

CHAPITRE 1

APPROCHE HISTORIQUE

Les institutions sanitaires et sociales ont connu dans l'Histoire une évolution progressive et significative en lien avec le contexte politique et les avancées scientifiques. Cette évolution traduit, à travers la considération de plus en plus importante de l'individu, une demande croissante de la population à faire changer les mœurs de la société et les mentalités.

1. ORIGINES

On peut définir l'aide sociale comme l'aide aux personnes en grande difficulté. Si elle fait partie intégrante du système sanitaire et social aujourd'hui, elle n'en est pas pour autant récente. En effet, le droit à l'aide sociale a occupé, dès la fin de l'Ancien Régime¹, une place prépondérante dans la société, défini comme le droit de chacun à disposer de l'aide de la collectivité. Il est à la base même de l'idée de démocratie et de citoyenneté.

Ainsi, le droit au secours public apparaît très clairement dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen relative à la Constitution de la I^{ère} République du 24 juin 1793 :

*Article 21. - Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler.*²

Un demi-siècle plus tard, en 1848, la II^{ème} République va associer la question de l'assistance à la revendication d'un droit au travail :

*La République doit protéger le citoyen dans sa personne, sa famille, sa religion, sa propriété, son travail, et mettre à la portée de chacun l'instruction indispensable à tous les hommes ; elle doit, par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler.*³

Bien que la II^{ème} République ait été très courte (1848-1852), certains principes, comme celui qui oblige la société à venir en aide aux individus en difficulté, ont perduré.

Car pour les hommes politiques et les théoriciens de la République, la démocratie, la fraternité et la solidarité sont intimement liées. C'est d'ailleurs ce qui explique pourquoi le droit à l'aide et à l'action sociale fait partie du droit public.

1 Organisation sociale française du XVI^{ème} au XVIII^{ème} siècle, dans laquelle la population est divisée en trois ordres hiérarchisés : le clergé, la noblesse et le Tiers État. Cette séparation ne repose sur rien de plus qu'une idéologie, une tradition. La Révolution française y mettra fin.

2 www.conseil-constitutionnel.fr

3 www.conseil-constitutionnel.fr

2. ÉVOLUTION

Le secours aux individus dans le besoin est un concept très ancien. On le rencontre en effet dès l'Antiquité :

- en Égypte antique, la puissance publique prend en charge les personnes âgées et les orphelins ;
- en Grèce, les vieillards et les pauvres invalides reçoivent une obole en reconnaissance des services rendus. Ils sont même accueillis dans le prytanée⁴ ;
- dans la Rome Républicaine, des distributions gratuites et publiques de blé sont prévues pour garantir la survie d'une partie de la population ;
- dans la Rome Impériale, les moyens mis en oeuvre précédemment ne suffisant pas et la famine guettant la population, l'Empereur prend en charge le service d'approvisionnement de la population. En prenant soin des plus démunis, il prévient notamment les atteintes à l'ordre public ;
- avec le Christianisme est reconnue l'égalité de tous devant Dieu, et la reconnaissance de la dignité humaine. Ainsi, l'aide à autrui est présentée comme un devoir du croyant, impulsant un renouveau dans l'assistanat. Dès le Moyen-Âge apparaît la notion de droit à la charité. Celui-ci est pris en charge par l'Église qui contrôle les oeuvres et les institutions d'assistance. On voit ainsi la création de nombreuses institutions, mais aussi de pratiques charitables. De la nourriture est régulièrement distribuée aux pauvres par les moines ; l'hôpital de la ville, ou l'hôtellerie du monastère, accueille les pèlerins, les nécessiteux, les malades ; des hospices⁵ sont créés, comme des hôtels Dieu⁶, des léproseries⁷... Une contribution, la dîme⁸, est même mise en place en soutien aux oeuvres chrétiennes.

Puis, à partir du XVI^{ème} siècle, le processus de sécularisation⁹ conduit le pouvoir royal à développer l'assistanat. Suite à la guerre de Cent Ans, les hôpitaux sont détruits, les pauvres de plus en plus nombreux. Les pouvoirs publics réagissent donc en demandant à la municipalité de créer ses propres institutions et en participant à la gestion et à la surveillance de ces établissements. Par ce procédé, ils vont directement concurrencer l'Église.

