

Table des matières

Remerciements	5
Préface	7
Préambule	11
Introduction	15
Le « nettoyage » des mots de l'action sociale	17
Reconstruire l'action sociale	25

Partie 1

Les actions

1. Combattre la pauvreté financière	33
Mesurer la pauvreté	34
La pauvreté mesurée en niveau de vie	35
La pauvreté mesurée en conditions de vie	37
La pauvreté mesurée en « reste à vivre »	38
Autres mesures de la pauvreté et du bien-être	40
Lutter contre la pauvreté	42
Un revenu minimum pour ceux qui travaillent	43
Un revenu de remplacement pour ceux qui sont empêchés de travailler	44
Les autres actions contre la pauvreté	48
La perspective d'un revenu minimum universel	50
2. Protéger les familles et les enfants	53
Compenser les difficultés des familles	54
Les difficultés financières	54
L'accompagnement de la fonction parentale	57
Situations particulières	58
Protéger les enfants	58
Les interventions associées à la naissance et l'adoption	58
La protection médicale et médico-sociale	59
L'accueil individuel et collectif des jeunes enfants hors de leur famille	59
La Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)	60
3. La perte d'autonomie : maladie, vieillesse, handicap	61
L'accès aux soins et la politique de la santé	63
Les pensions de retraite	66

La compensation du handicap.....	68
Les aides financières.....	69
Les prestations de service.....	72
Les aides indirectes.....	73
Un jour, un simple dépliant... ..	74
4. Assurer un logement.....	75
L'action sociale au bénéfice des propriétaires.....	77
L'action sociale au bénéfice des locataires.....	78
L'accès au logement.....	78
La prise en charge des dépenses liées au logement.....	80
Situations particulières (dont EHPAD).....	80
5. Préserver le lien social.....	87
Nettoyage verbal.....	88
Cohésion sociale et lien social.....	88
Exclusion et solitude.....	89
De l'exclusion à l'inclusion.....	89
Réseaux sociaux.....	90
Mesurer le lien social.....	90
L'accompagnement, symbole du lien social.....	91
La dématérialisation, destructrice du lien civique.....	92
L'impossible politique de la cohésion sociale.....	95
Incitations.....	96
Amélioration de la qualité.....	96

Partie 2

Les acteurs

6. Les administrations publiques.....	103
L'État.....	103
Le petit village gaulois.....	104
La gestion directe par l'État de certaines actions.....	106
Les collectivités locales.....	107
Les régions.....	107
Les départements.....	108
Les communes et intercommunalités.....	109
La notion de proximité.....	110
Les organismes de sécurité sociale.....	111
7. Les associations et fondations.....	113
Les associations et fondations du secteur social.....	114
Les caractéristiques générales des associations et fondations.....	114
La part du secteur social dans les associations et fondations.....	115
Associations, fondations et innovation.....	117
Associations, fondations et économie sociale et solidaire.....	118

Travailleurs sociaux et bénévoles.....	119
Les travailleurs sociaux.....	119
Les bénévoles.....	122
La relation entre salariés et bénévoles.....	125
8. Les entreprises.....	129
Nettoyage verbal.....	129
Capitalisme, entreprise privée et économie administrée.....	129
Entreprise et société.....	131
Entreprise et établissement.....	131
L'action sociale des entreprises.....	132
Paritarisme et responsabilité sociale de l'entreprise.....	134
Paritarisme et action sociale.....	134
La responsabilité sociale de l'entreprise.....	135
9. Les ménages.....	137
Les ménages, bénéficiaires de l'action sociale.....	138
Les ménages, producteurs d'action sociale.....	138
Les ménages, financeurs de l'action sociale.....	139
10. Le « reste du monde ».....	141
L'action sociale dans l'Union européenne.....	142
L'action sociale internationale.....	143
Action sociale et flux migratoires.....	145

