

COMMISSARIAT GÉNÉRAL
DU PLAN

***Minima sociaux, revenus
d'activité, précarité***

Président
Jean-Michel Belorgey

Rapporteuse générale
Annie Fouquet

Avec la collaboration de :

Cédric Afsa, Anne-Marie Brocas, Laurent Caussat, Jérôme
Gautié, Bernard Gazier, Marie-Laure Morin, Claudine Padieu,
Annie Ratouis, Pierre Strobel, Jean-Marie Saunier, Michel Théry

Mai 2000

AVANT-PROPOS

**par Jean-Michel Charpin
Commissaire au Plan**

Dans son rapport au Premier ministre sur les minima sociaux au début de l'année 1998, consécutif au « mouvement des chômeurs », Marie-Thérèse Join-Lambert avait souhaité que des débats approfondis, au Commissariat général du Plan ou au Conseil économique et social, précèdent toute réforme d'envergure des dispositifs. Elle avait logiquement concentré ses propres propositions sur des mesures susceptibles de remédier rapidement à des problèmes urgents. C'est ainsi que le programme de travail du Commissariat général du Plan, décidé par le Premier ministre, a prévu de confier à un groupe associant les partenaires sociaux la responsabilité d'approfondir les débats autour de l'éventuelle fusion des minima sociaux et de leur relation avec les autres prestations, et de prolonger les réflexions du « rapport Boissonnat » sur la continuité de la protection sociale et la sécurisation de la relation de travail.

Le mandat de ce groupe était triple. Il devait d'abord examiner l'adéquation des dispositifs de protection sociale des personnes en situation de chômage ou de précarité aux différentes trajectoires individuelles et aux différentes configurations familiales. Ensuite, il devait étudier l'articulation des minima sociaux et des revenus d'activité, pour en apprécier les conséquences sur les incitations à l'activité. Dans cette optique, il devait analyser les mécanismes mis en œuvre dans d'autres pays ou envisagés pour renforcer ces incitations. Enfin, il devait prendre en compte les nouvelles exigences combinées de flexibilité et de

sécurité, et en déduire des enseignements pour l'évolution de la protection sociale et du droit du travail.

Plus profondément, l'ensemble de ces interrogations se ramène à un constat commun. Le système français de protection sociale a été initialement conçu en fonction de la figure du salarié à temps plein bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée. Celle-ci ne concerne plus aujourd'hui que 56 % de la population active. Dans ces conditions, il a fallu, par de multiples initiatives, tenter de prendre en compte la diversité croissante des situations au regard de l'emploi. L'augmentation du chômage, les contrats à durée déterminée, l'intérim, les stages rémunérés, les contrats aidés, le développement du temps partiel, la mobilité sont venus bousculer les dispositifs existants et susciter des besoins nouveaux. Il en résulte aujourd'hui une stratification complexe de dispositifs, quelquefois peu cohérents, qui est la source d'effets pervers dans leur application dynamique aux trajectoires professionnelles ou familiales.

Le groupe présidé par Jean-Michel Belorgey, dont Annie Fouquet était la rapporteure générale, s'est livré à une méticuleuse et remarquable analyse de cet ensemble de dispositifs. Ses préconisations de réforme concernent d'abord le régime d'emploi et le fonctionnement du marché du travail. Dans la ligne des travaux d'Alain Supiot, elles visent à mutualiser le risque lié au travail et à encourager la mobilité des salariés en leur apportant un supplément de sécurité dans leur trajectoire professionnelle. D'autre part, le rapport émet des propositions visant à harmoniser les minima sociaux et à encourager l'activité. Après avoir écarté l'idée de l'allocation universelle, pour des raisons tant d'efficacité de la dépense publique que de dignité des personnes, il préconise de favoriser l'incitation à la reprise du travail par la suppression de certains effets de seuil, notamment dans les allocations logement, et en instaurant, dans la ligne des mécanismes existants « d'intéressement » et de la proposition de Roger Godino, une allocation compensatrice de revenu d'activité (destinée aux seuls sortants du RMI).

Une question difficile, non tranchée par le groupe, apparaît tout au long du rapport. C'est celle du caractère individuel ou familial de la protection sociale. La question est si lourde qu'elle ne pouvait que

rester ouverte, même si l'on comprend que le groupe penchait plutôt du côté de droits plus individuels. Il est clair en revanche qu'en l'absence d'un choix net sur ce sujet, la remise en cohérence de nos dispositifs de protection des personnes en situation de chômage ou de précarité ne pourra être complètement réalisée.

Au-delà de leurs justifications éthiques, les améliorations de notre système de protection sociale qui sont proposées dans le rapport recourent des objectifs économiques de grande importance. Dans un contexte de croissance retrouvée, la perspective du vieillissement pousse à encourager l'activité et l'emploi, ce qui concerne d'abord ceux qui s'en sont trouvés exclus. Dans un environnement concurrentiel où les entreprises ont besoin de s'adapter à une demande évolutive, les travailleurs seront d'autant plus efficaces et mobiles que leurs trajectoires professionnelles seront sécurisées.

PRÉFACE

Monsieur le Commissaire,

Par lettre de mission en date du 28 septembre 1998, vous m'avez demandé d'animer les travaux d'un groupe de concertation réunissant, outre les partenaires sociaux et les administrations concernées, un certain nombre d'experts, et appelé à s'interroger sur l'articulation entre les minima sociaux, les politiques sociales et les revenus d'activités.

Mener à bien cette démarche n'impliquait rien de moins qu'une analyse et une confrontation des évolutions respectives, sinon du modèle de développement, comme l'aurait souhaité certains partenaires sociaux, du moins du marché de l'emploi, sans doute aussi des modes de vie et des configurations familiales, et du système de protection sociale. Celles-ci ont été conduites dans des conditions rigoureuses à la lumière des très nombreux travaux scientifiques disponibles qui, s'ils ne couvrent pas autant qu'on pourrait le souhaiter tout le champ de la matière, l'éclairent plus que ne le font d'ordinaire les documents officiels, qui n'y font pas assez appel.

De manière à exploiter ces travaux, et à remplir les trois objectifs précisés par la lettre de mission, vos collaborateurs et moi-même sommes convenus d'organiser, pour alimenter les travaux du groupe de concertation, trois ateliers s'intéressant respectivement :

Monsieur Jean-Michel Charpin
Commissaire au Plan
Commissariat général du Plan
18, rue de Martignac
75700 Paris

- aux problèmes rencontrés par les différentes catégories de personnes privées d'emploi ou en situation de précarité, aux inadéquations repérables du dispositif de protection sociale en vigueur, et aux mesures propres à assurer une meilleure prise en compte de la diversité des situations ;
- aux différentes stratégies préconisées ou mises en œuvre dans les pays développés en vue de mieux articuler la redistribution sociale et la régulation du travail ;
- aux conséquences du développement de nouvelles formes d'emploi sur l'efficacité du système de protection sociale et aux mesures susceptibles d'être envisagées pour assurer, dans le cadre d'une juste répartition des efforts entre les différentes parties concernées, une meilleure régulation du marché du travail et une plus grande efficacité des dispositifs de protection sociale.

Les principaux éléments de constat et d'orientation qu'ont permis de dégager les travaux des ateliers sont retracés dans le rapport d'ensemble établi par la rapporteure générale, Annie Fouquet. Quand il n'est pas apparu possible de dégager des préconisations, le rapport s'est donné pour but de clarifier les termes du débat, en évitant les simplifications abusives. Le système de préconisation retenu comporte lui-même plusieurs horizons : court, moyen et long terme.

On ne saurait au surplus méconnaître que, dans un contexte d'extrême diversification des itinéraires individuels, où la précarité peut être l'attribut, la vie durant, d'actifs tenus en lisière du marché de l'emploi, ou enfermés sur un segment inférieur de ce marché, mais peut aussi le devenir pour des travailleurs antérieurement performants, très rapidement confrontés, après une rupture, à des désarrois et à des impasses proches de ceux familiers aux catégories précédentes, les traitements de masse, quelle que soit la faveur dont ils jouissent, tant auprès d'une partie de l'opinion que des administrations gestionnaires, ne sauraient constituer des solutions par elles-mêmes suffisantes aux problèmes sociaux, ni en termes de lutte contre les souffrances individuelles, ni en terme de recherche d'une véritable cohésion sociale.

Il est singulièrement manifesté, dans le rapport qui vous est transmis, que la politique sociale, pour être efficace, doit être

lisible non seulement pour ceux qui la gèrent, mais pour les usagers. Il y est articulé que certains aspects des dispositifs en vigueur ne le sont ni pour les uns ni pour les autres, et des propositions sont faites pour y remédier. Ces propositions comptent parmi celles qui, si des réserves ont été émises sur certains aspects du constat ou de la stratégie proposée par les quelques partenaires dont cela heurte la sensibilité ou les habitudes, ont sans difficulté recueilli l'unanimité, et auxquelles il serait par conséquent souhaitable que puisse être réservé l'accueil le plus attentif.

Des questions qui se situent évidemment au cœur du débat social, comme celle de la place du travail dans la société contemporaine, celle des rapports entre protection sociale et désincitation au travail, ou celle de l'indemnisation du chômage ont été traitées avec le double souci de ne pas euphémiser des paradoxes ou des défis dont ont rendu compte tous les travaux scientifiques disponibles, et de ne pas heurter ceux des membres du groupe de concertation que pouvaient légitimement habiter certaines craintes, éventuellement contradictoires. S'agissant de la place du travail dans la société, crainte d'une sorte de renoncement fataliste, ou, à l'inverse, d'une crispation « travailliste » s'alimentant à la fascination du *workfare* à n'importe quel prix. S'agissant de l'indemnisation du chômage, crainte d'une reprise en main par l'État, ou, à l'inverse, de la poursuite de la dérive et de l'écartèlement du dispositif. À ce sujet, l'exigence de progresser, sans étatisation vers plus de clarté et plus de pertinence économique et sociale dans la distribution des rôles et des efforts ne saurait, quoi qu'il en soit, être méconnue.

Un certain nombre de préconisations formulées, enfin, ne le sont qu'à l'état d'esquisse. Elles ne le sont pas pour autant à la légère. Il serait souhaitable que des études complémentaires puissent être conduites, non pour en vérifier la faisabilité, ce à quoi il a en principe été pourvu, mais pour les inscrire, dans les meilleures conditions possibles, sur l'agenda gouvernemental. Ne posent normalement pas ce problème les préconisations s'inscrivant dans le court terme : celles relatives aux minima sociaux, aux aides au logement, à la continuité des droits, et celles relatives aux jeunes, dont il a été vérifié qu'elles présentaient un caractère convergent

avec celles portant sur le même sujet du groupe chargé de conduire une réflexion sur les jeunes dans la société française. Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Michel Belorgey

Sommaire

AVANT-PROPOS	5
PRÉFACE	7
INTRODUCTION.....	17
<hr/>	
CHAPITRE PREMIER – LE CONSTAT : l’instabilité des situations de travail	
et de vie met à mal notre système de protection sociale dont la cohérence était	
fondée sur l’emploi stable et la famille	23
1. REGIME D’EMPLOI ET DE PROTECTION SOCIALE EN FRANCE	23
1.1 <i>Le système français de protection sociale</i>	<i>24</i>
1.2 <i>Le continuum de la protection sociale française</i>	<i>26</i>
1.3 <i>Deux accès simultanés aux transferts sociaux : droit personnel et droit familialisé</i>	<i>28</i>
2. L’INSTABILITE DES PERSONNES FACE A L’EMPLOI : LES EVOLUTIONS DU MARCHE DU TRAVAIL ONT CONTRIBUE A METTRE EN PORTE A FAUX LE SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE	30
2.1 <i>Mobilité et diversification des statuts professionnels</i>	<i>30</i>
2.1.1 <i>Diversification des formes d’emploi</i>	<i>30</i>
2.1.2 <i>La dynamique du travail et l’ambivalence de la flexibilité</i>	<i>35</i>
2.1.3 <i>Le rôle de l’État : paradoxal et contradictoire</i>	<i>36</i>
2.1.4 <i>Salariat/indépendant : des frontières de plus en plus floues .</i>	<i>37</i>
2.2 <i>Conséquences sur les régimes de protection sociale assis sur l’emploi : chômage, retraite</i>	<i>40</i>

2.2.1	L'indemnisation du chômage	40
2.2.2	Les droits à la retraite	48
2.3	<i>Le RMI, troisième composante de l'indemnisation du chômage</i>	<i>49</i>
3.	L'INSTABILITE ET LA REDUCTION DE LA TAILLE DES FAMILLES METTENT EN PORTE A FAUX LES DISPOSITIFS DE REDISTRIBUTION	52
3.1	<i>Les situations des personnes : instabilité, diversité, fragmentation</i> <i>53</i>	
3.1.1	De la précarité à la pauvreté, difficultés d'appréciation des situations de pauvreté	53
3.1.2	Pauvreté et structures familiales	55
3.1.3	Pauvreté et formes d'emploi	56
3.1.4	Des situations extrêmement diverses	56
3.2	<i>La réponse des dispositifs de protection sociale : une complexité croissance</i>	<i>57</i>
3.2.1	Les caisses d'allocations familiales entre aide à la famille et lutte contre la pauvreté	57
3.2.2	Création de « filets de sécurité » successifs par catégories : les minima sociaux	59
3.2.3	Des références différentes pour des situations identiques	62
3.2.4	Insertion et/ou retour à l'emploi : des accompagnements différents	70
3.2.5	La complexité interne à chaque prestation : les effets de seuil	73
3.2.6	La complexité liée à la combinaison des prestations	77
3.2.7	La dynamique combinée des versements génère de l'instabilité de façon imprévisible : les effets de calendrier	81
4.	LE SYSTEME DE PROTECTION, IMPREVISIBLE POUR L'USAGER, N'A AUCUN POUVOIR D'INCITATION.....	84
4.1	<i>Les bénéficiaires ont des représentations différenciées des prestations</i>	<i>84</i>
4.2	<i>Les dispositifs et les règles sont peu compréhensibles, mal connus des bénéficiaires</i>	<i>87</i>
4.3	<i>Leur mise en œuvre est source de difficultés supplémentaires ..</i>	<i>88</i>
4.4	<i>Conclusion : des droits sociaux en deçà du droit</i>	<i>89</i>
<hr/>		
CHAPITRE II – LE DÉBAT : à la recherche de la continuité des droits sociaux		91

