesses mais sans forcément se traduire par un effet-retour négatif ou un vote sanction des électeurs qui évaluent le bilan de manière plus globale (ici la mise en place du RAMED malgré ses dysfonctionnements est plutôt bien accueillie par l'opinion publique). Le seul verrou posé était celui de la gestion du dispositif qui ne se fait pas par une agence indépendante procédant au remboursement des factures mais par les hôpitaux qui commencent à manquer de moyens du fait de la chute des recettes engendrée par le dispositif.

La contrainte budgétaire peut également constituer une excuse permettant d'éviter le blâme en expliquant l'arrêt des réformes par un manque de ressources. Ici, on peut citer l'argument avancé par la présidente de la caisse de compensation de l'endettement public et d'un état de faillite des finances publiques qui justifie à la fois la nécessité de faire des économies sur la Caisse de compensation en libéralisant les prix mais sans permettre de mener la réforme annoncée par son parti jusqu'au bout, à savoir la mise en place d'un système d'aide directe aux plus pauvres pour leur permettre de supporter le coût de la suppression des subventions et la hausse des prix engendrée et soutenir la consommation, ce qui s'avère en réalité risqué et plus coûteux sur le long terme si la conjoncture économique saisie comme fenêtre d'opportunité venait à changer ce qui aurait des répercussions sociales plus graves avec un risque d'effets-retour négatifs sur la stabilité du régime.

“Cela compromettrait l'équilibre des finances publiques d'un pays dont les responsables se flattent, depuis plus de trois décennies, d'être reconnus comme de bons élèves par les institutions financières internationales. (Il est ici essentiel de) rappeler que le programme d'ajustement structurel accepté par le Maroc en 1983 a eu un coût très élevé. Comme ailleurs, notamment en France, l'assainissement des finances publiques s'est traduit par l'augmentation de la pression fiscale et sociale sur les ménages et les entreprises. En même temps, la qualité des services publics a continué à se dégrader. Les marocains se trouvent, aujourd'hui, avec un état très coûteux, inefficace, qu'il vaut mieux éviter.”⁵⁴

4. Les effets-retour de l'assistance :

- Recherche de paix sociale ?

Lorsqu'on remonte aux origines de la naissance de l'idée d'assistance : pauvres considérés comme dangereux pour le reste de la société, indésirables, mendiants enfermés (Foucault, « enfermer et punir »), répression encore présente au Maroc où on nettoie régulièrement les rues des sans-abris sans apporter de solution réelle ou même temporaire à leur situation par l'accompagnement social, l'accès à l'hébergement d'urgence et au logement, sauf dans la ville de Casablanca avec la création du SamuSocial Casablanca en 2006 (branche du SamuSocial International créé en 1998 par le fondateur du Samu social de Paris, Xavier Emmanuelli, pour faire bénéficier d'autres villes du monde de l'expérience de Paris) qui n'accueille que certaines catégories de publics (enfants, mères célibataires et femmes battues). L'assistance joue un rôle de régulateur pour l'ensemble du système social : « On peut voir dans le rapport aux pauvres, à travers le principe de l'assistance, l'expression de tensions, de déséquilibres éventuels, voire de ruptures qui affectent et menacent le système social dans sa globalité, mais en même temps un mode de régulation qui en atténue les effets et favorise les interdépendances des individus et des groupes, même si celles-ci se fondent sur des relations inégalitaires et parfois conflictuelles » (p.17). Dès lors que le système social est menacé, le système politique, qui tire sa légitimité de la préservation de l'ordre social et public, s'en voit également menacé. Il peut dès lors jouer ce rôle de régulateur social par la rationalisation et l'institutionnalisation de cette relation d'assistance. L'assistance est donc un instrument politique de maintien de l'ordre et du régime qui par la reconnaissance des pauvres et l'élaboration d'une

54

BOUCHIKHI Hamid, « Et si le secteur formel marocain était le véritable obstacle au développement économique ? », Al Huffington Post Maghreb, 23/06/2015

réponse matérielle à leurs besoins s'assure une paix sociale. Elle peut également être perçue comme une mesure populiste s'inscrivant dans une stratégie politicienne avec des enjeux électoralistes comme moyen, pour le gouvernement à l'oeuvre de cette politique, de fidéliser une base populaire afin de s'assurer les voies des bénéficiaires, d'où le refus d'instaurer un système d'aide directe aux plus pauvres au Maroc et sa perception comme une forme de « rente »⁵⁵ non basée sur le mérite et la valeur travail et comportant des risques de clientélisme politique.