Partie 3

L'action sociale d'hier à demain

11. Une longue histoire.....	153
Les temps anciens.....	153
Les temps chrétiens.....	154
Les temps laïcs.....	156
12. L'action sociale aujourd'hui.....	161
L'action sociale telle qu'elle se présente aujourd'hui.....	162
Une architecture à deux niveaux.....	162
Une absence totale d'information coordonnée.....	163
Concevoir un tableau de synthèse.....	165
Les conditions préalables de la réunification de l'action sociale.....	167
Désigner un coordinateur.....	167
Centrer l'information sur la personne des bénéficiaires.....	168
Vers un compte de la solidarité nationale.....	169
13. Perspectives.....	171
Améliorer l'efficacité de l'action sociale.....	171
La modélisation de l'action sociale.....	173
L'élaboration de politiques rationnelles.....	174

Le respect des principes fondamentaux	175
Le respect de la laïcité.....	175
Un mode démocratique d'élaboration des décisions	176
Conclusion	179
Liste des sigles	181
Bibliographie	185

Introduction

Pour commémorer le trentième anniversaire de la loi Lenoir, qui avait institué « une obligation nationale » de la société envers les personnes handicapées¹, la revue *Vie sociale* avait en 2005 publié un numéro spécial intitulé « 1975, année de l'action sociale ». Aujourd'hui, l'action sociale paraît avoir rejoint l'extinction du paupérisme au cimetière des archaïsmes. Impitoyable, la table récapitulative des *Actualités sociales hebdomadaires* (ASH), publication de référence du secteur, ne mentionnait plus en 2016 que trois occurrences de l'action sociale dans une recension de cinquante pages.

De fait, le Code de l'action sociale et des familles (CASF) et les centres communaux d'action sociale (CCAS) ont conservé leur nom, mais l'administration qui en a la charge s'est reconvertie dans une cohésion sociale de nature indéfinie.

Un rapport conjoint de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et du Centre d'analyse stratégique (CAS) de 2013² en témoigne : sans définir précisément la cohésion sociale, il rappelle que « solidarité et respect apparaissent ainsi comme les valeurs à même de (la) soutenir » ; mais il ne lui rattache pas la lutte contre les incivilités, qui est pourtant l'une des expressions les plus immédiates de la solidarité et du respect.

1. Article 1 de la loi du 30 juin 1975.

2. Christophe Fourel, Guillaume Malochet, *Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, La Documentation française, 2013.

De son côté, dans l'édition 2018 de *L'aide et l'action sociales en France*, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) considère que l'aide et l'action sociale en France sont principalement mises en œuvre par les collectivités locales et évoque une typologie peu convaincante qui distinguerait :

– l'aide sociale légale regroupant les prestations sociales réglementées (mais non l'action sanitaire et sociale des caisses) ;

– l'aide sociale extralégale qui rassemblerait « toutes les mesures (prises) en dehors et en complément des régimes de sécurité sociale et de l'aide sociale ». Mais son contenu et ses frontières ne sont pas davantage précisés, ce qui interdit toute mesure : l'action sociale des associations, des entreprises, des bénévoles, en fait-elle partie ?

Par ailleurs, l'action sociale s'est éparpillée entre des pôles multiples qui ne sont plus coordonnés et dont plus personne ne se sent chargé d'exprimer la cohérence globale.

Un grand fossé s'est en particulier creusé entre les opérateurs « modernes », convertis aux principes et aux règles de la science économique, et un secteur « historique » resté fidèle aux anciens dogmes du centralisme démocratique et du pouvoir de l'administration.

Les premiers utilisent des données statistiques et des « modèles économétriques » fondés sur l'analyse mathématique des comportements individuels³ qui ne dictent jamais « la bonne décision », mais, selon la célèbre formule de Pierre Massé, sont de puissants « réducteurs d'incertitude »⁴.

En revanche, le secteur historique s'intéresse uniquement aux aspects juridiques de la réglementation et récuse les chiffres au point d'avoir (efficacement) empêché

3. Voir plusieurs exemples dans *Économie et Statistique*, n° 481-482, décembre 2015.

4. Les progrès de l'intelligence artificielle ne cessent en outre d'en améliorer l'efficacité. Voir Jean Tirole, *Économie du bien commun*, Presses universitaires de France, 2016.

la création du système d'information prévu par la loi depuis 2002⁵.