1. QUELLE PLACE POUR LE TRAVAIL, L'EMPLOI, L'ACTIVITE ?	91
1.1 <i>Le droit à l'emploi et au revenu</i>	92
1.1.1 L'emploi : un « statut » dans le « contrat » de travail	92
1.1.2 De la politique de « plein emploi » aux politiques d'emploi	93
1.2 <i>L'obligation de travailler et le droit au revenu</i>	95
1.2.1 A-t-on le droit de vivre sans travailler ?	95
1.2.2 Une forme de contrepartie : le workfare	96
1.2.3 La question de l'emploi de référence	97
1.3 <i>Quel avenir pour le travail ?</i>	98
1.3.1 L'allocation universelle et les avènements du travail	99
1.3.2 Plusieurs façons d'échanger le travail et de construire les	
droits sociaux	102
2. QUELLE FORME POUR LA GARANTIE DE REVENU ?	105
2.1 <i>Les différents types de dispositifs et l'engagement au travail</i>	105
2.2 <i>Mérites comparés des différents types de dispositifs</i>	109
2.2.1 L'allocation uniforme : des propriétés redistributives	
incertaines, une révision des normes sociales	110
2.2.2 Les allocations différentielles : des propriétés redistributives	
excellentes mais au prix de fortes désincitations au travail	
.....	111
2.2.3 Allocation dégressive (impôt négatif) et subvention aux bas	
salaires : une solution pour atténuer le dilemme entre	
redistribution et incitation ?	112
2.3 <i>L'attitude face au travail, une affaire complexe</i>	112
3. QUEL CONTOUR POUR LES SOLIDARITES : L'INDIVIDU OU LA FAMILLE ?	114
3.1 <i>Le débat sur les économies d'échelle</i>	116
3.2 <i>L'engagement au travail selon la configuration familiale</i>	117
3.2.1 Les effets pervers de la familialisation	119
3.2.2 ...se conjuguent aux effets de seuils associés aux	
autres prestations	121
3.3. <i>Les tentatives de réponse</i>	122
3.3.1 Les dispositifs pérennes d'intéressement	122
3.3.2 L'individualisation des droits	124
4. QUE RETENIR POUR LA FRANCE DE CES REFLEXIONS ?	127

CHAPITRE III – PRÉCONISATIONS : mieux articuler la protection sociale avec l'évolution du marché du travail, pour retrouver sens et cohérence 131

1. REFORMER LE REGIME D'EMPLOI ET LE FONCTIONNEMENT

DU MARCHE DU TRAVAIL	132
1.1 <i>Partage des risques et droit du travail</i>	133
1.1.1 Les actions possibles pour fonder un droit de l'activité professionnelle	134
1.1.2 Prendre en compte les formes modernes de la subordination	135
1.1.3 Réinternaliser et mutualiser le risque de l'emploi salarié .	137
1.2 <i>Favoriser et accompagner les mobilités</i>	144
1.2.1 Mieux protéger les passages fréquents par le chômage ..	144
1.2.2 La formation : droit fondamental du travailleur et encouragement à la mobilité	147
1.2.3 Promouvoir la « sécurité active » et organiser des mobilités positives	148
1.3 <i>Revoir le rôle des acteurs et développer une gestion coordonnée des politiques de l'emploi</i>	152
1.3.1 Reconsidérer le rôle des partenaires, patronat, syndicats, État 153	
1.3.2 Privilégier le niveau local	156
1.3.3 Dans une perspective pluriannuelle	159
2. HARMONISER LES MINIMA SOCIAUX ET FAVORISER L'ACCES A L'EMPLOI	159
2.1 <i>Améliorer la connaissance</i>	160
2.1.1 L'analyse des trajectoires et des processus	161
2.1.2 Les concepts et indicateurs pertinents pour l'analyse des ménages à bas revenus	162
2.1.3 La couverture du champ	164
2.1.4 L'impact des dispositifs sur les budgets et les comportements 164	
2.1.5 La connaissance des représentations et des comportements 165	
2.2 <i>Améliorer le dispositif des minima sociaux et des règles socio-fiscales</i>	166
2.2.1 Revaloriser le RMI et/ou supprimer le forfait logement	166
2.2.2 Mieux considérer le cas des personnes isolées	168
2.2.3 Prendre en compte les ressources réellement disponibles et non celles encaissées	168
2.2.4 Simplifier et unifier les terminologies des diverses législations sociales	169
2.2.5 Intégrer les trois minima sociaux, API, assurance veuvage, et RMI, avec aménagements des barèmes	170
2.2.6 Harmoniser l'avantage pour enfant des diverses prestations 171	
2.2.7 À plus long terme : rechercher une nouvelle articulation entre minima et dispositif social et fiscal	172

2.3	<i>Des droits accessibles, équitables, et sans discontinuité</i>	174
2.3.1	Le principe : la continuité des droits	174
2.3.2	La continuité des droits : les règles applicables	175
2.3.3	La continuité des droits : les pratiques de guichet	177
2.3.4	Une information suffisante	178
2.3.5	En cas d'urgence sociale	178
2.3.6	À plus long terme : une conception rénovée du service de prestations, les droits interprétables	179
2.4	<i>Réformer les aides au logement et les règles applicables à l'hébergement « gratuit » par des « tiers »</i>	181
2.4.1	Unifier les trois allocations logement (ALS, APL et AL)	181
2.4.2	Supprimer les effets de seuil	182
2.4.3	Solvabiliser les charges réelles de logement au sens large, pour les locataires et les propriétaires	184
2.4.4	Améliorer le sort des personnes sans domicile hébergées par des tiers	185
2.4.5	Prendre en compte les changements de situation	185
2.4.6	Supprimer le délai de carence à l'entrée dans l'allocation	185
2.5	<i>Les services collectifs et d'accompagnement des personnes en difficultés</i>	186
2.6	<i>Le retour au travail et les règles d'intéressement</i>	187
2.7	<i>Le cas des jeunes</i>	190
3.	ENVOI	193
	Annexe 1 – Liste des sigles utilisés	197
	Annexe 2 – Les rapports depuis 1992	199
	Annexe 3 – Bibliographie	201
ANNEXES GÉNÉRALES		209
	Lettre de mission	211
	Composition du groupe plénier	213
	Avis des partenaires sociaux et des associations	215
ATELIER 1 – Précarité des revenus et budgets des ménages		245
	Annexe 1 – Évolution des minima sociaux	247
	Annexe 2 – Les allocataires du RMI : diversité des trajectoires	249
	Annexe 3 – Précarité des revenus du travail et budgets des ménages	259
	Composition de l'atelier	275
ATELIER 2 – Allocation universelle et réformes des minima sociaux		277
	Introduction	278

Rapport	279
Annexe 1 – Analyse économique de l'allocation universelle et des propositions associées	289
Annexe 2 – Une meilleure prise en compte de la diversité des situations des ménages modestes par le système de redistribution	305
Composition de l'atelier	367
<hr/>	
ATELIER 3 – Nouvelles formes de travail, régulation du marché du travail et continuité de la protection sociale	369
Rapport	370
Annexe 1 – La gestion des différents risques dans la relation de travail	
449	
Annexe 2 – Quelle mesure du taux de remplacement ?	453
Composition de l'atelier	457

INTRODUCTION

Depuis vingt ans, le régime de travail a changé, les statuts d'emploi se sont diversifiés, ébranlant notre système de protection sociale dont le financement repose sur l'emploi stable. Le chômage réduit les recettes de l'assurance chômage et augmente les dépenses d'indemnisation. Le nombre de chômeurs non indemnisés s'est accru. Les réformes successives pour sauvegarder un système de plus en plus déséquilibré se sont faites sans lien avec les autres éléments de la protection sociale (aide sociale, solidarité, allocations familiales, vieillesse). Le RMI créé en 1988 pour pallier les situations de besoin les plus criantes a révélé un nombre croissant de personnes qui passent entre les mailles d'une protection sociale que l'on avait cru généralisée. Les conditions dans lesquelles le régime d'assurance chômage et le recours à la solidarité nationale (l'assistance au sens large) se répartissent les « clientèles » mérite débat. Les mouvements des chômeurs de l'hiver 1997-1998 ont exprimé ce malaise de personnes prises entre deux logiques, celle de l'assurance (fondée sur des droits acquis par cotisation) et celle dite de la solidarité (l'aide sociale ou l'ASS ou le RMI), avec un sentiment de perte d'identité professionnelle et de soumission à l'arbitraire qu'a mis en évidence le rapport de Marie-Thérèse Join-Lambert (1998). Devant le constat de la diversité des règles qui régissent les divers minima sociaux destinés aux personnes d'âge actif (ASS, AAH, API, RMI...) de l'incohérence et de l'illisibilité du système de redistribution sociale et fiscale pris dans son ensemble, certains, venus d'horizons très divers, préconisent de le simplifier en instaurant une prestation universelle. Leurs propositions prennent des formes variées et ont des attendus parfois très opposés quant à l'avenir du

- Introduction -

travail. Est-ce une véritable réponse aux difficultés exprimées par les chômeurs ? Comment s'intègre-t-elle au système actuel de prestations ou comment le bouleverse-t-elle ? Ne risque-t-on pas de créer des poches de pauvreté en rendant le retour au travail peu attractif ? Ne vaudrait-il pas mieux intervenir en amont et éviter la croissance des inégalités et des situations de précarité et de pauvreté en réformant le fonctionnement du marché du travail afin de permettre un meilleur accès à l'emploi et une continuité de la protection sociale ? De quelle façon peut-on réformer notre système de protection sociale pour le rendre à la fois plus cohérent et plus équitable ? Comment l'adapter pour éviter les ruptures ? Tel était le mandat du groupe. Telles sont les questions à propos desquelles ce rapport voudrait, sinon apporter toutes les réponses, du moins contribuer à une clarification du débat.

Relier les évolutions du marché du travail et des revenus d'activité avec celle des revenus de transferts

Le but de ce rapport est de relier la question de la lutte contre la précarité et l'exclusion à celle, plus générale, des transformations du travail. C'est pourquoi il place au cœur de la réflexion le revenu d'activité. C'est l'instabilité ou la précarité de l'activité, et celles du revenu, qu'il provienne de l'activité ou de l'indemnisation, qui entraîne le recours éventuel à un revenu minimum social ou à des secours d'urgence. Les situations de pauvreté trouvent bien souvent leur origine dans la précarité face à l'emploi, à la famille, au logement. Ce rapport veut articuler ce qui relève de l'économique (les « marchés ») et ce que l'on réserve traditionnellement au social (la « redistribution ») ; en effet si le fonctionnement économique ne créait ni inégalités trop criantes, ni précarité, ni pauvreté, il n'y aurait pas à mettre en place de filets protecteurs.

Les transformations du travail ont ébranlé fortement notre système de protection sociale qui était assis sur la stabilité de l'emploi du travailleur et de sa famille. L'instabilité dans l'emploi, redoublée par celle des situations familiales, et la réduction de la taille des ménages, ont réduit la portée de la solidarité sociale et familiale. Le travail du groupe a ainsi été amené à embrasser d'un même regard des aspects de la protection sociale qui sont dans notre

pays gérés selon des logiques différentes et par des institutions différentes. La logique des droits individuels acquis par l'assurance se conjugue de longue date, en s'y combinant ou en s'y heurtant, à la logique des droits familiaux. La situation s'est compliquée avec la multiplication des institutions de statut différent qui interviennent dans la distribution des revenus de transferts : l'indemnisation du chômage par un organisme paritaire, les aides aux familles par plusieurs institutions, les caisses d'allocations familiales, l'Etat déconcentré et les collectivités territoriales. Au-delà des querelles de guichet, ce sont des modes de pensée différents qu'il faut réconcilier, la réponse au besoin et sa définition familiale d'un côté, la réalisation de droits généraux, comme le droit à l'emploi et aux revenus, directs ou de remplacement qui y sont liés, droits plutôt individuels de l'autre. Les divers mécanismes de redistribution, créés au fil du temps sont rarement pensés ensemble. C'est ce qui suscite le désarroi de l'utilisateur et quelquefois aussi des pouvoirs publics.

Ce rapport se distingue ainsi des rapports précédents. Ce n'est pas un rapport de plus sur les minima sociaux, à l'instar de la série de rapports qui, depuis 1992, se sont penchés sur la multiplicité des minima sociaux¹ ni un rapport de plus sur la pauvreté et l'exclusion sociale². Il veut intégrer la réponse aux questions posées par Marie-Thérèse Join-Lambert dans son rapport sur les mouvements des chômeurs début 1998, aux réflexions de long terme soulevées dans les rapports Boissonnat pour le Commissariat général du Plan³ et Supiot pour la Commission Européenne⁴. Il a l'ambition, en vue d'alimenter le débat public, de relier la réflexion sur l'avenir du travail dans nos sociétés à celle qui concerne les formes de solidarité à reconstruire.

Trois points de vue

C'est pourquoi ce rapport privilégie trois aspects qui ont été traités par trois ateliers différents : le point de vue des personnes avec

⁽¹⁾ *Rapport d'évaluation sur le RMI 1992, rapport interadministratif Fragonard - Noguès non publié 1992, rapport de l'association Cerc 1997, du Cserc 1997.*

⁽²⁾ *Cerc, 1993, Fragonard 1993, Ratouis 1996, CAE 1998.*

⁽³⁾ *J. Boissonnat, Le travail dans vingt ans, Ed. Odile Jacob, 1995.*

⁽⁴⁾ *A. Supiot, Au-delà de l'emploi, Flammarion, 1999.*

leurs trajectoires de vie, la question de l'accès au travail et au revenu, la question des formes de régulation, mutuellement cohérentes, du marché du travail et de la protection sociale.

Le point de vue des personnes : les trajectoires personnelles des « usagers » de la protection sociale

Passer des concepts normatifs et des catégories de l'action administrative aux situations réelles signifie prendre acte de la diversité croissante des situations et des trajectoires des personnes. Passer d'une vision statique à une vision dynamique, celle dans laquelle se déroule la vie quotidienne des gens, n'est pas facile, ni dans l'analyse, ni en termes réglementaires. Il est plus facile de cibler des ayants droits à partir de critères objectifs que de comprendre et d'évaluer de l'intérieur les besoins réels. Cela suppose aussi de considérer les usagers dans la continuité de leur vie malgré les ruptures et dans la continuité de leurs droits, de guichet en guichet.

La place du travail dans notre société : le lien entre le revenu et le travail

Certains craignent que des revenus de transferts trop « généreux » ne découragent le retour au travail. D'autres et parfois les mêmes préconisent une allocation universelle pour tous, qu'ils travaillent ou non. Dans la perspective d'un nouveau plein emploi, comment poser la question du rapport à l'emploi et au revenu ? Un autre mode de régulation globale pourra-t-il résorber une précarité excessive et éviter les « pièges à pauvreté » ? A d'autres époques, on a privilégié les mesures incitant à diminuer la population active, décourageant les plus âgés de continuer à travailler (avec les préretraites) et incitant les jeunes à ne pas entrer trop vite sur le marché du travail (avec l'allongement de la scolarité). Aujourd'hui, après cette concentration de l'activité sur une seule génération au travail, ne doit-on pas s'attacher à ouvrir pour de bon l'accès au travail aux jeunes et, le cas échéant, le rouvrir aux plus âgés ?