Enjeu de paix sociale discutable : l'analyse simmellienne de la relation sociologique d'assistance montre que celle-ci est personnelle et ne couvre que des besoins particuliers en ne ciblant qu'une fraction de la population composée d'individus isolés, se distinguant ainsi d'autres institutions au service du bien-être social et de la sécurité de l'ensemble des individus.

Caisse de compensation instrument de paix sociale, on ne peut imaginer sa disparition brutale entraînant la hausse des prix des matières de base sans que celle-ci soit progressive ou accompagnée car effet direct se fait ressentir sur le citoyen avec baisse du pouvoir d'achat et dégradation des conditions de vie. Différence avec l'Allemagne de Simmel est que la proportion de salariés couverts par la protection sociale est moindre au Maroc du fait du poids de l'économie informelle. On ne peut donc pas estimer que l'assistance ne touche qu'une frange de la population isolée contrairement à l'assurance obligatoire touchant tous les salariés et leurs familles. Le curseur est donc placé ailleurs sur l'inclusion dans l'économie formelle des populations les plus précaires à travers les programmes de création d'activités génératrices de revenus (INDH) car on ne peut imaginer un système d'assurance aussi large dans un pays en développement où la proportion de population à bas revenus est bien plus importante.

Cette analyse de la relation d'assistance révèle également que celle-ci s'attache davantage à satisfaire le donateur que le receveur, que ce soit la bienfaisance privée qui le prouve à travers le caractère fiduciaire de l'altruisme⁵⁶, ou à travers l'intervention de toute la société en direction d'une fraction de ses membres. L'assistance est avant tout octroyée dans l'intérêt de la collectivité. Simmel, loi sur les pauvres de Prusse de 1842 : « l'Etat doit mettre en place un système d'assistance aux pauvres dans l'intérêt de la prospérité publique », la loi crée des institutions publiques qui se

55

Déclaration du chef du gouvernement, Abdelilah Bankirane, datée du 20 avril 2016 lors d'un séminaire sur les inégalités et les enjeux de développement au Maroc organisé conjointement par la Primature et la Banque Africaine de Développement.

56

Serge Moscovici, « Les formes élémentaires de l'altruisme » (2000).

doivent d'assister les individus dans le besoin mais auxquelles ces derniers ne peuvent rien demander car ils ne disposent pas d'un droit qui leur permet de réclamer l'assistance⁵⁷. Qu'en est-il des lois en France et au Maroc ?

Ces intérêts sont multiples : elle peut avoir pour fonction de réhabiliter l'activité économique des plus pauvres, de les rendre plus productifs, d'éviter leur recours à la violence pour améliorer leur situation... c'est ainsi que la collectivité récupère indirectement les fruits de sa donation qui est pour elle d'abord un moyen d'assurer son autoprotection. L'assistance est alors un facteur de maintien de l'équilibre et de la cohésion sociale puisqu'elle sert à continuer l'ordre social et ne le remet pas en cause. Simple explique en effet qu'elle est foncièrement conservatrice puisqu'elle se fonde sur la structure sociale en contradiction avec toute aspiration communiste ou socialiste qui abolirait cette structure : « le but de l'assistance est précisément de mitiger certaines manifestations extrêmes de différenciation sociale, afin que la structure sociale puisse continuer à se fonder sur cette différenciation. Si l'assistance devait se fonder sur les intérêts du pauvre, il n'y aurait aucune limite possible quant à la transmission de la propriété en faveur du pauvre, une transmission qui conduirait à l'égalité de tous. » (p.49). Elle remplit donc en cela une fonction de maintien de la paix sociale à la limite de la conclusion qu'« il n'existe aucune raison d'aider le pauvre plus que ne le demande le maintien du statu quo social ».

A cette approche fonctionnaliste et utilitariste fondée sur une conception critique du droit à l'assistance, on peut opposer l'argument que les acteurs politiques à l'origine de ces programmes d'assistance ne fonctionnent pas par pure logique d'intérêt car leur rationalité est limitée et ils ne peuvent être dans un continuel calcul de coûts et de gains...