Pourquoi alors cet ouvrage ? Parce que la réalité et la vitalité de notre solidarité, dont l'action sociale rassemble et ordonne les manifestations concrètes, demeurent évidentes ; parce que, aussi, le concept d'action sociale est indispensable pour concevoir une politique sociale efficace, centrée sur les besoins des bénéficiaires et la recherche des actions collectives qui pourraient y répondre.

Ce texte propose donc de rétablir dans le champ social un lien rigoureux entre les faits et les mots qui les désignent. Il faut pour cela commencer par un grand « nettoyage verbal », selon l'heureuse formule par laquelle Paul Valéry résumait sa démarche épistémologique⁶, associé à un travail de méthode permettant d'organiser la présentation des faits dans la perspective d'une grande politique publique, « demeure où chaque mot (aura) sa dimension juste⁷ ».

Le « nettoyage » des mots de l'action sociale

Babel n'a pas disparu et il faut s'en réjouir. En effet, de « l'aurore aux doigts de rose » des textes homériques à « la faucille d'or dans le champ des étoiles » de Victor Hugo, la polysémie est la clé du discours poétique et plus généralement de l'expression de nos émotions : nous perdriions grandement à tenter de la supprimer. Elle est aussi le ressort

5. Voir Jean-François de Martel, *Réglementation administrative et financière des établissements et services sociaux et médico-sociaux*, *op. cit.*, p. 55. Il semble que, depuis plus de quinze ans, le service en charge du CASF n'a pas publié un seul chiffre concernant son activité et les résultats obtenus. Sa seule incursion dans le domaine des chiffres fut sans doute l'enquête menée en 2009 pour fixer les tarifs plafonds des ESAT, mais ni la méthodologie ni les résultats obtenus ne semblent avoir été publiés et elle n'a apparemment pas été renouvelée depuis (*ibid.*, p. 175).

6. Voir Jacques Bouveresse, « De la philosophie considérée comme un sport », *Littérature*, 2013/4, n° 172, p. 85-119.

7. Francis Ponge, *Pour un Malherbe*, Gallimard, 1965, p. 17.

de l'humour, ce refuge irremplaçable face aux difficultés de l'existence, et cet ouvrage lui-même fourmille d'images qui donnent leur chair aux raisonnements.

Le nettoyage verbal ne vise donc en rien à limiter le discours métaphorique ou la polysémie des mots. Son objectif est uniquement d'instaurer dans le domaine particulier de l'action sociale un lien explicite entre les mots et les faits qu'ils désignent. En effet, les politiques publiques et les outils mathématiques qui leur sont associés sont contraints par l'exigence de rigueur rationnelle propre à la démarche scientifique.

En outre, comment les juristes pourraient-ils préparer des règles qui seront les mêmes pour tous si les mots changent de sens selon les personnes, les lieux et les moments où ils sont prononcés ? Or, c'est souvent le cas dans le secteur historique de l'action sociale, où prévaut un mode de pensée analogique⁸ qui substitue les émotions et les images aux faits et aux raisonnements.

Le débat sur la « marchandisation du travail social » en donne une parfaite illustration. Cela commence par l'invention d'un néologisme, *la marchandisation*, puissamment évocateur mais nulle part défini⁹ : le rapprochement avec les faits, la mesure quantifiée, la réflexion rationnelle, sont d'emblée écartés puisque personne ne sait exactement de quoi l'on parle. La force évocatrice des mots envahit alors l'espace normalement dévolu au raisonnement : ne va-t-il pas de soi que, dans les établissements *marchands*, les usagers sont traités comme une *marchandise* ? Aucune information n'a jamais permis de corrélérer le caractère commercial des institutions et leur qualité d'accueil, mais c'est sans importance puisque l'image emporte l'adhésion. Cette adhésion justifie ensuite

8. Voir Douglas Hofstadter, Emmanuel Sander, *L'analogie, cœur de la pensée*, Odile Jacob, 2013.

9. Voir Michel Chauvière, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète marchandisation*, La Découverte, 2007, et Jean-Pierre Hardy, *La marchandisation du travail social*, Dunod, 2014.

la résistance idéologique aux charmes vénéneux de l'économie de marché, si bien que, de fil en aiguille, on aboutit aux absurdes dispositions du CASF relatives aux sièges sociaux¹⁰, symboles éminents d'un capitalisme honni.