Les modes de régulation du marché du travail et de la protection sociale

Comment éviter que la mobilité professionnelle ne se transforme en une précarité subie néfaste aux personnes ? Comment accompagner de manière positive les changements de position, d'emploi, de statut, (au sein du salariat et entre statut de salarié et d'indépendant), au cours d'une vie sans pénaliser les preneurs de risque ? Comment sécuriser les trajectoires et adapter le régime de protection sociale au nouveau régime d'emploi ? Qui doit assumer les risques liés à la mobilité : l'individu, l'entreprise, la collectivité nationale ? Réajuster les responsabilités individuelles et collectives peut se faire selon deux orientations opposées. L'une est de tout imputer à l'individu qui est sommé de se prendre en charge tout seul : le filet de sécurité est *in fine* à la charge de la collectivité nationale, financé par l'impôt, avec le risque que le renchérissement final du coût de réparation sociale conduise à un rejet collectif du financement des charges de redistribution qui seraient jugées insupportables. L'autre est de tout imputer à l'entreprise, responsable de la précarité de l'emploi, avec le risque de bloquer la dynamique économique, l'innovation et la création d'activité, de renchérir le coût du travail sans lien avec la situation économique, d'accréditer l'allergie aux « charges indues » et un sentiment d'iniquité. Entre ces deux orientations opposées, ne peut-on rechercher un meilleur partage des responsabilités entre partenaires de la relation de travail, quelque forme qu'elle prenne, en impliquant, si nécessaire, l'Etat dans la négociation globale ?

Un débat public nécessaire

La croissance des inégalités face à l'emploi et au revenu atteint les principes qui fondaient l'accord social et politique ; certains se sentent menacés par le poids des prélèvements qui risquent de peser sur eux et en viennent à contester la démarche de redistribution.

Pourtant durant les vingt dernières années réputées années de crise, alors que le nombre de chômeurs triplait, la France s'est globalement enrichie : son PIB s'est accru de 50%. Au moment où on peut espérer que s'engage un nouveau cycle vertueux de croissance, elle doit retrouver les moyens de mieux créer et répartir le travail, l'emploi et les richesses produites de façon à ne pas laisser au bord du chemin des personnes qu'un accident de la vie aura fait trébucher ou qu'un handicap empêche de participer à

la course à la compétitivité. Cette répartition peut se faire dans le travail, dans la famille ou par des transferts sociaux. Privilégier telle ou telle forme de répartition est un choix de société qui n'est pas seulement dicté par une contrainte économique. Encore faut-il que les éléments du choix soient clairement exposés et débattus.

CHAPITRE PREMIER

LE CONSTAT :

L'instabilité des situations de travail et de vie met à mal notre système de protection sociale dont la cohérence était fondée sur l'emploi stable et la famille

1. Régime d'emploi et de protection sociale en France

La répartition des revenus peut se faire dans le travail (répartition économique), dans la famille (répartition domestique) ou par des transferts sociaux (redistribution sociale). L'équilibre entre les formes de répartition résulte de choix politiques et non de contraintes économiques, comme le montre la diversité des solutions retenues dans les différents pays européens, pourtant de type et de niveau de développement économique comparables. Bien que d'inspiration universaliste, le système français de protection sociale est, dans la pratique, centré au départ sur le travailleur et sa famille. Pendant longtemps, on a cru que la généralisation de l'emploi *normal* (salarié, stable, à temps complet) allait assurer à toute la population une couverture contre les risques sociaux comme l'accident, la maladie, l'invalidité, la vieillesse, et, ce faisant, supprimer la pauvreté. Or, dès les années soixante-dix, les lacunes de ce système sont apparues : l'évolution du marché du travail n'allait pas conduire à une couverture totale de la population, malgré les extensions de certains éléments de la protection sociale au travail indépendant ; certains y échappaient faute de droits acquis dans le travail ou par la famille (handicapés, isolés, chômeurs non indemnisés, etc.). La réponse du système a

été la création ad hoc de protections « catégorielles », avant même la création du RMI. Il en résulte aujourd'hui un paysage complexe de droits enchevêtrés qui laisse encore bien des lacunes.

1.1. Le système français de protection sociale

Le système français de protection sociale est assis sur deux piliers : le travailleur et sa famille, plus précisément, sur le travailleur salarié titulaire de droits directs et ses ayants droit, sa femme, ses enfants par exemple, qui ont alors des droits dérivés. L'origine du droit moderne à la protection sociale est donc le travail salarié, ce que manifeste un financement par cotisations prélevées sur le salaire. Abstraction faite des grandes lois d'assistance du début du siècle, le travail est au centre du système de protection sociale. Le « droit à l'emploi et au revenu », inscrit dans la Constitution, est mis en œuvre de façon simultanée. Cela commence dans les années cinquante par une politique affichée de *plein emploi* et de généralisation de la protection sociale à partir de l'emploi. Le modèle de l'emploi est alors le poste de travail ouvrier qualifié de la grande industrie, à temps plein et à durée indéterminée. Peu à peu le terme d'emploi a remplacé le terme de travail, dans une confusion de sens qui n'aide pas à penser l'avenir des politiques publiques : l'emploi c'est du travail qui donne un *statut* (garantie de revenu contre les aléas personnels ou du travail). Fonder la norme d'emploi sur le poste de travail de la grande industrie n'était pas inévitable. D'autres pays en Europe ont construit d'autres combinaisons pour atteindre les mêmes objectifs. Aux pays où la protection sociale est fondée sur l'emploi (régimes bismarckiens, dits *corporatistes* par Esping Andersen ⁵⁾, s'opposent les pays où les droits sociaux sont universels, acquis par le fait même d'être citoyen, soit sous condition de ressources, soit de façon plus étendue. On distingue ainsi trois grands régimes :

⁽⁵⁾ G. Esping-Andersen, 1990, « *The three Worlds of Welfare Capitalism* », traduction française, PUF, 1999.

- *un régime universel libéral* (exemple : le Royaume-Uni), caractérisé par des prestations faibles et sous condition de ressources ;
- *un régime universel social démocrate* (exemple : le Danemark, la Suède), où les droits sociaux découlent également de la citoyenneté, mais où les prestations sont généreuses, et où l'État social est en grande partie financé par l'impôt ;
- *un régime corporatiste* (exemple : l'Allemagne) où, conformément à la logique bismarckienne, le *statut du travailleur* est central dans l'acquisition des droits sociaux, et où le système de sécurité sociale est principalement financé par les cotisations sociales assises sur le salaire.

A ces trois types de base s'ajoutent les régimes où la protection sociale est peu développée et où la solidarité familiale est fortement mise à contribution. Ainsi en va-t-il des pays d'Europe du Sud ⁶.

La période du plein emploi, ou des Trente Glorieuses, qui est souvent considérée comme un âge d'or où le chômage n'existait pas, est en fait un mythe rétrospectif. Si âge d'or il y avait, il résultait bien plus d'une articulation particulière entre les trois formes de répartition (économique, domestique, sociale), avec l'espoir de couvrir l'ensemble de la population, que du plein emploi au sens économique du terme c'est-à-dire de la pleine utilisation des personnes en âge de travailler. De fait, au moment de sa plus grande extension, au début des années soixante-dix, seulement 72 % de la population active relevait du modèle d'emploi de référence (salarié à durée indéterminée à temps plein), contre 60 % en 1954, et 56 % aujourd'hui en 1998. Et, à côté de l'assurance, d'autres formes de protection sociale ont toujours existé.

L'articulation entre formes de répartition reposait sur la place prédominante du père de famille « M. Gagne Pain » (*bread winner*). Le système de protection sociale était avant tout conçu pour lui assurer des ressources dans les périodes de non-travail (maladie, chômage, retraite). Les autres membres de la famille

⁽¹⁾ A. Fouquet, M.-T. Letablier, A. Gauvin, in « Égalité entre hommes et femmes : aspects économiques » in *Conseil d'analyse économique*, n° 15, 1999.

(les femmes, au foyer pour plus de la moitié d'entre elles jusqu'à la fin des années soixante, et les enfants à charge) bénéficiaient de la répartition sociale grâce aux droits dérivés et, de façon prépondérante, de la répartition domestique. La norme sociale sur laquelle se fonde le système français de protection sociale à la fin de la seconde guerre mondiale est celle de la famille nucléaire salariale à un seul apporteur de revenu : l'homme salarié nourrit sa famille avec un salaire qui n'est pas inférieur au salaire minimum garanti (supposé suffisant pour subvenir aux besoins d'un ouvrier célibataire) ; son épouse perçoit l'allocation dite de *salaires unique* (!) et les allocations familiales pour ses enfants. Cohabitent ainsi trois formes de répartition des ressources ; la répartition économique tirée directement du travail, la répartition domestique entre les membres de la famille, la répartition sociale par les revenus de transferts.

Les mutations à l'œuvre depuis les années soixante-dix, qui remettent aussi bien en cause la norme d'emploi (l'ouvrier à temps plein, à durée indéterminée, de la grande entreprise), avec la montée du chômage et d'autres formes d'emploi (temps partiel, contrats à durée déterminée) que le modèle familial traditionnel (avec notamment la montée de l'emploi salarié féminin, du divorce et du nombre des isolés, qui disqualifient ou paralysent les formes traditionnelles de répartition au sein de la famille) fragilisent l'État social.

1.2. Le continuum de la protection sociale française

L'ambition de 1945 était de mettre en place rapidement une couverture de toute la population. Mais sa réalisation a été très progressive et s'est décomposée en deux mouvements, qui se sont développés parallèlement : d'une part, une généralisation de la protection sociale sur la base de solidarités professionnelles ; d'autre part, la mise en place de mécanismes permettant d'intégrer dans la sécurité sociale des populations n'ayant pas des durées suffisantes de travail pour s'ouvrir des droits. Ainsi, le choix a-t-il été de *colmater* progressivement les trous plutôt que d'appliquer immédiatement les principes universalistes de 1945. Ce choix explique la complexité de la sécurité sociale.

Ainsi le système de base de la protection sociale français a-t-il d'abord été complété par *l'aide sociale* (aide sociale aux personnes âgées, aide sociale aux personnes handicapées), l'ancienne *assistance*. On a longtemps cru, durant la période de croissance, que l'aide sociale avait vocation à disparaître, à la fois parce que tous avaient vocation à émarger au système assis sur le travail, avec l'extension du salariat et de la protection sociale aux travailleurs indépendants, et parce que l'enrichissement général allait éradiquer la pauvreté, le plein emploi et le salaire minimum garantissant à quiconque la possibilité de vivre du produit de son travail. Des situations subsistaient cependant hors du champ de l'assurance sociale (comme l'entretien et l'hébergement des personnes âgées sans ressources suffisantes ou des handicapés).

Entre l'assurance et l'aide sociale ont ensuite été créés successivement des revenus minima par catégories pour se substituer à la protection tirée de l'assurance ou la compléter quand celle-ci était inexistante ou insuffisante. Ces minima catégoriels ont été partiellement intégrés dans les institutions d'assurances sociales. Mais ils sont, à raison de leur mode principal de financement (l'impôt) et de leur caractère pour l'essentiel non contributif, en général considérés avec l'aide sociale comme relevant des prestations dites *de solidarité*.⁷ Cette distinction entre assurance et solidarité outre qu'elle est largement arbitraire,⁸ nourrit souvent des débats confus, tenant pour acquises des équivalences controversées (assurance/contributivité/juste retour ; solidarité/non contributivité/forfait ou aide aux besoins), mais elle est globalement commode.

⁽¹⁾ Ici le mot « solidarité » est une nouvelle euphémisation de « l'assistance », dont « l'aide sociale » fut un premier degré d'euphémisation.

⁽²⁾ Selon d'autres usages des mots, soit la solidarité est un principe, et l'assurance est une technique, comme l'assistance ; soit la solidarité est une technique, commune, à une échelle et selon des modes opératoires différents, à l'assurance et à l'assistance ; voir respectivement le numéro spécial de l'IRES n° 30, 1999/2 « Assurance, assistance, solidarité » ; et J.-M. Belorgey...

La solidarité publique prend au total deux formes complémentaires, l'une, définie nationalement par la loi, et l'autre, laissée à la discrétion des collectivités locales :

- l'aide (et l'action) sociale légale (dite obligatoire), subordonnée à des conditions déterminées par la loi (conditions de ressources, de famille), cofinancée par l'État et les départements jusqu'à la décentralisation, puis pour l'essentiel transférée au département ; elle comprend l'aide médicale gratuite, l'aide sociale à l'enfance, l'aide sociale aux personnes âgées, et une fraction de l'aide aux handicapés, et l'accompagnement social par les travailleurs sociaux (services sociaux départementaux, PMI) ;

- l'aide (et l'action) sociale facultative, du ressort des collectivités territoriales (les départements et les communes pour l'essentiel).

Les deux ont en commun d'être au moins pour partie des droits *subjectifs* (c'est-à-dire des droits du *sujet*, et non au sens de discrétionnaire), fondés sur le *besoin*, évalué de diverses façons (en fonction des ressources, des situations familiales).

Les différents *minima sociaux* y compris le dernier venu, le RMI, se rattachent à la première catégorie : celle de l'aide sociale légale en tant qu'ils sont servis sous des conditions déterminées par la loi, mais ils s'en distinguent en ce qu'ils ne sont ni administrativement ni financièrement inclus dans le champ de l'aide sociale ; ils sont financés par des procédés spécifiques faisant intervenir le budget de l'État et servis par les guichets des organismes de sécurité sociale.

La mise en place du RMI, et plus récemment celle de la CMU, couverture maladie universelle, ont tendu à uniformiser les droits sur le territoire national, pour remédier à la disparité des situations selon les départements, dans le souci notamment d'affirmer l'existence d'un « droit » qui ne soit pas discrétionnaire, ni subordonné à l'appréciation, jugée parfois stigmatisante, des « besoins ».

En marge de la solidarité publique, existent les fonds d'aide et d'action sociale des régimes de protection sociale (chômage, retraite, santé...).

Le monde associatif joue un rôle considérable dans la politique de solidarité, et ce de plusieurs façons :

- les associations sont les relais et les partenaires de l'action de l'État et des partenaires sociaux envers les publics en difficulté ; elles sont notamment des acteurs dynamiques de l'aide à l'insertion ;
- elles compensent et pallient les trous de la solidarité nationale,⁹ et sont amenées à inventer des réponses nouvelles aux situations qu'elles rencontrent, dans des contextes qui évoluent ; elles sont des lieux irremplaçables d'innovation sociale ;
- enfin, en se faisant l'écho des difficultés au quotidien des personnes prises dans les dispositifs de l'action sociale, elles en sont les porte-parole de fait.