- Effets d'évitement du blâme / de légitimation politique :

La justification de l'échec de la mise en place d'un dispositif d'assistance directe au Maroc par un élément transcendant la volonté de l'acteur politique porteur du projet (le chef du gouvernement) à savoir son empêchement par des interférences internes de certaines "composantes de l'Etat" qui ont considéré le dispositif comme une forme de "rente". Des groupes concurrents au parti au pouvoir auraient donc agi pour entraver la réforme qui aurait représenté une perte pour eux dans la mesure où elle aurait créé des gains pour ses initiateurs (ex. Le vote des bénéficiaires et de l'opinion

57

SIMMEL Georges, *Les Pauvres*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 1998 [1908], p.56

publique favorable à la réforme), ce qui est plus aisé dans un système où le pouvoir est diffus et la marge de manoeuvre dans dispose le gouvernement pour mener des réformes limitée.

En effet, le système électoral marocain contraint le parti majoritaire aux élections par des coalitions avec des partis de différents bord politiques dont des partis de l'administration, ce qui ne permet pas de mener des réformes de fond surtout quand celles-ci avantagent un parti plus qu'un autre ou fait de l'ombre à l'image sociale détenue par la monarchie - le "roi des pauvres" - qui a lancé les principaux chantiers dans le domaine (INDH, fondations royales pour la solidarité et la réinsertion, opérations et campagnes de solidarité...) et qui tient à conserver son image et à bénéficier de tous les gains.

Les effets-retour positifs des politiques publiques sont la plupart du temps attribués au roi, du fait de la popularité et de la légitimité historique et charismatique dont bénéficie l'institution monarchique auprès de l'opinion publique, et qui est devenu le dernier recours des marocains (multiplication des appels individuels de détresse au roi par des citoyens en grande difficulté et qui ont été abandonnés ou laissés pour compte par l'Etat... le roi est ici perçu non comme une composante de l'Etat mais comme une entité extra-étatique supérieure en pouvoir et de par sa capacité à entendre et à sauver ses sujets en souffrance dans un Etat social faible et injuste) tandis que le gouvernement récolte plutôt le blâme pour ce qui n'a pas été fait. Pour Najib Akesbi, économiste et professeur à l'IAV et défenseur du système d'aide directe aux plus pauvres, *"la monarchie veut bien confier les réformes casse-gueules au gouvernement à condition qu'il n'en tire pas trop profit"*.

Par ailleurs, les dernières déclarations du chef du gouvernement sur la dualité de l'Etat à l'approche des élections législatives du 7 octobre 2016 confirment cette stratégie de l'évitement du blâme par l'adoption d'un discours victimaire et le report de la responsabilité et du blâme sur des acteurs non identifiés dans un système au fonctionnement opaque, remettant ainsi en cause la légitimité du "choix démocratique". En effet, le chef du gouvernement a clairement déclaré que la mise en place d'un revenu direct pour les plus pauvres à été refusée par "certaines parties de l'Etat", sans pour autant les identifier, qui ont considéré ce système comme une forme de "rente" dont le parti au gouvernement pouvait tirer profit électoralement et renforcer sa légitimité au détriment des acteurs politiques concurrents. On peut donc s'interroger sur la capacité réelle du gouvernement à mener des réformes avec des effet-retours considérablement avantageux pour le parti dominant.

Le bilan social du gouvernement reprend, pour éviter le blâme, un discours qui rappelle les conditions difficiles dans lesquelles il travaille afin d'euphémiser ses échecs : le bilan commence en

effet par une contextualisation qui met l'accent sur la conjoncture économique et politique tendue dans laquelle le gouvernement a été investi, et sur le contexte national et mondial exceptionnel qui exposait le Maroc à un danger de déstabilisation sociale et économique, brandissant le risque de faillite des finances publiques et de l'instauration d'un nouveau Plan d'Ajustement Structurel. Ces éléments de communication politique ont pour but de justifier les choix opérés par le gouvernement en ligne avec les directives du FMI pour sauver les finances publiques notamment par les économies réalisées sur la caisse de compensation dont la réforme a été décrite comme "courageuse" par ses initiateurs du fait de la sensibilité du dossier et des effets-retour négatifs qu'une hausse des prix pourrait engendrer. Pourtant, ce courage n'a pas été suffisant pour mener la réforme jusqu'au bout et tenir la promesse électorale d'une mise en place d'un système d'aide direct aux plus pauvres en lieu et place du système de subvention actuel.

Conclusion :

Comment la charge politique des politiques sociales a un impact sur leur contenu ? Quelle est la part des effets et des objectifs intéressés et désintéressés ?