Comment ne pas s'inquiéter lorsque l'on se souvient que « le sentiment d'une fracture croissante entre les mots et la réalité, entre les discours et l'action, accentue le délitement civique¹¹ » ?

Le nettoyage verbal devra être poussé très loin : en matière comptable, par exemple, il obligera à réviser les modes de répartition entre les établissements des charges et produits qui ne peuvent, par nature, être ventilés, à commencer par le capital social des organismes privés¹² ; ensuite, et seulement ensuite, il deviendra possible de corriger la réglementation.

Souvent, il suffira de reprendre des définitions qui existent déjà dans d'autres secteurs, par exemple en étendant à l'action sociale la définition des établissements partagée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et le Code du travail¹³ ; cela nécessitera cependant un travail collectif de la part d'administrations qui n'y sont guère habituées.

Pour les notions plus sensibles, le consensus risque d'être difficile à trouver, voire inaccessible chaque fois que reviendra la tentation de s'écarter des faits mesurables pour revenir aux abstractions.

Pour notre part, chaque fois que ce sera possible, nous utiliserons les mots dans leur sens partagé par les autres administrations. Sinon, nous proposerons des conventions de langage, toujours explicitées mais inévitablement

10. Voir Jean-François de Martel, *Réglementation administrative et financière des établissements et services sociaux et médico-sociaux*, op. cit., p. 184-187.

11. Frédéric Lazorthes, « Fragilité du patriotisme démocratique », *Études*, n° 2, février 2018.

12. Voir Jean-François de Martel, *Réglementation administrative et financière des établissements et services sociaux et médico-sociaux*, op. cit., § 292 et passim.

13. *Ibid.*, p. 154 sq.

arbitraires. Les plus importantes de ces conventions, parce qu'elles touchent aux fondements de l'analyse, sont les suivantes :

1. Le terme de *politique* sera toujours utilisé dans son acception philosophique de recherche du bien commun. Pour désigner les parfaitement légitimes stratégies de conquête ou conservation du pouvoir, à défaut d'autre terme et sans y mettre la moindre connotation péjorative, nous utiliserons l'adjectif *politicien*;

2. Seront qualifiées de *politiques publiques* « les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire¹⁴ ». Il s'agit bien dans cet ouvrage d'examiner les « interventions », c'est-à-dire les actions, les faits, et non les idées qui les sous-tendent.

3. Aucun texte ne définit *l'action sociale*. L'article L311-1 du Code éponyme se borne à évoquer, en référence à la définition européenne des services publics, de vastes « missions d'intérêt général et d'utilité sociale », qui vont de « l'évaluation et la prévention des risques sociaux et médico-sociaux » jusqu'aux « actions contribuant au développement social et culturel », en passant par « l'intégration scolaire » et « la protection administrative des personnes en difficulté ». C'est insuffisant pour trier les actions. Par exemple, il est évident que l'éducation contribue au développement culturel, mais cela n'en fait pas pour autant une branche de l'action sociale.

Nous proposons donc de qualifier d'action sociale *l'ensemble des actions menées par des personnes morales pour aider directement les personnes, françaises, étrangères régulièrement présentes sur le territoire français ou ressortissants d'autres pays, confrontés ou risquant de l'être à des difficultés trop lourdes pour qu'elles puissent les surmonter par leurs seules forces.*

14. Jean-Claude Thoenig, « Politique publique », in Laurie Bousaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2014, p. 420.

D'autres définitions seraient certainement envisageables¹⁵, mais ne seront recevables qu'à condition de se référer aux faits et non aux idéologies et d'éviter toute redondance ou omission.