1.3. Deux accès simultanés aux transferts sociaux : droit personnel et droit familialisé

Le système français de protection sociale fait coexister deux façons d'accéder à des droits sociaux ou des transferts, soit par cotisation liée à son emploi, soit par sa situation familiale. Les droits acquis par l'emploi sont individuels, sauf pour les ayants droit qui les acquièrent sur une base familiale, tandis que les transferts de solidarité (minimum vieillesse, minimum handicapé, RMI) se réfèrent à un degré variable à la situation familiale. On pourrait ainsi opposer les transferts liés à l'assurance, (maladie, retraite...), aux transferts de solidarité¹⁰ ou encore opposer la redistribution horizontale (en fonction de la survenance de risques) à la redistribution verticale, la première obéissant à la logique de l'assurance (du juste retour), la seconde à celle de la solidarité (du besoin). Cependant on ne peut en rester à une vision aussi simple. Par exemple, l'accès au deuxième cercle de l'assurance chômage relève des deux logiques : à l'issue de la période d'indemnisation en allocation unique dégressive (AUD) qui est un droit personnel contributif, certains chômeurs en fin de droits peuvent émarger à l'allocation spécifique de solidarité (ASS) sur une double base : celle de leur durée d'affiliation (sur une base contributive, donc) et sous condition de ressources de leur

⁽¹⁾ Ainsi par exemple, 60 % des cas qui se présentent au Secours Catholique lui ont-ils été envoyés par des services sociaux (chiffre cité par l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale).

⁽²⁾ Voir note de la page précédente sur l'usage du mot solidarité.

ménage (dans une logique de solidarité donc, on limite l'accès à cette prestation *de fin de droits* à ceux réputés en avoir le plus besoin).

Plus généralement, lorsqu'un régime d'assurance ne permet pas une couverture suffisante, il est complété par un volet dit de *solidarité*, allocation spécifique de solidarité – ASS -, minimum vieillesse). Ces prestations sont versées sous condition de ressources et familialisées.

La situation familiale intervient de différentes façons suivant les secteurs de la protection sociale. Elle peut être l'origine des droits, comme dans le cas des prestations familiales destinées à couvrir les charges d'enfants, ou de suppléments de droits comme dans le calcul de pensions de retraite. Elle peut également être source de droits personnels comme dans le cas des ayants droit de l'assurance maladie. Elle peut encore intervenir pour accroître les droits à prestations comme dans le cas des prestations versées en fonction du nombre de personnes constituant la famille ou pour les limiter dans le cas de prestations sous conditions de ressources du ménage (y incluses, donc, les ressources de personnes faisant partie du ménage, ou rattachées à celui-ci).

L'opposition entre deux sources de droits sociaux, une base individuelle et une base familiale ne recouvre donc pas celle entre droits acquis par l'emploi et droits acquis par d'autres voies. Elle ne recouvre pas non plus l'opposition entre l'assurance et la solidarité. L'emploi des deux techniques coexiste désormais dans presque toutes les branches de la protection sociale. La question est de savoir si cela répond à des critères logiques et à une quelconque légitimité en termes économiques et sociaux.

2. L'instabilité des personnes face à l'emploi : les évolutions du marché du travail ont contribué à mettre en porte à faux le système de protection sociale

Depuis les années soixante-dix, le mouvement attendu vers plus de stabilité dans le statut protecteur du salarié s'est transformé en son contraire : les formes d'emploi à durée déterminée (CDD, stages, intérim) qui s'accroissaient pour répondre à la demande de flexibilité des entreprises, et parfois aussi des personnes, ont été codifiées et donc reconnues par le droit du travail. Plus

profondément, le salariat est pris à revers de deux côtés ; la position traditionnelle du salarié qui était d'accepter *la subordination en échange de la protection* se transforme, car on lui demande responsabilité et polyvalence ; tandis que la subordination autrefois réputée propre au salariat se retrouve aussi du côté du travailleur *indépendant*.

La protection sociale dans sa forme d'assurance fondée sur l'emploi stable, se trouve donc mise à mal. On en verra deux exemples : l'assurance chômage, conçue selon un modèle de *plein emploi stable* répond mal à un régime de flexibilité et de mobilité ; les formes d'assurance en matière de retraite sont inadaptées à des changements de statut tout au long de la vie active.

2.1. Mobilité et diversification des statuts professionnels

La norme d'emploi correspondant à la période du « plein emploi », celle du salarié en CDI à temps plein, ne concerne aujourd'hui que 56 % de la population active. Par ailleurs 56 % des salariés travaillent dans des entreprises de moins de 50 salariés (champ UNEDIC). Si on combine les deux, plus de la moitié des actifs ne correspondent pas à la vision normative qui sous-tend les politiques d'emploi et le droit du travail, qui reste le contrat à durée indéterminée de la grande entreprise. Et tout se passe comme si, en voulant préserver le modèle du CDI à temps plein et à vie, on en avait limité progressivement le champ à une catégorie qui va se réduisant, celle des hommes de 30 à 50 ans, en externalisant la précarité aux marges (jeunes, femmes, vieux).

2.1.1. Diversification des formes d'emploi

D'un mouvement attendu vers l'emploi stable (en référence à l'idéal-type du salarié stable de la grande industrie, ouvrier masculin à temps complet et à vie), malgré la diffusion croissante et continue du salariat qui concerne aujourd'hui 89 % de la population active, on est passé à une diversification des formes d'emploi. Par opposition à la vision normative de l'emploi qui est le contrat à durée indéterminée (CDI), les analystes des années quatre-vingt ont regroupé sous le terme de *formes particulières d'emploi* (FPE) les contrats à durée déterminée (CDD), l'intérim,

les stages professionnels rémunérés (dont l'apprentissage), les contrats aidés.

Stages, contrats aidés et temps partiel représentent 20 % de la population active, soit un actif sur cinq comme le montre le tableau 1. Si on y rajoute les quelque 12 % de chômeurs, cela fait un tiers de la population active, soit environ 7 millions de personnes.¹¹

Certes toutes ne sont pas précaires : un temps partiel en CDI n'est pas nécessairement précaire ; certains choisissent une « carrière » dans l'intérim et y trouvent leur compte. Cependant ces situations ne correspondent pas dans leur ensemble à l'idéal-type sur lequel était bâti notre système de répartition des richesses.¹²

⁽¹⁾ Source : Centre d'études de l'emploi 99-62.

⁽¹²⁾ Il ne faut pas lire ici un quelconque jugement de valeur sur la vertu comparée pour l'économie du CDD ou du CDI, du temps plein ou du partiel, mais il s'agit seulement de montrer l'inadéquation d'une évolution constatée avec des fondements principiels du système de protection sociale.

Tableau 1
Diminution de la part du salariat CDI à temps complet
dans la population active

Répartition de la population active, en %

Années	Salariés CDI tps complet	Salariés CDI tps partiel (hors fpe)	CDD (app, stag., fpe, intérim)	Chômeurs	Non salariés	Population active
54	60	2	1	2	35	100
62	67	2	2	1	28	100
68	70	2	2	2	24	100
71	72	3	2	3	20	100
75	72	5	2	4	17	100
82	68	6	3	8	15	100
87	62	8	5	11	14	100
90	61	7	8	11	13	100
98	56	13	7	13	11	100

fpe = formes dites « particulières » d'emploi : apprentissage, stages, contrats aidés, CDD, intérim

Note de lecture : les pourcentages sont ici ramenés à la population active, et non aux seuls emplois : le temps partiel ne concerne que les CDI (les autres étant déjà comptés dans les emplois « hors norme »). Ceci explique la différence avec d'autres chiffres cités dans le texte, qui se rapportent soit à la totalité des emplois salariés, soit à la totalité des emplois à temps partiels (y compris FPE)

Source : recensement de la population et enquêtes emploi, calcul Centre d'études de l'emploi. document de travail du CEE n° 99-62

En fait, l'idéal-type de l'emploi stable n'a jamais été généralisé. Il a toujours existé des formes variées d'emploi, où le CDD infiniment renouvelable n'était pas forcément synonyme de précarité¹³, où le travail indépendant assurait pérennité et subsistance à un ensemble de travailleurs (aides familiaux, apprentis ensuite embauchés, salariés maison, etc).

Le développement du temps partiel

Entre 1975 et 1995, le nombre global d'emploi a crû en France de un million. Pendant la même période, le nombre d'emplois à temps partiel s'est accru, lui de 1,7 million, dont 90 % sont des emplois occupés par des femmes. L'emploi à temps partiel représente aujourd'hui 18 % des emplois contre 8 % au début des années soixante-dix ; il représente 31 % des emplois féminins (5 % des emplois masculins).

Après avoir stagné à la fin des années quatre-vingt, la croissance du temps partiel a repris dans les années quatre-vingt-dix, encouragée en cela par les pouvoirs publics avec les mesures d'abattement de 30 % des charges sociales sur les embauches à temps partiel.¹⁴ De 1990 à 1997 le nombre d'emplois à temps partiel s'est accru de 750 000, tandis que l'emploi à temps plein baissait de 250 000, pour une croissance globale de l'emploi de 500 000 personnes. Le développement à temps partiel permet de faire accéder davantage de personnes à l'emploi, mais, quand il est *subi*, c'est-à-dire quand une personne qui souhaiterait travailler davantage pour obtenir un revenu d'activité supérieur doit s'en contenter ou renoncer à travailler, il contribue à accroître le sous-emploi.

En réalité, le temps partiel est en France davantage une voie de sortie de chômage qu'un choix de vie. C'est la voie de sortie du chômage majoritaire pour les jeunes hommes de moins de 25 ans

⁽¹⁾ *C'est paradoxalement l'accroissement de la protection du CDI qui a généré sur ses marges des formes précaires d'emploi qu'on a estimé devoir reconnaître (intérim, CDD...), au moins pour les encadrer.*

⁽¹⁴⁾ *La France est le pays d'Europe qui consacrait le plus d'aides publiques au temps partiel (3 milliards de francs en 1998 d'abattement spécifique, plus 2 milliards de ristourne dégressive) selon le rapport du CAE (Cette, 1999) jusqu'à la suppression de ces dispositions par la loi sur les 35 heures votée fin 1999. Le temps partiel concerne 3,8 millions de personnes en mars 1998 (contrats emploisSolidarité compris).*

de faible niveau de qualification, les hommes de 25-56 ans et les femmes de 15 à 50 ans ¹⁵ D'après G. Cette ¹⁶
56 % des femmes qui ont quitté l'ANPE étaient employées à temps partiel en 1997, contre 31 % en 1982. Le temps partiel ne demeure un choix que pour certaines entrées dans la vie active, certains retraits progressifs d'activité, certaines femmes qualifiées ayant opté pour le temps partiel long (80 %).
La diversité des usages du temps partiel montre qu'une régulation unique et contraignante risque de pénaliser certains travailleurs. Ceci a été illustré très récemment (mai 1999) par le projet de régulation des *petits boulots* à 600 marks (environ 1 800 F) en Allemagne, beaucoup plus souples d'utilisation, et offrant des moindres garanties sociales que l'emploi *normal*. Ces emplois répondaient, à l'origine, à la demande principalement des étudiants et de certaines femmes au foyer voulant compléter le revenu du ménage : dans les deux cas, le faible montant des ressources de l'activité (répartition économique) pouvait se justifier par l'existence d'une répartition domestique (i.e. les transferts familiaux) et de droits sociaux acquis indépendamment de l'emploi (en tant qu'ayants droit et/ou bénéficiant du statut étudiant). Le problème s'est posé à partir du moment où ont été reléguées sur ce type d'emploi des personnes ne bénéficiant *par ailleurs* d'aucune redistribution domestique ni de droits sociaux. Mais la réglementation faite en leur faveur peut pénaliser les catégories qui se servaient de ce type d'emploi comme appoint. Ceci renvoie à la question de l'articulation du marché du travail et de la famille.
Une nouvelle catégorie s'accroît : celle des travailleurs pauvres
Selon *Données Sociales 1999*, la proportion de bas salaires, définis comme les salaires inférieurs aux deux-tiers du salaire médian, s'est accrue, passant de 11,4 % à 15,1 %, entre 1983 et 1997. Le plus frappant dans cette évolution est la croissance plus forte encore des très bas salaires, définis comme inférieurs à la moitié du salaire médian, dont la proportion est passée de 5 % à

⁽¹⁵⁾ B. Galtier, « Les emplois à temps partiel dans le secteur privé : impasse ou voie d'accès à l'emploi à temps plein ? », CSERC, 1998.

⁽¹⁶⁾ G. Cette, « Le temps partiel en France », Conseil d'analyse économique n° 19, 1999.

10 %. Le nombre de salariés touchant des très bas salaires qui représentait la moitié des « bas salaires » en représente désormais les deux tiers.¹⁷ C'est la conséquence du développement du temps partiel en grande partie subi.¹⁸ En 1996 plus de 50 % des salariés du secteur marchand payé au voisinage du SMIC ne sont pas à temps plein sur toute l'année.¹⁹ Ce phénomène se trouve aggravé par la polarisation des ménages : au sein des mêmes ménages se regroupent les salariés à bas ou très bas salaire, et/ou en non-emploi (voir infra).

Le secteur public n'est pas complètement à l'abri

Dans le secteur public tout se passe comme si la suppression progressive des basses catégories (niveau D) de la fonction publique, sous la pression conjointe de revendications syndicales et de l'augmentation des niveaux de scolarisation de la population, avait été remplacée par le recrutement (hors administrations centrales) de stagiaires ou d'emplois aidés (CES principalement). Ces catégories représentaient 5 % des effectifs des personnels de l'État et des collectivités territoriales en mars 1995.²⁰ Ce chiffre ne considère pas comme *précaires* les autres non-titulaires de la fonction publique.²¹

2.1.2. *La dynamique du travail et l'ambivalence de la flexibilité*

L'économie est entrée dans une nouvelle phase de croissance, où le risque d'entreprendre est désormais pour partie reporté sur les

⁽¹⁷⁾ P. Concialdi, S. Ponthieux, « Salariés à « bas salaire » et travailleurs pauvres : Une comparaison France - États-Unis », *Premières informations et Premières synthèses*, 02.1, janvier 2000.

⁽¹⁸⁾ Certes cette fraction n'atteint pas le niveau constant qui est le sien aux États-Unis, où les salariés gagnant moins de 2/3 du salaire médian représentent 30 % des salariés depuis quinze ans et les « très bas salaires » (les « working poors » ou travailleurs pauvres) représentent 19 % des salariés.

⁽¹⁹⁾ 15 % à temps plein sur moins d'un an, 38 % à temps partiel dont un tiers sur moins de 12 mois ; source : B. Galtier et B. L'Hommeau, « Les revenus des ménages au voisinage du SMIC » in *Revenu et Patrimoine des ménages*, édition 1999, synthèse n° 28, INSEE.

⁽²⁰⁾ A. Brenot, « L'emploi dans la fonction publique » *Prinostat 99.01*, 1999.