Rapidement, ce sont les officiers royaux, et plus particulièrement le grand aumônier du roi¹⁰, qui contrôlent les hôpitaux. Puis, en 1544 est créé à Paris le Grand Bureau des Pauvres¹¹, chargé, comme son nom l'indique, de secourir les pauvres, mais aussi de faire reculer la mendicité à Paris. Il secourt les personnes âgées et les enfants de toutes les paroisses de Paris et de ses faubourgs, assiste par le travail les personnes valides, distribue des secours en argent et en nature aux nécessiteux. Il organise aussi un service médical à domicile, hospitalise les malades et les infirmes dans les deux maisons hospitalières¹² qu'il gère.

4 Lieu où se regroupent les individus exerçant un rôle politique central. C'est l'équivalent de nos hôtels de ville.

5 Maison religieuse créée pour donner l'hospitalité aux pèlerins et aux voyageurs.

6 Hôpital qui recevait les indigents.

7 Lieu d'isolement et de prise en charge des malades de la lèpre.

8 Les paysans, par exemple, doivent offrir un dixième de leur récolte, les artisans un dixième de leur production.

9 On soustrait à l'influence des institutions religieuses des fonctions ou des biens qui lui appartenaient.

10 Son rôle était d'exécuter les libéralités du roi.

11 Il disparaîtra en 1791.

12 La Trinité pour les enfants ; l'hospice des Petites Maisons pour les malades aliénés, vénériens ou teigneux.

En 1551, Henri II autorise la création d'une taxe communale, le droit des pauvres, qui sert à financer une partie des dépenses hospitalières. À cette époque, les hôpitaux s'enrichissent aussi grâce aux nombreux dons et legs des fidèles.

En 1662, un édit de Louis XIV commande la création, dans chaque cité importante du royaume de France, d'un hôtel-Dieu pour y enfermer les malades infectieux afin de les empêcher de contaminer la ville, et d'un «hôpital général» basé sur le principe d'une «assistance par le travail» (à Paris, la Salpêtrière pour les femmes, Bicêtre pour les hommes), pour y recevoir les pauvres, les vieillards, les vagabonds et les orphelins.

L'aide à domicile commence elle-aussi à se développer, elle sert principalement, à cette époque, à financer les fournitures de travail des pauvres valides.

Toutes ces évolutions, même si elles se heurtent souvent à la puissance de l'Église, montrent la place centrale du pouvoir en matière d'assistance.

3. LE PRINCIPE D'ASSISTANCE

Ce principe, qui se définit comme le devoir de la société de porter secours aux indigents, vieillards ou enfants abandonnés, nous l'avons hérité de la charité chrétienne et de la Révolution française de 1789, à travers ses principes d'égalité et de solidarité nationale.

Dès le XVII^{ème} siècle en effet, et ce jusqu'aux dernières décennies de la monarchie, les idées qui prévalent en matière d'assistance publique sont vivement critiquées. Les hôpitaux sont dans un état déplorable, sans prise en compte des contraintes sanitaires, ce qui pousse les réformateurs à proposer une nouvelle forme d'assistance commune, le secours à domicile. Ainsi, des hospices minuscules et des bureaux de charité, créés par des legs ou des souscriptions, gèrent un nouveau type de secours dont l'activité principale repose sur la distribution de nourriture. Des ateliers de charité permettent aussi de donner du travail et un salaire aux pauvres. Enfin, les confréries de charité et de sociétés philanthropiques qui se créent progressivement dès la fin du XVIII^e siècle complètent ces politiques. C'est notamment le cas de la Société Philanthropique de Paris qui est créée en 1807.