Tous les mots de cette définition importent :

– « *l'ensemble* », puisqu'il s'agit de trier ce qui relève de l'action sociale dans la totalité des politiques publiques ;

– les « *actions* », puisque la réalité des politiques publiques ne s'exprime pas dans des idées, mais par des faits et des résultats mesurables ;

– « *personne morale* » s'oppose à personne physique. Quand je (personne physique) vais faire les courses pour ma voisine alitée, il ne s'agit pas d'action sociale, mais d'altruisme ou de solidarité individuelle. En revanche, si je fais un don à une association caritative ou quand la sécurité sociale rembourse des soins, il s'agit d'aide sociale parce que c'est une personne morale qui aide le bénéficiaire ;

– « *directement* » : par convention, ne seront prises en compte dans cet ouvrage que les seules aides directes aux personnes. Ce choix exclut en particulier les subventions d'investissement. Il sera néanmoins indispensable de les réintégrer dans le compte satellite proposé plus loin ;

– les « *personnes* » surtout : c'est le maître-mot qui distingue la politique sociale des autres politiques publiques. En particulier, l'action sociale s'adresse toujours à des individus nommément désignés (ou à l'ensemble de ceux qui remplissent les conditions requises), alors que les autres politiques s'adressent à des groupes impersonnels d'utilisateurs ;

– la *clause de nationalité* soulève de délicats problèmes éthiques et techniques. La formulation proposée permet de couvrir l'ensemble des bénéficiaires actuels de l'action sociale, depuis le Français de naissance jusqu'aux victimes

15. Selon Karl Popper, le père de l'épistémologie scientifique, « une théorie qui n'est réfutable par aucun événement qui se puisse concevoir est dépourvue de caractère scientifique. Pour les théories, l'irréfutabilité n'est pas (...) vertu mais défaut » (*Conjectures et réfutations*, Payot, 1985, p. 64).

lointaines d'un tsunami prises en charge par une organisation non gouvernementale (ONG) française ;

– les « *difficultés trop lourdes* » : ces mots renvoient spontanément à une réflexion philosophique qui n'est pas l'objet de ce livre. Il faut cependant retenir la distinction entre le mal, qui est un concept philosophique, et les malheurs que l'action sociale s'efforce d'atténuer ou de compenser¹⁶. L'appréciation des difficultés est un problème récurrent de l'action sociale : au-delà de l'indispensable lutte contre la fraude, la réglementation s'efforce de trouver un juste équilibre entre la difficulté ressentie (qui varie d'une personne à l'autre) et l'égalité de traitement (indépendamment des sentiments de chacun) ;

– « *leurs seules forces* » : dans les cas de grande détresse ou d'extrême urgence, l'action sociale prend la forme d'une assistance que le bénéficiaire reçoit passivement. Mais, plus souvent, il est invité à coopérer à sa prise en charge, sous une forme financière (ticket modérateur), en participant lui-même à l'action (actions d'insertion), ou parfois même, dans certaines formes extrêmes d'accompagnement (malades en fin de vie, par exemple), par la simple manifestation qu'il accepte d'être aidé.

Cette définition permet subsidiairement de considérer l'action sociale comme un sous-ensemble fini et donc mesurable de la politique sociale globale dont le champ (en simplifiant beaucoup) couvre l'ensemble des relations entre les personnes et les groupes au sein d'une société.

4. Pas plus qu'il ne définit l'action sociale, le CASF n'énumère les *catégories qu'elle regroupe*. Pour y remédier, en hommage déferent à Aristote qui considérerait que « plus c'est vieux, plus ça a de chances d'être raisonnable¹⁷ », cet ouvrage

16. Voir François-Xavier Putallaz, *Le mal*, Cerf, 2017.

17. Ou plus exactement en expurgeant l'allusion aux Shadoks (« Plus ça rate, plus ça a de chances de réussir »), que « s'agissant de la politique, on n'est pas un auditeur approprié lorsqu'on est jeune » (Aristote, *Éthique à Nicomaque*, I, 1095a).

reprend la plus ancienne typologie des malheurs de l'existence humaine, celle du livre de Job dans la Bible.