⁽²¹⁾ Le projet de loi de finances 1999 recense 29,3 % de non-titulaires dans la fonction publique territoriale. Il est difficile de savoir précisément le taux de précarité réel de cette population. Il est cependant très supérieur à celui des administrations centrales.

salariés. Cette transformation traduit le rôle accru des actionnaires dans la *gouvernance* d'entreprise. Parallèlement le développement d'une économie de variété (où les produits s'adaptent toujours davantage à l'infinie diversité de la demande), à côté des industries de produits de masse, fait davantage appel aux qualités intrinsèques des personnes, à leur engagement dans le travail, leur polyvalence, leur autonomie, leur responsabilité, leur créativité, et non plus seulement aux qualités standards codifiées dans les règles de qualification des conventions de travail du *monde industriel*.

Ces transformations sont ambivalentes. Autant peut paraître inquiétant le pouvoir d'actionnaires lointains encourageant la destruction d'emplois et le chômage par la pression permanente qu'ils exerceraient sur la masse salariale, autant les transformations du travail peuvent aussi répondre à des objectifs individuels d'expression de la personne, de bien-être et d'épanouissement, dans une société globalement riche désormais. « Le recul des formes les plus traditionnelles de la subordination au travail peut aussi bien conduire à des formes inédites d'asservissement des hommes qu'à leur émancipation » (Supiot, 1998).

Ambivalentes aussi les notions de mobilité *interne* et *externe*.

L'opposition traditionnelle entre les deux formes de flexibilité : la flexibilité interne qui serait *bonne* et la flexibilité externe qui serait *mauvaise*, doit être nuancée ; ces deux formes sont souvent plus complémentaires que substituables. Et la flexibilité interne a aussi ses revers. Si elle permet plus d'autonomie, de polyvalence, de responsabilité, d'expression personnelle, elle s'accompagne souvent aussi de nouvelles contraintes, d'une intensification de travail, parfois d'une individualisation croissante des performances, d'une certaine déstructuration des collectifs de travail, ce qui, au total, fragilise les moins productifs. Ces derniers sont donc en première ligne face aux politiques sélectives des entreprises aussi bien lors de l'embauche que lors du licenciement.

2.1.3. *Le rôle de l'État : paradoxal et contradictoire*

L'État a lui-même joué un rôle important dans l'émergence et la diversification des formes d'emploi tout en s'accrochant par ailleurs à la norme traditionnelle de l'emploi.

1) Parallèlement à la consécration du contrat à durée indéterminé (CDI) comme forme de droit commun du contrat de travail, le législateur, depuis 1982, a défini d'autres types de contrats, le contrat à durée déterminé (CDD), le contrat de travail temporaire et le contrat à temps partiel. S'il a, là aussi, cherché en principe à limiter leurs conditions d'utilisation (pour les CDD et l'intérim) à des tâches exceptionnelles et non liées à l'activité permanente de l'entreprise, tout en assurant leur protection sur la base d'un principe d'égalité de traitement, l'usage de ces formes d'emploi a excédé en réalité ces prévisions et s'est révélé polyvalent.

2) Le déploiement massif des emplois aidés (comme les stages, contrats de qualification, contrats emplois-solidarité, contrats emploi consolidé, les emplois-jeunes) dont un certain nombre a pris précisément la forme de contrats atypiques (CDD, temps partiels), a contribué aussi à la progression de ces formes d'emploi ; ces emplois aidés concernent plus particulièrement les jeunes et les chômeurs de longue durée.

Au total, l'État a contribué involontairement à légitimer l'emploi à mi-temps payé au SMIC comme référence pour les publics les plus en difficulté, référence explicite ou implicite dans les débats sur l'incitation au travail des bénéficiaires des minima sociaux.

3) Par ailleurs, et à l'inverse, les politiques d'emploi restent inspirées par la norme de la grande entreprise industrielle, et ont du mal à appréhender d'autres formes d'échange de travail.

Malgré quelques tentatives d'en sortir (emplois familiaux, services de proximité), au moindre obstacle, elles en reviennent au salariat classique (refus d'adapter l'usage des CDD aux groupements d'employeurs qui en ont un usage légitime, par exemple).

2.1.4. *Salariat/indépendant : des frontières de plus en plus floues*

Les nouvelles formes d'organisation du travail, l'appel à l'autonomie et à la compétence dans le travail salarié, le développement de phénomènes d'intégration et de dépendance économique dans les réseaux d'entreprise, ou

encore le développement de contrats courts pour des missions ponctuelles, ont contribué à brouiller la frontière entre salariés et indépendants.

Or les systèmes de protection sociale, fondés sur des bases professionnelles, ont créé et durci ces frontières, sans pouvoir toujours appréhender la réalité des trajectoires des personnes qui passent d'un statut à l'autre, ce qui les pénalise. C'est particulièrement le cas en matière de retraite et d'indemnisation du chômage.

Désormais des situations de travail intermédiaires entre le salariat *pur* et l'indépendance *pure* se multiplient. Ces situations apparaissent plus clairement si l'on distingue, pour les croiser, les deux critères qui schématiquement opposent traditionnellement le salarié de l'indépendant : celui tiré du pouvoir sur l'organisation et l'exécution du travail, et celui du risque d'entreprise (prise de risque sur la prestation). Le tableau ci-après croise ces deux critères. ²²

Tableau 2
La prise de risque et l'organisation du travail ne coïncident plus

Organisation du travail	Risque individuel	Risque partagé	Risque collectif
Autonome	Travail indépendant Faux salariés (société de portage)	Indépendant avec rémunération forfaitaire	Faux salariés ? Cumul mandat social et contrat de travail
Mixte	Journaliste pigiste	Forme intermédiaire de mobilisation du travail salarié : contrat de travail par objectif, gérant Salarié VRP Indépendant : gérant non salarié	Salarié avec liberté d'exécution technique
Collective	« Faux indépendants » : sous-traitance, un seul donneur d'ordre ; salariés en CDD	Salarié : rémunération aux résultats	Travail salarié

⁽²²⁾ M.-L. Morin : « Crise de la société salariale et transformation des relations contractuelles » in « Travail, activité, emploi : nouvelles formes, nouvelles règles », Documentation Française (cahier Travail Emploi) et le rapport de l'atelier.

Aux « faux indépendants », qui dépendent d'un seul client et donc sont pris dans une relation de subordination de fait, répondent, sur l'axe de l'organisation du travail, des « faux salariés », bénéficiant du statut salarié grâce à des intermédiaires comme, par exemple, dans les sociétés de portage,²³ mais qui gèrent eux mêmes leur travail et supportent le risque de leur prestation. Mais aux faux indépendants, ou aux salariés en CDD qui supportent le risque économique transféré sur leur emploi, répondent aussi symétriquement des personnes qui dirigent leur entreprise, mais qui sont assurées contre la prise de risque par un contrat de travail.

Au-delà des problèmes de définition de situation (ou encore, en termes plus juridiques, de « qualification » de la relation de travail), se pose la question de la continuité des droits lors du passage d'une situation à une autre (de salarié à indépendant ou vice versa).

⁽²³⁾ *Un indépendant non immatriculé au régime des travailleurs indépendants ne peut légalement assurer une mission de conseil. Il peut alors recourir à une société de portage. C'est cette dernière qui signe le contrat commercial avec le client, et le contrat de travail avec le consultant, facture la prestation au client et reverse les honoraires (après encaissement) au consultant sous forme de salaire moyennant le prélèvement d'une commission et des charges sociales. Cette solution n'est pas sans soulever des problèmes juridiques. Un des risques majeurs qu'encourt la société de portage est le délit de prêt de main-d'œuvre illicite prévu par les art. 125.1 C du travail (interdiction du marchandage) et L. 123 C trav. interdisant toute opération exclusive de prêt de main-d'œuvre en dehors des dispositions légales sur le travail temporaire. Parmi ces dernières dispositions figure notamment l'obligation de constituer une garantie financière (art. L. 124.8) assurant en cas de défaillance de l'entreprise de travail temporaire le paiement des sommes dues au travailleur. Les sociétés de portage n'apportent pas cette garantie. En outre la clause insérée dans certains contrats de travail avec les sociétés de portage selon laquelle la société de portage est exonérée de toute responsabilité pour un dommage causé par le consultant lors de son intervention est contraire à l'économie même du lien de subordination caractéristique du contrat de travail, dont il résulte que l'employeur est responsable de l'exécution du travail par le salarié. Ou bien le contrat est un contrat de travail, et la société de portage doit respecter les dispositions sur le prêt de main-d'œuvre ou bien il ne s'agit pas d'un contrat de travail, on ne comprend pas alors pourquoi les honoraires sont convertis en salaire, et le «faux salarié» ne peut avoir aucune garantie de paiement.*

2.2. Conséquences sur les régimes de protection sociale assis sur l'emploi : chômage, retraite

La mobilité entre des situations de travail qui ne sont pas régies par les mêmes règles statutaires a des conséquences néfastes, voire injustes, pour les personnes qui en prennent le risque. On en verra deux exemples : l'indemnisation du chômage et la retraite.

2.2.1. L'indemnisation du chômage

L'évolution du marché du travail, avec la croissance quasicontinue du chômage, a fait peser une charge croissante sur le régime d'indemnisation du chômage. Le régime d'assurance chômage a dû procéder à plusieurs réformes successives pour équilibrer ses comptes. L'un des résultats de ces réformes a été de pénaliser les plus précaires, jusqu'à les exclure de l'assurance chômage. Et la catégorisation en filières a conduit au transfert de nombre de chômeurs de longue durée vers le RMI ou, plus généralement, l'assistance.

Les réformes : séparation de l'assurance et de la solidarité

Après une période d'amélioration des droits indemnitaires (création de l'allocation supplémentaire d'attente en 1974, extension des garanties de ressources en 1977), les réformes des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix sont plutôt allées dans le sens d'une réduction des droits à indemnisation et d'une augmentation des taux de contribution. En effet l'équilibre financier annuel dépend étroitement de la conjoncture économique, et les gestionnaires du régime, qui souhaitent préserver son autonomie paritaire, sont amenés à des réajustements permanents. Ces réajustements renforcent le cycle économique : en période de récession, ils réduisent les prestations, ce qui contribue à ralentir l'économie, et inversement en cas de reprise. Trois réformes majeures sont intervenues depuis 1979.

En 1982, la création de filières différencie les droits à indemnisation en fonction de la durée préalable d'affiliation au régime.²⁴ Cette mesure aboutit à réduire fortement les durées

⁽²⁴⁾ Avant 1982, les durées d'indemnisation étaient liées à l'âge du demandeur d'emploi. À partir de 1982, elles varient à la fois en fonction de l'âge et des références d'activité préalables.

possibles d'indemnisation pour les salariés n'ayant que de courtes références de travail.

En 1984, une réforme majeure sépare un régime dit d'assurance, financé par cotisations et négocié par les partenaires sociaux, destiné à verser pendant une durée limitée des prestations à des demandeurs d'emploi ayant préalablement cotisé, et un régime dit de solidarité, financé par l'impôt et décidé par l'État, destiné à verser des indemnités de chômage aux exclus du régime d'assurance. Ce dualisme rompt avec le régime unifié de 1979 où l'État participait à l'indemnisation des chômeurs à travers une subvention forfaitaire et non affectée. Il conduit à distinguer plusieurs populations de chômeurs relevant de régimes et de financements différents, alors qu'auparavant un demandeur d'emploi était censé cumuler l'aide publique (le socle) et les prestations d'assurance. Ceci est à l'évidence une source d'exclusion, à tout le moins de segmentation stigmatisante de la population indemnisée.

En 1992, face aux difficultés financières, l'assurance chômage restreint encore son champ et les publics qui ont épuisé leurs droits sont pris en charge par l'État, dans le régime de solidarité créé précédemment. On a une architecture concentrique : au centre le régime UNEDIC correspond à un régime contributif ; le régime public d'indemnisation qui forme le second cercle, est un régime subsidiaire, contributif et néanmoins sous conditions de ressources, dans une logique mixte ; la troisième composante est en fait le RMI.

Si le régime d'assurance a également mis à profit un meilleur rendement des cotisations en période de reprise économique, pour créer et financer des mesures destinées à accélérer le retour à l'emploi (conventions de conversion créées en 1987, allocation formation reclassement – AFR - créée en 1988, allocation de remplacement pour l'emploi – ARPE -, conventions de coopération, créées en 1995),²⁵ ces réformes n'ont pas pour autant compensé la précarité accrue sur le marché du travail.

⁽²⁵⁾ 16 % des prestations vont au financement de dépenses «actives», destinées à agir en amont de l'indemnisation pour créer les conditions d'un retour rapide à l'emploi.

De son côté l'État a adopté une stratégie continue de maîtrise des dépenses : le montant de la prestation financée par l'État (l'ASS) a été moins revalorisé que les prestations du régime paritaire et a perdu la parité initiale avec le plancher d'indemnisation du régime d'assurance (l'AUD plancher),²⁶ et le champ d'application de la prestation a été restreint (réduction de l'allocation d'insertion destinée aux personnes sans référence d'activité en 1992, exigence de conditions d'activités et de ressources plus sévères pour l'allocation de solidarité spécifique à partir du 1^{er} janvier 1997). Si le protocole de 1982 convenait que l'État intervenait pour combler les trous de l'indemnisation, l'État en ne revalorisant pas les prestations, et en limitant le champ, contribue désormais lui aussi à creuser des trous²⁷ qu'il doit combler par ailleurs (RMI, aide sociale, dispositifs de protection de la jeunesse).

« Les leçons de l'histoire » (d'après Ch. Daniel et C. Tuchsirer, « L'État face aux chômeurs », Flammarion, 1999)

Le lien entre le rôle de l'État et celui des partenaires sociaux s'est matérialisé lors de la création en 1958 de l'UNEDIC, issue d'un accord entre partenaires sociaux encouragé par l'État. Jusqu'alors, des aides publiques étaient versées aux chômeurs par des fonds communaux ou départementaux là où il en existait, fonds en partie abondés par l'État.²⁸ En 1958, s'y rajoutent des allocations conventionnelles pour les chômeurs appartenant aux branches ayant négocié leur appartenance à l'UNEDIC. De 1958 à 1979 coexistent ainsi deux formes d'indemnisation (aide publique et assurance) cumulables.²⁹

⁽²⁶⁾ *Les minima AUD et ASS étaient les mêmes à leur création en 1984 : 1 217 francs. En 1998, ils sont de 3 228 francs pour l'assurance (AUD plancher à taux plein) et 2 334 francs pour la solidarité (ASS sans majoration pour âge).*

⁽²⁷⁾ *Sur les cinq premiers mois de 1999, un million de personnes sont sorties du régime d'assurance chômage, parmi lesquelles 271 000 avaient épuisé leurs droits, et seulement 53 000 soit 20 % des fin de droits ont pu bénéficier de l'ASS.*

⁽²⁸⁾ *Pour encourager l'exode rural, le territoire n'est pas couvert en totalité ; seules certaines villes avaient ouverts des fonds municipaux.*

⁽²⁹⁾ *À condition de répondre aux critères d'éligibilité de chacune des deux formules. L'aide publique est ouverte là où existent un fonds de chômage, pour ceux qui peuvent justifier d'une activité professionnelle de six mois pendant les douze derniers mois ; son montant est forfaitaire et égal à 25 % du SMIC, dégressif par années et sous condition de ressources. L'aide conventionnelle est ouverte à ceux qui étaient dans une entreprise adhérente au CNPF, qui ont travaillé au moins trois mois dans les douze derniers mois ; son montant est proportionnel au salaire (35 %) versé pendant 9 mois (puis un an, ou davantage pour les plus âgés).*

L'ordonnance de 1967 consacrée à l'indemnisation du chômage affirme « la dignité du travailleur » et « le droit au revenu » pour tout travailleur involontairement privé d'emploi. Ce droit au revenu rompt avec la pratique antérieure où la couverture par l'aide publique et par les allocations conventionnelles était loin d'être complète. Elle qualifie le régime paritaire de l'UNEDIC de régime d'assurances (et non plus de régime conventionnel, sous-entendu à champ partiel). À la logique répressive de contrôle et de sanctions (allocation dégressive, radiation des listes) qui prévalait dans l'aide aux travailleurs sans emploi, se substitue une logique de prévention et d'incitation positive défendue par les gestionnaires de l'UNEDIC.