Ce que ces mesures soulèvent, c'est que la misère résulte d'une organisation sociale et que la société a une dette à l'égard des plus démunis. Les plus démunis, eux, ont des droits à l'encontre de cette société. Face au malheur de la population, l'État ne peut pas se contenter de distribuer, de manière irrégulière et pas forcément égalitaire, des secours jugés exceptionnels et insuffisants. L'État se doit donc d'intervenir et de prendre en charge l'assistance, sans en confier la mission à l'Église. Cette assistance doit se normaliser, devenir un service public alimenté par un impôt. C'est dans ce sillage qu'est créé, en 1790, le Comité pour l'extinction de la mendicité. Ce comité, présidé par le duc de La Rochefoucauld, en proclamant le droit à la subsistance, déplace les pratiques de charité vers une politique d'assistance organisée par l'État. Dénombrer les pauvres, évaluer les réponses possibles, chiffrer les dépenses constituent les tâches de ce Comité et préfigurent une longue succession de commissions et de rapports formulant, jusqu'à nos jours, les cadres du discours officiel sur la question sociale. Deux difficultés sont alors discutées. D'une

part, fournir une aide aussi complète que possible aux individus qui en ont besoin, ce qui nécessite de construire un système d'assistance puissant et fiable. D'autre part, faire en sorte de ne pas accroître le nombre d'individus à assister et de ne pas encourager l'oisiveté et la fainéantise. Dès lors, le Comité proclamera que *le travail est la seule assistance qu'un gouvernement sage peut donner à l'homme valide*.

Quatre principes seront finalement établis afin d'éviter toute dérive pernicieuse: l'obligation du travail pour le pauvre valide, une aide financière mesurée «afin que l'homme secouru par la nation se trouve dans une situation moins bonne que s'il pût exister par ses propres ressources», une assistance à l'enfance plus que prudente afin de ne pas encourager les abandons d'enfants, enfin des mesures en faveur des personnes âgées qui ne doivent pas «favoriser l'imprévoyance et par conséquent la dissipation et la débauche des ouvriers pendant leur vie».

Par ces principes sont enfin reconnus l'existence d'un droit à l'individu ainsi que la dette de la société. Mieux encore, ces conclusions sont votées par la Convention girondine de 1793 qui affirme, conjointement, le droit au travail et le droit à l'assistance pour tout homme hors d'état de travailler. Les secours publics sont même qualifiés de «dette sacrée». L'année 1793 représente donc la naissance de l'état providence, de l'état social, même si la Convention choisit de punir la mendicité et la pratique de l'aumône par l'instauration de dépôts de mendicité¹³.

Le 26 octobre 1795, la Convention cède la place au Directoire. Cette République Bourgeoise va peu à peu prendre le contrepied des principes de la politique précédente en matière d'action sociale avec notamment la négation du droit des pauvres. Elle conçoit tout à fait la mise en oeuvre de secours, mais au niveau communal et non pas national. Sera donc créé dans chaque commune qui le décidera un bureau de bienfaisance¹⁴, qui, en 1953, deviendra le bureau d'aide sociale, puis le centre communal d'action sociale dans les années 1980.

Va suivre, pendant une longue période, un immobilisme social. Pendant la première moitié du XIX^{ème} siècle, les principes révolutionnaires sont niés. On assiste de la part des libéraux à un refus de reconnaître un quelconque droit de l'individu face à la société. En faisant marche arrière en matière d'aide sociale, ils espèrent décourager la paresse, l'imprévoyance et le vice des classes laborieuses.

Quelques mesures seront toutefois prises. À Rouen par exemple, Henri Bardet, notable libéral et conservateur, pair de France, met en place sous la Monarchie de Juillet un système de «protection sociale» dans la ville dont il est le maire : le «système Bardet». Son objectif est de remettre tous les pauvres au travail, y compris les plus indigents et les assistés. Il développe pour ce faire des ateliers de travail et de charité permanents.

Ce n'est qu'à la fin du XIX^{ème} siècle que le principe d'assistance s'institutionnalisera véritablement, sans jamais plus être remis en cause.

13 Établissement de réclusion des mendiants et des gens sans-aveu. Des catégories jugées marginales de la population y sont enfermées au nom du code pénal (mendiants, vagabonds, prostituées).

14 Institué en l'an V (1796-1797), il avait pour but d'apporter une aide sociale aux populations les plus démunies.