Les malheurs de Job

Job commence par être privé de ses biens, sa famille et ses revenus. Alors qu'il était « l'homme le plus grand de tous les fils de l'Orient » et donc, dans la culture de l'époque, l'un des plus riches, il perd successivement, « à la suite d'un rezzou, ses moutons et les serviteurs qui les gardaient; (...) du fait de brigands, ses chameaux et leurs gardiens; (...) dans l'effondrement d'une maison, ses sept fils et ses trois filles¹ ».

Dans un second temps, son corps et sa santé sont atteints et il perd son logement : Satan « le frappa d'une lèpre maligne depuis la plante des pieds jusqu'au sommet de la tête ; alors Job prit un tesson pour se gratter et s'installa parmi les cendres ».

Ultime étape, il perd sa reconnaissance sociale : « Les trois amis de Job apprirent tout ce malheur (...) et convinrent d'aller le plaindre et le consoler. Levant leurs yeux de loin, ils ne le reconnurent pas². »

1. Dans l'Antiquité méditerranéenne, les enfants et les esclaves, à un moindre degré les femmes, sont sociologiquement assimilés aux biens domestiques.

2. Job, chap. 1 et chap. 2, 7-8 et 11-12.

La première partie de cet ouvrage, consacrée aux actions, reprend ces catégories en distinguant successivement la lutte contre la pauvreté, la protection de la famille, la compensation de la perte d'autonomie, l'aide au logement et la préservation du lien social.

La réduction des inégalités ne peut être considérée comme l'une des grandes catégories de l'action sociale pour plusieurs raisons.

C'est d'abord une notion abstraite, sans mesure précise unanimement acceptée, alors que cet ouvrage se consacre à l'analyse des faits constatés et mesurés : faut-il, par exemple, mesurer les inégalités de revenu avant ou après prise en compte des cotisations sociales, des prélèvements fiscaux, des prestations sociales reçues ? Se limiter aux inégalités de revenu ou élargir la comparaison aux patrimoines, souvent difficiles à quantifier ? Prendre en compte (et selon quel

référentiel) les inégalités culturelles? Or, la mesure des inégalités varie sensiblement selon le thermomètre utilisé¹⁸.

En outre, les inégalités relèvent au moins autant du ressenti que des faits. Amartya Sen, prix Nobel d'économie, rappelle souvent que la première des inégalités est celle qui résulte des talents de chacun et qu'aucune politique publique ne pourra jamais y remédier; au mieux, pourra-t-on renforcer l'égalité des chances par l'éducation.

La lutte contre les discriminations n'est pas non plus mentionnée. En faire une catégorie particulière de l'action sociale soulèverait des difficultés conceptuelles si importantes – comment, en particulier, faire le partage entre la différence psychologiquement mal supportée et la discrimination objective? – qu'il semble préférable de laisser la justice sanctionner les comportements discriminants plutôt que de la traiter comme une politique publique individualisée.

5. En lien direct avec les inégalités de revenu, l'appréciation du *pouvoir d'achat* des bénéficiaires de l'action sociale paraît reposer sur un profond malentendu. En effet, les économistes le définissent comme « ce qui reste après déduction de la hausse des prix », alors que le langage courant, celui des Gilets jaunes, utilise l'expression dans son sens premier de « ce que je peux acheter lorsque j'ai réglé mes charges obligatoires », notion qui sera qualifiée de *reste à vivre* dans la suite du texte.

18. Selon les statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le coefficient de GINI (outil statistique qui exprime les écarts de distribution dans une population) montre que l'inégalité des revenus avant redistribution est à peu près la même dans la plupart des grands pays développés, mais que, après redistribution, elle devient sensiblement plus faible en France (à égalité avec l'Allemagne) que partout ailleurs, y compris dans les pays scandinaves (voir Jean Peyrelevade, « Réduire les dépenses sociales oui, mais préservons la lutte contre la pauvreté », *Les Échos*, 11 juillet 2018).