Mais c'est en 1979 avec la fusion assistance et assurance que se définit l'architecture juridique du régime. Les droits à l'indemnisation du chômage sont des droits d'ordre public de base, que la négociation collective améliore selon un principe contributif, selon le schéma classique de l'ordre public social qui est une architecture verticale intégrée (voir graphique). La réforme de 1979 construit un « statut » de demandeur d'emploi référencé à un statut salarié homogène qui s'éloigne radicalement du statut du pauvre.

Architecture verticale des allocations cumulatives (1958-1979)

<i>Garanties de ressources (pour les plus de 60 ans)</i>	<i>Allocation supplémentaire d'attente (pour les licenciés économiques)</i>
<i>Allocations spéciales de l'UNEDIC</i>	
<i>Aide publique</i>	

1979-1984 : un régime unifié d'indemnisation du chômage

Type d'allocations	Allocation spéciale	Allocation de base	Allocation de fin de droits	Allocations forfaitaire	Garantie de ressources
Catégories de bénéficiaires	Chômeurs licenciés pour motif économique	Chômeurs licenciés pour motifs autres qu'économiques	Chômeurs ayant épuisé leurs droits aux deux autres allocations	Certains demandeurs d'emploi sans référence de travail (jeunes, femmes...)	Salariés de plus de 60 ans licenciés

En 1984, la suppression du plancher d'ordre public et la distinction assistance-assurance, sépare à nouveau ce qui est du ressort du régime d'assurance chômage et ce qui est du ressort de l'État. Et ceci se retrouve dans la séparation des publics, certains traités spécifiquement dans une logique de solidarité (assistance), alors que les autres le sont dans une logique d'assurance. S'est mise en place une architecture verticale nouvelle qui sépare les compétences et les publics.

Les effets sur les chômeurs

Pour saisir l'effet de ces réformes sur les personnes, une première méthode consiste à étudier des cas-types, comparant les montants reçus par des personnes qui iraient jusqu'au bout de leurs droits.³⁰ Pour saisir en même temps durées d'indemnisation et taux de remplacement, l'indicateur retenu est la somme totale des montants d'indemnisation reçus jusqu'à épuisement des droits, exprimés en nombre de SMIC mensuels. Les principaux résultats sont les suivants :

- à *âge donné* (entre 25 et 50 ans), le résultat des changements réglementaires est celui de la diversification des filières, et d'une baisse des droits cumulés, et ce même dans le meilleur des cas (passage de 20 à 16 SMIC). Plus la durée d'affiliation baisse, plus baisse le montant des droits cumulés. C'est la baisse de la durée d'indemnisation qui est à l'origine principale de la baisse des droits, et non la dégressivité. L'essentiel de la chute date de 1982 ;
- *selon l'âge* (40 ans, 50 ans, 55 ans) : avant 1984, on n'avait que deux classes d'âge avant et après 50 ans ; depuis, on a trois classes d'âges, avant 50 ans, entre 50 et 55 ans, après 55 ans ; la seule catégorie à maintenir ses droits est celles des plus de 55 ans ayant une longue durée d'affiliation ; les droits baissent le plus pour les personnes âgées de 50 à 55 ans, surtout s'ils ont des durées courtes d'affiliation ;
- *en fonction du salaire* : les cas-types sont 1 SMIC ou 4 SMIC. Ceux qui ont un salaire de référence égal à 4 SMIC voient leurs droits augmenter, et les droits ont baissé pour ceux dont le salaire de référence est de 1 SMIC.³¹ Cet effet provient de la suppression de l'allocation forfaitaire. Cet effet a été progressif au cours des réformes successives, plus brutal lors du passage à l'AUD en 1992. L'écart initial entre les droits à indemnisation des deux catégories (1 SMIC/4 SMIC) a augmenté : il était du

⁽³⁰⁾ C. Daniel, « L'Indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », « La Revue de l'IRES », n° 29, 1998.

⁽³¹⁾ Avec la diversification des filières, certaines ont été améliorées, surtout au début de l'indemnisation avec l'alignement des plateaux de dégressivité. Dans l'analyse des cas-types avec épuisement des droits, c'est le raccourcissement des durées qui conduit à la baisse des droits cumulés.

simple au double en 1979 et il est passé à un écart du simple au triple en 1997 ;

- *selon le temps travaillé* : les cas-types comparent temps plein et mi-temps. Les taux de remplacement des cas à mi-temps étaient meilleurs en 1979 (plus redistributifs). En 1997 les droits sont équivalents, strictement proportionnels au salaire antérieur.

Cette méthode durcit le phénomène, car seulement 33 % des chômeurs indemnisés épuisent leurs droits (dont 20 %, soit 6 % de la cohorte initiale, ont accès à l'ASS). Il n'en reste pas moins que les changements réglementaires et les changements sur le marché du travail (croissance des contrats précaires et des courtes durées du travail, des temps partiels) ont un effet cumulatif.

L'impact cumulé des règles d'indemnisation et du marché du travail

Les flux d'entrée dans le régime d'indemnisation selon le motif montrent un accroissement des fins de contrats. À cela s'ajoute l'accroissement des temps partiels. Ceci concerne beaucoup les jeunes, dont l'entrée dans la vie active est un processus d'alternance de contrats atypiques et de périodes de chômage. Or les changements réglementaires ont le plus réduit les droits des chômeurs aux durées d'affiliation faibles ou aux salaires faibles. Une simulation réalisée à notre demande par les services de l'UNEDIC ³² chiffre à 35 % l'impact du changement de la réglementation sur le taux de couverture entre 1993 et 1996. Les changements du marché du travail expliqueraient donc les deux tiers de la baisse du taux de couverture. Il n'en reste pas moins que le système d'indemnisation fonctionne à rebours, puisque les choix intervenus n'ont pas pris en compte les changements du

⁽³²⁾ On calcule sur les données de l'année 1996 prise comme année de référence (nombre des chômeurs avec leur ancienneté), ce qu'aurait été l'indemnisation (en nombre de bénéficiaires et en montant) selon la législation des accords successifs intervenus entre 1990 et 1996 (note UNEDIC, réf. : sduh0041 du 06/08/1999). En 1996, les « gains des chômeurs » auraient retrouvé le niveau de 1990 (après la baisse de 1993), et le montant moyen par bénéficiaire qui aurait retrouvé lors des protocoles 1994-1995 le niveau moyen de 1990, serait désormais plus élevé de 4 points de pourcentage : l'amélioration de l'indemnisation profite désormais à ceux qui sont restés dans le champ de l'indemnisation, et non à accroître la couverture.

marché du travail et ont au contraire contribué à les accentuer. Le retour à une meilleure situation financière a permis d'augmenter l'indemnisation moyenne de ceux qui sont restés dans le régime, mais non de réouvrir le champ de l'indemnisation.

Du côté du régime de solidarité, la faible revalorisation de l'allocation spécifique de solidarité et la restriction des conditions d'admission a diminué la proportion d'éligibles : les entrées en ASS représentaient 25 % des sorties pour fin de droit en 1992 ; ce taux est monté à 30 % dans les années 1994, 1995 et 1996, pour retomber à moins de 20 % depuis 1998.³³

L'effet cumulé des changements de réglementation et du marché du travail aboutissent à deux effets majeurs :

- *la baisse de la proportion de chômeurs indemnisés* : 62,4 % des chômeurs inscrits étaient indemnisés en 1992 (dont 52,4 % dans le seul régime d'assurance), ils ne sont plus que 53 % en 1998 ; dans le régime d'assurance, le taux de couverture est passé de 52,4 % en 1992 à 41,3 % en 1998. Cette baisse traduit le double effet des changements réglementaires et de la durée plus longue au chômage de gens aux durées initiales d'affiliation faibles. À réglementation inchangée, celle de 1990, la chute du taux de couverture dans le régime d'assurance aurait été sensiblement moindre (46,5 % en 1996) ;
- *l'accroissement des taux faibles d'indemnisation* : en 1992, 12 % des chômeurs indemnisés touchaient une indemnisation mensuelle moyenne inférieure ou égale à un demi SMIC ; en 1998, c'est le cas de 40 % (sans compter l'effet de la suppression de l'allocation d'insertion). L'augmentation du temps partiel engendre des indemnités de chômage elle-même proratisées et donc inférieures aux plafonds AUD ou ASS. Il est alors fait appel, pour les compléter, au RMI, quand les conditions, sont réunies pour y être éligible.

Les conséquences sur d'autres aspects de la protection sociale

⁽³³⁾ *La réforme invisible de 1997 a durci les conditions d'entrée en ASS de deux façons : en baissant le plafond de ressources pour un couple (110 au lieu de 140 fois l'allocation), en excluant les périodes de chômage non indemnisé du décompte de la période d'activité. La chute de ratio d'entrée en ASS de 33 % à 20 % au premier semestre 1998 a particulièrement touché les jeunes.*

Le durcissement des conditions d'accès à l'indemnisation du chômage, que ce soit dans le régime d'assurance ou dans le régime de solidarité, dans un contexte de précarisation accrue, a eu plusieurs conséquences :

- le « déversement » dans le RMI de personnes durablement privées d'emploi et ne pouvant pas prétendre au régime de solidarité (ASS) ou émergeant à une indemnisation inférieure au RMI dans le régime d'assurance (AUD calculée au prorata de temps partiels). Ceci a une conséquence supplémentaire qui est l'éloignement du monde du travail, car le service public de l'emploi s'occupe davantage de ceux qui sont au cœur du système (les chômeurs inscrits) que de ceux qui relèvent de l'assistance ;
- une situation des jeunes alarmante, comme le confirment les observations opérées par les associations. Le taux de couverture par l'indemnisation des jeunes de moins de 25 ans est passé de près de 50 % à moins du tiers (32,3 % en 1996) : les deux tiers des jeunes chômeurs ne sont pas indemnisés. Dans le même temps, le taux élevé de couverture par l'indemnisation des personnes âgées de plus de 55 ans (80,7 % en 1985) s'est encore accru : il approche désormais 90 % en 1998. Tout se passe comme si on avait privilégié les personnes âgées de plus de cinquante ans au détriment des jeunes, sans forcément l'avoir voulu, (près de 40 % de l'indemnisation va aux plus de cinquante ans) ;
- un effet retard sur les retraites. Les précaires aux trajectoires complexes auront du mal à atteindre les durées de cotisation nécessaires pour bénéficier de retraites complètes, d'autant que les entreprises prennent l'habitude de gérer leurs problèmes de personnel par la mise en retraite dès 55-57 ans, ce qui ne pose pas, sur le plan des retraites, de problèmes majeurs pour les salariés ayant eu des carrières normales, mais aggrave la situation des autres.

L'évolution du système d'indemnisation invite à une double réflexion :

- la première porte sur le décalage croissant entre les *modes de gestion de la main-d'œuvre des entreprises* et les principes de fonctionnement de l'indemnisation du chômage (ceux-ci ayant

d'ailleurs, dans une certaine mesure, influencé ceux-là, mais dans un sens parfois défavorable)³⁴ ; le problème est alors de concevoir de nouvelles formes de sécurité qui à la fois protègent mieux les salariés, et puissent contribuer à peser sur les pratiques des entreprises ;

- la seconde porte sur l'articulation *des diverses formes de prise en charge des chômeurs*, en vue de mieux tenir compte du caractère de plus en plus discontinu des trajectoires professionnelles ; cette articulation implique ainsi de se poser *dans le même temps* la question de l'évolution des formes d'indemnisation, du rôle du RMI, des retraits anticipés du marché du travail.

Ce dernier point renvoie aussi aux réformes à venir des systèmes de retraite, dans un contexte où l'âge de la liquidation des droits et celui du départ du marché du travail coïncident de moins en moins souvent, et où les salariés aux vies professionnelles plus courtes et plus heurtées auront aussi des conditions moins favorables de liquidation de leur pension.

2.2.2. *Les droits à la retraite*

Les règles en vigueur en matière de retraite sont inadaptées à des travailleurs n'ayant pas occupé des emplois classiques et ayant relevé des statuts différents au long de leur vie active, elles les pénalisent ; c'est à la fois inéquitable pour les personnes, et inefficace pour l'économie.³⁵

Leur premier effet est d'accroître les écarts entre ceux qui ont eu une carrière assurée et continue et bénéficient pleinement du système et ceux qui ont eu des carrières peu rémunérées et discontinues qui sont mal couverts. En effet, si les chômeurs valident leurs périodes de chômage indemnisé pour la retraite, ce n'est pas le cas pour les allocataires du RMI ou de l'API.

Ensuite certains effets de seuil sont particulièrement pénalisants : celui qui résulte de la règle des 200 heures dans le trimestre pour bénéficier d'un trimestre plein, a pour référence implicite un emploi

⁽³⁴⁾ Ainsi, par exemple, la priorité donnée à la bonne indemnisation des travailleurs âgés a pu rendre les entreprises moins réticentes à les licencier.

⁽³⁵⁾ Voir les travaux de l'atelier 3.

à environ mi-temps, et pénalise les temps partiels de durée plus courte. C'est également le cas des seuils en deçà desquels les durées travaillées dans un régime particulier ne sont pas prises en compte et sont de ce fait annulées.