Dans un système autoritaire, dit en transition, nous avons pu constater comment la crainte de ce que les politiques sociales peuvent engendrer comme gain politique par l'accroissement de la légitimité populaire de certains acteurs politiques au détriment d'autres, mettant en péril les équilibres politiques, et de ce que les réformes en général peuvent perturber dans un système quo (ex. Les risques de la réforme de la caisse de compensation sur la paix sociale et le risque d'effets-retours négatifs d'un mécontentement populaire sur la stabilité du régime) pouvait être un obstacle à des réformes pourtant bénéfiques socialement et économiquement. Ces objectifs intéressés influencent donc négativement les effets désintéressés d'amélioration de la situation des bénéficiaires, et les compromis que les acteurs politiques font pour satisfaire leur alliés et rester au pouvoir rendent les politiques publiques plus ambiguës et les déconnectent d'une temporalité électorale donnant l'impression que la classe politique est davantage redevable aux institutions monétaires et au système institutionnel à l'origine de sa pérennité au pouvoir qu'au citoyen dont les droits ont encore du mal à être reconnus.

Dans les pays démocratiques, bien qu'il semble plus aisé de conduire des réformes sociales, les contraintes sont autres. Elles sont d'abord liées aux représentations collectives dues aux sentiments d'insécurité, d'injustice et d'appauvrissement dans un contexte de crise économique amenant les politiques à réagir face au discours et aux représentations générés par les anciens dispositifs d'assistance perçus comme des trappes à inactivité et confirmant la théorie des policy feedback selon laquelle les politiques publiques (policy) influencent de manière rétrospective la politique (politics) et que celles-ci sont en réalité davantage liées par une relation d'interaction que par une relation de production unilatérale. Cette réaction qui se fait dans le sens du conditionnement des aides par un effort d'insertion bien qu'elle se présente sous la bannière de l'association et d'une participation plus active des bénéficiaires au projet d'insertion les visant, confirme implicitement la suspicion envers ces bénéficiaires sommés de prouver leur volonté à s'insérer activement dans la société renvoyant la cause du problème de pauvreté à une situation et une responsabilité individuelle dont la société néolibérale peut se décharger à tout moment.

Les contraintes sont également d'ordre politique et administratif : on en a aujourd'hui la preuve avec la crainte générée par la perspective d'une réforme sociale perçue comme trop généreuse et

volontairement rendue complexe au fur et à mesure des négociations politiques alors même qu'ayant émergé comme une solution à la complexité et à l'illisibilité et ayant été d'abord défendue comme instrument de simplification. Pire, la pression électorale étant plus importante, chaque gouvernement doit laisser sa trace en initiant une nouvelle réforme ou en lançant un nouveau dispositif. Cette inflation de dispositifs renforce la complexité administrative et l'illisibilité des dispositifs décourageant le recours de candidats éligibles aux droits sociaux ainsi ouverts.

Bibliographie

Ouvrages :

- *Une décennie de réformes au Maroc (1999-2009)*, Sous la direction du Centre d'Etudes Internationales, Editions Karthala, 2010.
- CHELLE Elisa, *Gouverner les pauvres*
- DUVOUX Nicolas & PAUGAM Serges, *La régulation des pauvres*,
- DUVOUX Nicolas, *L'autonomie des assistés*, Presses Universitaires de France, 2009
- PAUGAM Serges, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, 2005
- PAUGAM Serges, *La disqualification sociale*,
- SIMMEL Georges, *Les Pauvres*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 1998 [1908]
- ZITTOUN Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques*

Rapports :

- DAUBRESSE Marc-Philippe, *Rapport sur le projet de loi n°1100 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion*, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 septembre 2008
- Haut Commissariat au Plan, *Ciblage géographique de la pauvreté : pour une répartition performante des budgets de lutte contre la pauvreté*, Royaume du Maroc, mars 2008
- BRUN Matthieu, *Les subventions alimentaires, enjeux et perspectives dans le monde arabe*, Les notes d'analyse du CIHEAM, N°67 – Septembre 2012

Articles :

- BILLIER Jean-Cassien à propos de *La nouvelle question sociale* (Pierre ROSANVALLON, 1995), dans l'Observatoire des Inégalités, 14 février 2004.
- BOUCHIKHI Hamid, *Et si le secteur formel marocain était le véritable obstacle au développement économique?* Al Huffington Post Maghreb, 23/06/2015
- CATUSSE Myriam, *Maroc : un Etat social fragile dans la réforme néolibérale*, Aleternatives Sud, VOL. 16-2009 / 59
- CATUSSE Myriam, *Les réinventions du social dans le Maroc ajusté*, Revue des mondes - musulmans et de la Méditerranée [En ligne], 105-106 | janvier 2005
- CHAOUI Mohammed, *Caisse de compensation : les axes de la réforme*, L'Economiste, Edition N°:3163 Le 04/12/2009