Reconstruire l'action sociale

Lorsque le nettoyage verbal aura permis de retrouver la réalité des faits sous la gangue des analogies et des métaphores, il deviendra possible de les organiser, de « bâtir la demeure où chaque mot a sa dimension juste » et, en définitive, de donner à l'action sociale sa place légitime dans le grand édifice des politiques publiques.

Les méthodes de la comptabilité nationale qu'expose le manuel SCN 2008 des Nations unies¹⁹ et auxquelles se conforment les économistes du monde entier devraient le permettre.

En effet, la comptabilité nationale n'est plus depuis bien longtemps le simple « ensemble de recommandations standard (...) (exprimées sous forme de concepts, définitions, nomenclatures et règles de comptabilisation) concernant la compilation des mesures de l'activité économique en conformité avec des conventions comptables précises basées sur des principes économiques » qu'elle constituait à l'origine.

Comme l'exposent les prestigieux signataires de sa préface, « le SCN 2008, (...) fondé sur des principes économiques qui sont valables universellement, (...) est conçu pour l'analyse économique, la prise de décisions et l'élaboration des politiques, quelle que soit la structure industrielle ou le degré de développement (on pourrait ajouter le régime politique) d'un pays ». Cela vaut aussi pour la politique sociale de la France.

Le SCN décrit les faits économiques et sociaux au moyen d'un système articulé de comptes dérivé de la comptabilité en partie double inventée par les commerçants italiens de la Renaissance, avec une approche simultanée par les agents et les opérations²⁰.

19. Nations unies, *Système de comptabilité nationale (SCN) 2008*, Nations unies, 2013, <https://unstats.un.org>.

20. *Ibid.*, p. 17, 19.

Il suffira ici de retenir que :

– étymologiquement, « agent » vient du latin *agere* et désigne celui qui agit²¹ ; les économistes ont repris le terme pour qualifier les institutions et acteurs qui structurent la vie de la collectivité. La seconde partie de cet ouvrage reprend strictement la classification des agents qui figure dans le SCN 2008 ;

– la nomenclature des « opérations », centrée sur les caractéristiques économiques des faits sociaux, distingue les opérations sur biens et services, les opérations de répartition, les opérations sur instruments financiers et les autres comptes d'accumulation. Elle n'est pas reprise dans cet ouvrage, parce que l'action sociale relève pour l'essentiel des opérations sur biens et services et que l'information sur l'investissement et les opérations financières est à peu près inexistante ; mais il faudra nécessairement y revenir.

Ces nomenclatures normalisées d'agents et d'opérations permettent l'étude de n'importe quel champ de la vie collective, sous la seule réserve qu'il soit suffisamment vaste pour que les lois de la statistique s'y appliquent. Il peut s'agir de l'économie nationale tout entière, symbolisée par le produit intérieur brut (PIB), d'une catégorie particulière d'actions (l'action sociale, par exemple) ou d'un agent particulier (l'État, les associations...), l'ensemble du dispositif étant étroitement emboîté au moyen d'une minutieuse articulation entre la comptabilité nationale et les règles comptables des entreprises²².

Sur les fondements qui précèdent, la première partie de l'ouvrage détaille les actions menées par la collectivité en réponse aux difficultés habituelles que tout être humain rencontre au cours de sa vie ; la seconde présente la manière dont

21. Les textes du Bas-Empire romain qualifient les commissaires impériaux d'*agens in rebus* et la scolastique médiévale oppose constamment l'agent et le patient, celui qui agit et celui qui subit.

22. Cependant défailante dans le champ du CASF. Voir Jean-François de Martel, *Réglementation administrative et financière des établissements et services sociaux et médico-sociaux*, op. cit.

chacune des catégories d'agents contribue à leur réalisation ; la troisième, après un indispensable rappel historique, propose une synthèse de ce que l'information actuellement disponible permet de dire, en soulignant la distinction entre « l'étage des droits » et « l'étage du don » puis en montrant comment les progrès de la science économique permettraient le pilotage d'une action sociale réunifiée.