Enfin les salariés qui finissent leur carrière en indépendant et/ou profession libérale subissent un important coefficient de minoration pour accéder au régime complémentaire. Cette règle, introduite durant les Trente Glorieuses pour décourager les départs du régime général, a aujourd'hui des effets pervers du fait de la banalisation de la mobilité professionnelle contrainte. Le problème est plus dramatique pour les salariés que leur tentative, suivie d'échec, de s'établir indépendant et/ou profession libérale n'empêche pas, éventuellement, d'être indemnisés, mais qui, ayant quitté le régime général, ne valident plus de trimestres. La réforme de 1993 qui a étendu la période de référence de dix à vingt-cinq meilleures années de salaire pour le calcul des pensions, risque d'alourdir encore l'incidence des aléas de carrière sur la retraite, de même que l'allongement de la durée d'assurance requise pour obtenir une pension à temps plein. Certes, il est difficile de prévoir l'ensemble des mouvements qui affecteront les futures entrées en retraite.³⁶ Si aujourd'hui, les femmes qui accèdent à la retraite ont davantage d'années validées car leurs carrières ont été plus longues et plus continues que leurs aînées qui étaient moins souvent et moins longtemps « actives », qu'en sera-t-il des générations futures ? Les jeunes femmes qui choisissent de se retirer du marché du travail pour bénéficier de l'allocation parentale d'éducation (APE), créent un mouvement inverse. La concentration des trajectoires précaires et « trouées » sur les mêmes personnes fait, quoi qu'il en soit, craindre pour celles-ci d'insuffisantes validations de droits à la retraite. Il convient donc d'être vigilant pour ne pas voir se recréer d'ici une trentaine d'années des poches de pauvreté parmi la population âgée.

⁽³⁶⁾ D'après « France portrait social » de l'INSEE, 1999 (Lagarenne et alii), pour les générations nées de 1963 à 1967 (qui auront soixante autour de 2025), 38 % des hommes et 32 % des femmes devraient dépasser l'âge de 60 ans pour valider 160 trimestres d'assurance (contre respectivement 20 % et 14 % dans le cas de 150 trimestres).

2.3. Le RMI, troisième composante de l'indemnisation du chômage

La dégradation du marché du travail, la croissance du chômage de longue durée, enfin, la restriction des conditions d'accès à l'indemnisation du chômage ont fait exploser le nombre de bénéficiaires du revenu minimum.

Depuis sa mise en place en 1988, on a assisté à une croissance continue du nombre de bénéficiaires du RMI (voir annexe). Cette évolution découle de la dégradation du marché du travail dans un contexte de croissance ralentie depuis la fin de l'année 1990, mais aussi de la suppression à partir de janvier 1992 de l'allocation d'insertion pour les jeunes et les femmes isolées et de la définition plus restrictive des règles de prise en charge des demandeurs d'emploi par les régimes d'assurance (mise en place de l'allocation unique dégressive en juillet 1992) et de solidarité (resserrement des conditions d'activité et de ressources fondant le droit à l'allocation de solidarité spécifique en janvier 1997). Peut-être la portée quasiuniverselle du RMI a-t-elle concouru indirectement à l'instauration de règles plus draconiennes, sur le front du chômage³⁷ comme sur le front de l'AAH,³⁸ sans que l'impact des choix effectués en terme de maîtrise des dépenses sociales ou en terme d'imputation de celles-ci apparaisse bien clair.

Les bénéficiaires du RMI sont, pour une fraction non négligeable, des demandeurs d'emploi non ou mal couverts par le régime d'indemnisation du chômage et inscrits sur des trajectoires sociales et professionnelles très diverses.

Certains travaux récents montrent que le flux de chômeurs non indemnisés se répercute sur celui des allocataires du RMI avec un retard d'un à deux trimestres.³⁹ Cela contribue à faire jouer au RMI le rôle d'une troisième composante de l'indemnisation, couvrant les jeunes adultes en attente d'un premier emploi, des chômeurs ayant épuisé leurs droits à indemnisation ou ayant occupé des emplois de trop courte durée pour s'ouvrir des droits à

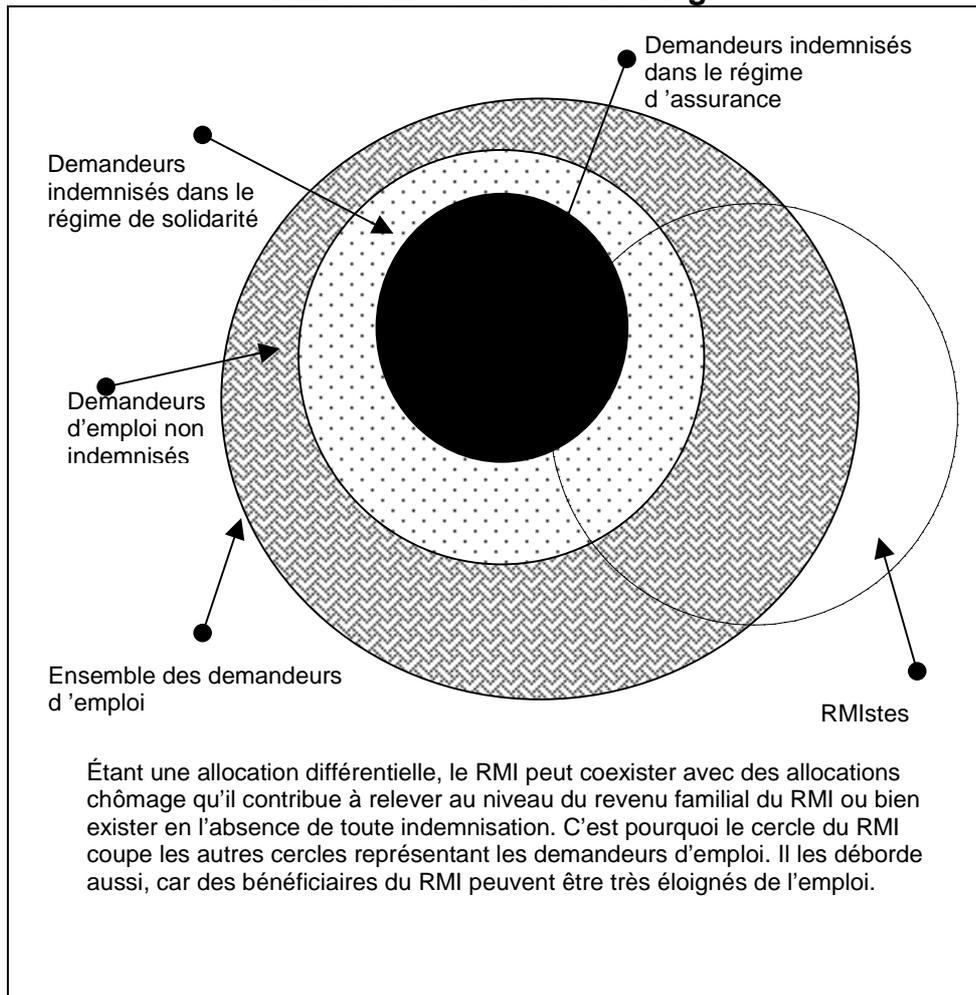
⁽³⁷⁾ Non relèvement du montant de l'ASS.

⁽³⁸⁾ Durcissement des conditions d'accès liées au taux d'incapacité.

⁽³⁹⁾ S. Jacobzone, « Les liens entre RMI et chômage : une mise en perspective », « *Économie et Prévision* », n° 122, 1996.

l'indemnisation. De mécanisme conçu à l'origine comme dernier filet de sécurité pour combler les failles du système de protection sociale, le RMI dérive vers une couverture chômage particulière.

RMI et allocation de chômage



De fait 90 % des allocataires du RMI qui se déclarent chômeurs à l'enquête Emploi ne perçoivent pas d'allocations chômage. Pour les 10% restants il y a perception simultanée du RMI et de prestations de chômage (assurance ou

solidarité). Ceci illustre les trois fonctions du RMI par rapport au système d'indemnisation du chômage : ⁴⁰

- *la fonction complémentaire* quand l'indemnisation est faible, pour parvenir au niveau de ressources familiales garanti par le RMI ;
- *une fonction de relais* quand les droits sont épuisés ; ceci concerne les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'indemnisation : 46 % des allocataires chômeurs non indemnisés à l'enquête Emploi 1997 ;
- *une fonction de substitut* quand la durée d'affiliation n'est pas suffisante ; c'est le cas des contrats précaires, des entrées sur le marché du travail, première entrée ou retour à l'emploi après une période d'inactivité (mères de famille) qui éloigne dans le passé les périodes d'affiliation (52 % des allocataires chômeurs non indemnisés à l'enquête Emploi 1997).

3. L'instabilité et la réduction de la taille des familles mettent en porte à faux les dispositifs de redistribution

La protection sociale fondée sur le travailleur stable et sa famille est remise en cause par la diversité croissante des formes de travail et de mobilité, mais aussi par celle des configurations familiales. En effet l'évolution démographique (vieillesse de la population, diminution de la nuptialité et de la fécondité) diminue la taille moyenne des familles et accroît le nombre de personnes vivant seules. À cela s'ajoute l'instabilité des formations familiales (ou des ménages). Il s'agit moins de la fréquence des ruptures d'union, que de la diversité des arrangements de cohabitation ou d'hébergement au cours d'une vie.

Après des décennies de réduction des inégalités durant la période de croissance, la tendance s'est en outre inversée depuis le milieu des années quatre-vingt : le chômage et la précarité de l'emploi qui s'accroissent, ou bien convergent sur les mêmes ménages, ou bien fragilisent surtout les personnes seules. La redistribution familiale n'a plus les moyens de fonctionner comme auparavant, ce qui exige d'autant plus de la redistribution sociale.

⁽⁴⁰⁾ F. Audier, A-T. Darget, J.-L. Outin : « Le RMI, mode particulier d'indemnisation du chômage ? », étude pour la DARES, 1998 ; publié in P. Mehaut, P. Mossé (sous la direction de) « Les politiques sociales catégorielles : fondement, portée et limites », L'Harmattan, 1998.

3.1. Les situations des personnes : instabilité, diversité, fragmentation

Non seulement le risque de chômage frappe un nombre croissant de ménages,⁴¹ mais chômage, contrats non durables et temps partiels se polarisent sur les mêmes ménages. C'est également dans les mêmes ménages que se cumulent temps partiels subis et chômage.⁴²

Ces mouvements ont accentué la dualisation des ménages entre ceux durablement éloignés de l'emploi stable et les autres, bien intégrés dans l'activité et travaillant de plus en plus ;⁴³ Le taux de non-emploi des personnes d'âge actif par catégories de ménages témoigne de cette évolution. Entre 1990 et 1996, le taux de non-emploi des personnes seules d'âge actif s'est accru (passant de 20,2 % à 28,5 %), de même celui des personnes ayant un conjoint sans emploi qui est passé de 12,9 % à 22,4 %. En revanche le taux de non-emploi des personnes dont le conjoint travaille a diminué (de 27,1 à 21,5 %).⁴⁴

La situation est d'autant plus difficile que l'on est seul à subvenir à ses besoins, ou qu'il n'y a qu'un seul revenu dans le ménage. La résistance à la précarité est d'autant plus faible qu'on ne peut y faire face à plusieurs, en ayant des ressources à partager. Le risque est alors grand de basculer dans la pauvreté.

3.1.1. De la précarité à la pauvreté, difficultés d'appréciation des situations de pauvreté

La précarité expose à la chute dans la pauvreté. Pour lutter contre le développement de la pauvreté il faut aussi lutter contre la précarité.

⁽⁴¹⁾ Un quart des ménages ont eu un de leur membre atteint par le chômage dans les trois ans (Hourriez, 1998).

⁽⁴²⁾ G. Cette, CAE, *op. cit.*

⁽⁴³⁾ D. Echevin, A. Parent, « La polarisation des revenus salariaux en France », CSERC, 1999.

⁽⁴⁴⁾ T. Piketty, « L'Élasticité de la transition non-emploi-emploi, une estimation pour le cas français », Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, document de travail, 97-03.

« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, ⁴⁵ permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales ou sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même dans un avenir prévisible ». (Avis du Conseil économique et social français du 11 février 1987, rapport « Grande pauvreté et précarité économique et sociale »). Sont conventionnellement considérés comme « pauvres » les personnes (ou ménages) qui sont en bas de l'échelle de la distribution, c'est-à-dire ceux dont le salaire (pour les travailleurs) ou le revenu (pour les ménages) est en dessous d'un seuil défini comme la moitié de la médiane. En France, quelles que soient les périodes, cela revient à peu de chose près à désigner comme pauvres les 10 % les plus démunis. Mais selon les critères retenus, salaire individuel, revenu du ménage, équipement du logement, accès aux biens collectifs, ces 10 % ne sont pas toujours les mêmes.

Car, la pauvreté est *multidimensionnelle*. C'est le cumul de handicaps qui fait sens, à partir de conditions d'existence perçues comme défavorables par la majorité de la population ou par la personne elle-même. Dans une étude récente, Lollivier et Verger (1998) montrent que moins d'un tiers des ménages regardés comme pauvres au regard d'un critère cumulent les trois dimensions de « pauvreté » retenues (pauvreté d'existence, monétaire, et subjective). ⁴⁶ La pauvreté monétaire - le manque de ressources -, qui ne cerne qu'imparfaitement la réalité vécue de la pauvreté, reste néanmoins le seul signal d'intervention pour nombre de politiques publiques.

⁽⁴⁵⁾ Ou, pourrait-on ajouter, d'un emploi ne procurant pas des ressources chroniquement suffisantes.

⁽⁴⁶⁾ S. Lollivier et D. Duverger, numéro spécial d'« *Économie et Statistique* », 308-309-310, 1998.

Encore ce manque de ressources n'est-il pas toujours apprécié de façon suffisamment pertinente. La définition classique du revenu disponible qui comprend les prestations sans déduire les charges conduit à faire sortir de la mesure de la pauvreté le bénéficiaire du RMI qui, à cause d'un loyer élevé, perçoit une importante allocation logement. C'est ainsi que les bénéficiaires du RMI vivant seuls ne sont plus considérés comme pauvres, s'ils payent un loyer solvabilisé par une allocation logement, mais le restent s'ils sont logés gratuitement !

De même les échelles d'équivalence par lesquelles on prétend tenir compte des économies lorsque plusieurs personnes se partagent un budget sont-elles calculées pour des revenus moyens et s'appliquent-elles mal aux niveaux de revenu extrêmes. On ne fait pas les mêmes économies d'échelle quand l'alimentation représente le quart ou les deux tiers du budget. Encore l'unité de vie servant de base aux analyses est-elle difficile à cerner dans les situations complexes de cohabitation, très fréquentes en cas de grande pauvreté.

Enfin le *bénéfice ou l'absence de bénéfice de services collectifs* devrait intervenir dans la mesure des revenus, c'est vrai tout particulièrement en matière de comparaisons internationales, compte tenu de la très grande différence des systèmes sociaux selon les pays (existence ou non de services, gratuité ou non de ceux-ci), mais aussi pour prendre la mesure de la variété des situations sur le territoire national.