- DUVOUX Nicolas, *L'injonction à l'autonomie. L'expérience vécue des politiques d'insertion*, 2008
- DUVOUX Nicolas, *Solidarité sociale et autonomie individuelle*
- EL BOUHALI, *Luttons contres les oligopoles*, interview avec Najib Akesbi, Le Soir, 18 juin 2012
- EL MOUSSAOUI Hicham, *Réforme de la caisse de compensation marocaine : Quid de la classe moyenne ?*, Libre Afrique, le 25 février 2013
- FASSIN Didier, *Souffrir par le social, gouverner par l'écoute . Une configuration sémantique de l'action publique*, Politix 1/2006 (n° 73), p. 137-157
- FERRIÉ Jean-Noël, *La temporalité des politiques publiques ou les intermittences de l'urgence dans la lutte contre les inégalités*
- LAFORE Robert, *Les trois défis du RMI. A propos de la loi du 1^{er} décembre 1988*, Actualité juridique. Droit administratif, 20 octobre 1989
- SOULET Marc-Henry, *La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique*, Pensée plurielle 2005/2 (no 10), p. 49-59.
- WARIN Philippe, *Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières*, SociologieS, 10 décembre 2010.
- *Le Maroc face à la flambée des prix alimentaires*, Le Matin, 10 Janvier 2011
- *Compensation : réduire, mais continuer à soutenir*, La Vie éco, 14 Octobre 2011
- *Compensation : Un fonds pour l'investissement social*, Le Matin, 5 septembre 2016
- *Réforme de la Caisse de compensation. Vers un système plus équitable*, Le Matin, le 5 avril 2010
- *Réforme de la Caisse de compensation : "le gouvernement n'a pas tenu ses promesses"*, selon Najib Akesbi, interview par Ristel Tchounand dans Yabiladi, le 23/03/2015
- *Benkirane défend son bilan au Grand Oral de Sciences Po*, Medias24, 17/09/2016

Audiovisuel :

- Emission *60 minutes pour comprendre : Caisse de compensation, la réforme difficile ?* sur Médi1TV, N°56, 18 novemebre 2015

ANNEXES

Annexe 1 : Grille d'entretien sur le ciblage de la protection sociale et ses enjeux politiques

Annexe 2 : Grille d'entretien sur la mise en place du RSA (entretien réalisé avec Arthur Lhuissier)

Annexe 1 :

Grille d'entretien sur le ciblage de la protection sociale et ses enjeux politiques

Q : Les programmes ciblés de lutte contre la pauvreté engendrent des tensions sociales fortes entre bénéficiaires et contributeurs, et un débat de société sur les limites de l'assistance. Comment les acteurs politiques se saisissent-ils de ces débats ? Et quelles luttes ces programmes engendrent-ils au niveau politique ?

R :

Q : Malgré les tensions sociales que ces programmes peuvent créer ainsi que leurs limites dans la réduction de la pauvreté, ces politiques continuent à être mises en place par les gouvernants. Quels buts poursuivent-ils ? (je relève ici le paradoxe entre l'objectif recherché de stabilité et de paix sociale que ces politiques peuvent viser sur le court terme, ainsi que la recherche d'une légitimation populaire, avec les effets produits qui s'avèrent limités voire source de tensions sociales et de stigmatisation du groupe des assistés)

R :

Q : S. Paugam distingue plusieurs formes de pauvreté, de la pauvreté disqualifiante à la pauvreté intégrée en passant par la pauvreté marginale. Les politiques ciblées d'assistance peuvent-elles avoir des effets différents en fonction de la forme de pauvreté ? (au Maroc la pauvreté n'est pas forcément synonyme d'exclusion comme c'est le cas en France)

R :

Q : Dans un pays caractérisé par une forme de pauvreté intégrée (où le groupe des pauvres est important et intégré au tissu social), de tels programmes peuvent-ils être réalisables et efficaces pour lutter contre la pauvreté ? Comment cibler le groupe bénéficiaire et quels sont les enjeux de ce ciblage ?

R :

Q : Vous parlez de la difficulté d'introduire ce genre de programmes ciblés dont la légitimité est contestée par les classes moyennes car elles paient beaucoup et le système leur rend peu (et aussi par peur du déclassement), pourtant vous présentez ces systèmes comme une nécessité croissante dans le contexte socio-économique actuel pour lutter contre la pauvreté... Comment les gouvernants peuvent-ils concilier à la fois cette nécessité avec le risque de perdre le soutien de la classe moyenne ?

R :

Q : Vous parlez également de la prise en compte des comportements dans le ciblage de la protection sociale et du développement de la logique d'activation dans le passage du RMI au RSA... Pourriez-vous m'en dire plus sur cette logique d'activation ?

R :

Q : Vous dites aussi que « *si les prestations issues de l'assurance sont perçues comme la contrepartie normale de contributions passées et sont exigées sans état d'âme, le recours à la solidarité nationale est vécu bien souvent comme un retour à l'assistance* ». Or l'une des thèses que je soutiens dans mon mémoire est justement l'émergence de l'idée de contrepartie dans les systèmes d'assistance, notamment à travers le contrat d'insertion et la norme d'autonomie, faisant ainsi des prestations sociales un transfert monétaire conditionnel en contrepartie de l'inscription des bénéficiaires dans un parcours d'insertion, et alors qu'on parlait au départ du droit à l'insertion, cette notion évolue de manière péjorative dans le discours sur l'assistanat au fur et à mesure de l'usure de la compassion pour devenir une obligation : le bénéficiaire rendu responsable de sa situation individuelle doit faire preuve de sa volonté à s'insérer dans la société en suivant un parcours d'insertion et en acceptant les offres qu'on lui propose. Que pensez-vous de cette évolution ?

R :

Q : Le RSA s'est mis en place notamment en réponse à la problématique des travailleurs pauvres. Est-ce aussi une manière de gagner l'adhésion des *working class* à la lisière de la pauvreté qui contestaient le plus les aides dont ils ne pouvaient pas bénéficier auparavant ?

R :

Q : Comment les transformations en cours dans le régime de protection sociale expriment-elles le phénomène de dissociété dont la conséquence est le repli sur soi des catégories stigmatisées et leur non-recours aux droits ?

R :

Q : Finalement comment peut-on placer le RMI ou le RSA dans les politiques visant l'évitement du blâme et de la sanction ou la recherche d'une légitimation par les acteurs politiques ?

R :

Annexe 2 :

Grille d'entretien sur la mise en place du RSA (Entretien avec A. Lhuissier)

Présentation: étude comparée des dispositifs d'assistance ou d'aide sociale et de leurs enjeux politiques, vous avez travaillé avec Martin Hirsch sur le RSA...

- Quel a été votre rôle ? Pouvez-vous me raconter les étapes par lesquels vous êtes passé pour mettre en place la réforme du RSA ? Quels ont été les obstacles/débats ?

- Quelles sont les raisons qui ont amené à cette réforme ?

- Qu'est-ce qui a évolué entre la réforme prévue et sa mise en oeuvre et pourquoi ? Décrire négociations et positions des acteurs principaux...

- Comment le RSA a-t-il permis de répondre aux critiques adressées au RMI et au discours croissant sur l'assistanat ?

- Comment l'activation des politiques sociales (valorisation du travail et des efforts d'insertion, conditionnement du versement de l'alloc à une attitude active du bénéficiaire) s'est-elle traduite sur le terrain ?

- Cette conditionalité rendrait le dispositif plus incitatif et plus efficace mais ne constitue-t-elle pas d'un point de vue moral la consécration de la suspicion qui pèse déjà sur les bénéficiaires de ce genre de dispositifs ciblés ?

- D'un autre côté elle tranche avec le modèle traditionnel de la solidarité et du versement sans contrepartie, s'agit-il d'une responsabilisation individuelle des bénéficiaires à l'instar du workfare anglo-saxon ?

- Martin Hirsch : "Quand on a créé le RSA, la hantise des mes interlocuteurs, gvmt et parlementaires, était : Nous allons être débordés par la demande. Voilà pourquoi il faut mettre des verrous, voilà pourquoi il faut le rendre compliqué" vs. souci de simplification dans le rapport initial abandonné... ce n'est pas un peu anti-démocratique de cacher certaines infos pour désinciter les gens à recourir à certains de leurs droits ? Quelles sont d'après vous les raisons de cette complexité volontaire (contraintes budgétaires, moyens de gestion administrative...)?

- Avec un taux de non-recours important... ces craintes restent-elles légitimes ?

- Hirsch appelle a une correction des malfaçons du RSA en le simplifiant... peut-il être entendu politiquement ? Le revenu universel de plus en plus débattu pourrait-il constituer une réponse réaliste et acceptable socialement et politiquement ?

- Quel Bilan ?