3.1.2. *Pauvreté et structures familiales*

En dépit des incertitudes résultant des instruments de mesure, on peut affirmer que de 1984 à 1994, la pauvreté⁴⁷ s'est déplacée de la campagne vers la ville, des retraités vers les jeunes actifs sans emploi, hébergés par autrui ou en familles monoparentales. Mais la pauvreté, liée fondamentalement au chômage, touche aussi la masse des actifs plus âgés et chargés de famille.⁴⁸ Enfin, un

⁽⁴⁷⁾ Définition : revenu disponible par U.C. (échelle modifiée) inférieur à 3 800 F par mois en 1994, soit la moitié du revenu médian ou environ 10 % des ménages, sources : enquête Conditions de vie 1993-94 et n° 308-309-310 d'« Économie et Statistique ».

⁽⁴⁸⁾ Voir le rapport dirigé par J. Commaille sur « Chômage et famille ».

couple qui ne gagne qu'un seul salaire du niveau du SMIC, vit en dessous du seuil de pauvreté.

Les ménages pauvres se trouvent prioritairement parmi les familles monoparentales (18 % d'entre elles) et les familles nombreuses (21 % d'entre elles) et parmi les personnes administrativement seules que l'on trouve massivement au RMI (60 % des bénéficiaires du RMI sont des personnes seules). Ces dernières n'apparaissent pas dans les enquêtes auprès des ménages : la majorité d'entre elles n'ont pas accès à un logement autonome et sont hébergées par autrui. Ce sont les couples sans enfant ou avec un seul enfant qui sont les moins touchés par la pauvreté (4 % d'entre eux).

Si l'on tient compte des aides de la famille, il y a tout juste un peu plus de pauvres parmi les ménages de moins de 30 ans (12 % d'entre eux) que parmi ceux des générations plus âgées (10 %) et parmi les retraités (7 %). Mais la pauvreté des jeunes se traduit précisément souvent par l'impossibilité de se loger et de former une famille.

3.1.3. Pauvreté et formes d'emploi

Les ménages pauvres sont bien évidemment d'abord les ménages dont le chef est chômeur, dont 39 % sont pauvres : 519 000 ménages en 1994 contre 254 000 dix ans plus tôt. Durant ces dix ans, le chômage s'est diffusé aux âges où on assume la responsabilité d'une famille : si un chômeur pauvre sur trois vit seul, un sur six est chef de famille monoparentale, un sur deux est en couple et un nombre croissant des couples sont composés de deux chômeurs.

Les emplois aidés et autres emplois précaires sont également nombreux parmi les ménages pauvres : 319 000 ménages sans compter les bénéficiaires d'emplois si précaires qu'ils n'ont pas de logement autonome.

Enfin, 211 000 ménages dont le chef a un emploi stable restent en deçà du seuil de pauvreté : avec un seul SMIC, un couple reste pauvre, en particulier s'il a un seul enfant (pas d'allocation familiale), ou deux (700 F d'allocation familiale si les enfants ont de 3 à 10 ans).

3.1.4. *Des situations extrêmement diverses*

Au total les situations de pauvreté présentent fréquemment un certain nombre de caractéristiques plus ou moins bien appréhendées par les instruments disponibles :

- l'instabilité des ressources ;
- le chômage ou la précarité de l'emploi ;
- un endettement de survie partiellement ignoré dans le traitement des situations de précarité ;
- les ruptures conjugales et familiales ;
- l'absence de logement propre ou le risque chronique de perte du logement occupé ;
- le repli sur soi, l'absence de lieu social et de réseau affectif, les troubles du comportement qui en découlent.

3.2. La réponse des dispositifs de protection sociale : une complexité croissante

À la complexité des situations, il est normal que tende à répondre la complexité des normes et des stratégies dans le souci d'être équitable, de faire justice aux réalités sociales. Les règles uniformes risquent par leur application brutale de faire beaucoup d'exclus. Les règles trop souples faisant appel à l'interprétation du décideur en lui laissant des marges d'interprétation peuvent déboucher sur l'arbitraire, surtout en l'absence de régulation adéquate, notamment par le juge. Mais la complexité peut n'être que le résultat d'une dérive des systèmes, sans rapport avec les besoins des usagers et l'intérêt général.

On verra successivement comment la redistribution horizontale a laissé une place croissante à la redistribution verticale, avec le développement de prestations sous conditions de ressources (3.2.1) et la création successive de minima sociaux (3.2.2). La complexité du système ainsi généré vient d'une part de la façon particulière qu'a chaque prestation de qualifier des situations identiques (3.2.3) ou d'accompagner ses bénéficiaires vers l'insertion ou l'emploi (3.2.4). La complexité vient d'autre part des effets de seuil de certaines prestations (3.2.5) dont l'interaction crée des solutions de continuité inévitables (3.2.6). Ces interactions entre prestations sont accentuées par les effets du

calendrier de leur versement en cas de changement de situation des bénéficiaires ; leur dynamique combinée crée de l'instabilité dans la perception des ressources, de façon imprévisible pour l'usager (3.2.7).

3.2.1. *Les caisses d'allocations familiales entre aide à la famille et lutte contre la pauvreté*

Très schématiquement, on peut distinguer deux grandes périodes dans la politique familiale française de l'après-guerre. La première, qui s'étend jusqu'au début des années soixante-dix, voit la création de plusieurs prestations (les allocations familiales versées à partir du deuxième enfant, les allocations prénatales, etc.) répondant à la fois à des objectifs natalistes et de soutien à l'éducation des enfants. À partir des années soixante-dix, les prestations familiales se sont davantage orientées vers la réponse aux besoins d'un certain nombre de populations spécifiques (parents isolés, famille ayant des enfants handicapés...), et ont privilégié les familles modestes en leur réservant le bénéfice de nouvelles prestations soumises à condition de ressources. Et les Caisses d'allocation familiales ont été chargées de verser des prestations destinées à des publics autres que les familles, comme l'allocation de logement social, ou le RMI.

Les aides personnelles au logement ont été largement étendues du fait tant des préoccupations sociales que de la réévaluation des stratégies du financement du logement social (l'aide à la personne a remplacé l'aide à la pierre), le nombre de leurs bénéficiaires a plus que doublé pour atteindre aujourd'hui 6 millions de ménages.

La vocation des CAF à intervenir en faveur des ménages les plus démunis s'est confirmée à la fin des années quatre-vingt, puisque ces Caisses se sont vues confier la mission de verser le revenu minimum d'insertion (RMI) à la quasi-totalité des ménages qui pouvaient y prétendre.⁴⁹

De ce fait la part des prestations sous conditions de ressources dans celles versées par les caisses d'allocations familiales est

⁽⁴⁹⁾ *Les quelque 20 000 bénéficiaires relevant des régimes agricoles sont couverts par les Caisses de la Mutualité sociale agricole.*

passé des 12 % en 1970 à 60 % en 1997.⁵⁰ Parmi les prestations familiales proprement dites⁵¹ la part de celles versées sous conditions de ressources est cependant restée autour de 25 % entre 1975 et 1999.⁵²

L'ensemble des prestations versées par les Caisses d'allocations familiales ont un effet notable sur la situation des ménages les plus défavorisés. Elles permettent à un nombre significatif d'entre eux de « sortir » de la pauvreté, au sens où leur niveau de vie en dépasse le seuil, grâce aux prestations qu'ils perçoivent. Par exemple, s'ils ne recevaient rien des Caisses d'allocations familiales, 4 500 000 ménages vivraient avec moins de 90 F par jour et par unité de consommation. Grâce aux prestations qui leur sont versées, leur nombre est divisé par deux.⁵³

Les prestations sous conditions de ressources comme les aides au logement jouent également un rôle d'amortisseur lorsque les revenus du ménage diminuent accidentellement, du fait notamment du chômage. C'est pourquoi leur suppression totale, dans certain cas, comme on le verra plus loin, peut être dramatique.

⁽⁵⁰⁾ Avec une pointe à 80 % en 1998 du fait de la mise sous condition de ressources des allocations familiales entre mars et décembre 1998 (Boissières, 1998).

⁽⁵¹⁾ Les prestations familiales (avec ou sans conditions de ressources) sont avant tout fonction du nombre d'enfants. Mais les âges interviennent également pour certaines majorations.

Prestations sans conditions de ressources : les allocations familiales sont versées chaque mois aux personnes qui résident en France avec leur famille et assument la charge d'au moins deux enfants, tant que ceux-ci sont soumis à l'obligation scolaire (20 ans pour les apprentis et pour les enfants qui poursuivent leurs études ainsi que dans d'autres cas particuliers).

Prestations sous conditions de ressources : - allocation parentale jeune enfant (APJE) pour un enfant de moins de 3 ans ; complément familial à partir de trois enfants ; allocation de soutien familial pour toute famille monoparentale sans pension alimentaire.

⁽⁵²⁾ À l'exception de l'année 1998.

⁽⁵³⁾ M. Grignon, 1998, CNAF.

3.2.2. *Création de « filets de sécurité » successifs par catégories : les minima sociaux*

À côté des revenus de remplacement contributifs (retraites, allocation de chômage, pensions d'invalidité), la France présente la particularité d'avoir huit minima nationaux : ⁵⁴

- le minimum vieillesse ;
- le minimum invalidité ;
- l'allocation adulte handicapé (AAH) ;
- l'allocation de parent isolé (API) ;
- l'allocation veuvage ;
- l'allocation d'insertion ;
- le revenu minimum d'insertion ;
- l'allocation de solidarité spécifique.

Tous ces minima sont des allocations différentielles sous condition de ressources du ménage, sauf l'allocation d'insertion et l'allocation de solidarité spécifique, versées par l'UNEDIC. Servie aux chômeurs en fin de droits, l'ASS s'ajoute aux autres ressources du ménage jusqu'à un certain plafond, puis devient différentielle. L'allocation d'insertion, de faible montant, ne concerne plus que très peu de personnes (anciens détenus, femmes isolées, rapatriés et réfugiés).

L'existence de huit minima sociaux s'explique par la tension entre universalisme et organisation à base professionnelle qui sous-tend l'histoire du système français de protection sociale. Ainsi le minimum vieillesse a-t-il été créé pour suppléer à l'absence de droits à la retraite pour certaines personnes n'ayant pas cotisé ou pas suffisamment. L'AAH a été créée quand il est devenu patent que la combinaison intolérablement complexe des prestations de la sécurité sociale et d'aide sociale susceptibles d'être servies aux personnes handicapées n'ayant pas ou insuffisamment travaillé, ne répondait pas aux besoins de ceux-ci (1975). Puis ont été instaurés des minima sociaux correspondants à des situations de pertes de ressources en principe provisoires : l'allocation parent

⁽⁵⁴⁾ *Non compris l'allocation spéciale d'attente qui est techniquement un minimum mais qui répond à une logique complètement différente de celles des aides minimum et touche un public restreint.*

isolé (API) en 1976 et allocation veuvage en 1980 ; allocation de solidarité chômage (appelée secours exceptionnel en 1979). Ces différents minima ont été créés successivement pour des besoins précis : y accéder constitue un droit. Ils sont pour la plupart gérés par les institutions de protection sociale ordinaire : les risques de stigmatisation des bénéficiaires, s'ils ne sont pas éliminés, sont dès lors limités.

La création du RMI en 1988 a traduit la prise de conscience qu'en dépit de la complexité du système français de protection sociale, bien des personnes restaient en dehors de toute protection, en particulier des hommes seuls. La mise en œuvre de la nouvelle prestation a confirmé, et bien au-delà, cette intuition. Elle a au contraire déçu l'espoir de certains de ses créateurs qui pensaient que le passage dans le RMI serait le plus souvent provisoire en attendant le retour à l'activité ou l'accès à une protection « normale ». ⁵⁵ La réalité est autre, puisque le RMI accueille un nombre croissant de personnes qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage. La montée du nombre de bénéficiaires du RMI est parallèle à celle du chômage et aux sorties de l'indemnisation du chômage, pour ceux qui n'ont pas droit à l'ASS (ou reçoivent des indemnités ASS ou AUD inférieures au RMI, du fait du prorata au temps partiel ou de la composition de la famille). Quant aux sorties du RMI, seulement la moitié d'entre elles sont liées à une reprise d'emploi. Les autres sorties sont dues pour l'essentiel à des changements de situation familiale qui conditionnent l'attribution du RMI. ⁵⁶

Au 1^{er} janvier 1999, 3,3 millions d'allocataires bénéficiaient d'un minimum social en France métropolitaine (auxquels s'ajoutent environ 250 000 dans les DOM), couvrant environ 6 millions de personnes.

Tableau 3

⁽⁵⁵⁾ 9 % des allocataires du RMI y sont depuis l'origine Un tiers des allocataires reçoit l'allocation depuis plus de quatre ans, un tiers depuis moins de six mois (C. Afsa, INSEE, France Portrait Social, 1999).

⁽⁵⁶⁾ Source : DREES, *Études et Résultats*, n° 16. Voir annexe.

**Des « risques » différents, des niveaux différents (autour du demi SMIC)
selon la proximité supposée à l'emploi pour une personne seule, au 1^{er}
janvier 1999**

Revenu minimum	Montant mensuel Pour une personne seule		Plafond de ressources pour une personne seule		Nombre d'allocataires (1) (arrondi)
	Francs	En % du SMIC	Francs	En % du SMIC	
<i>Référence : SMIC</i>	5 386	100		100	-
Allocation parent isolé (API), Femme enceinte (sans enfant) (hors forfait logement)	3 220 (2 920)	59,8 58,0	Idem	59,8	150 200
Minimum vieillesse (allocation supplément. vieillesse)	3 540	65,7	3 626	67,3	762 000
Minimum invalidité (allocation supplémentaire invalidité)					99 000
Allocation aux adultes handicapés (AAH)			3 516	65,7	647 000
Allocation veuvage (1 ^{re} année)	3 144	58,4	3 930	73,0	
(2 ^e année)	2 065	38,3			
(ensuite, donne droit au RMI)	1 573	29,2			
RMI (Revenu minimum d'insertion) (hors forfait logement)	2 502 (2 202)	46,5 (40,9)	Idem	46,5	993 300
ASS (allocation spécifique de solidarité)	2 507	46,5	5 769	107,1	487 800
Allocation d'insertion	1 766	32,8	5 225	97,0	21 100
<i>Pour mémoire : AUD (allocation unique dégressive) plancher</i>	3 228 (en 1998)	59,9			

Nombre de ménages, sauf pour l'ASS et AI nombre de personnes

Ce tableau général des minima sociaux français montre que coexistent deux normes : les minima servis à des gens dont on n'attend pas qu'ils retournent rapidement au travail, (personnes âgées, handicapés, parents isolés et veuf(ve) pour la première année) ; leur revenu minimum est de l'ordre des deux tiers du SMIC (pour une personne seule) ; ils suivent l'évolution des pensions de retraite. Ces minima s'opposent aux minima retenus pour des personnes en âge et en état (supposé) de travailler, ASS, RMI, dont le montant est inférieur à la moitié du SMIC ; sans parler de l'allocation d'insertion, au champ très limité et égale au quart du SMIC. Tout se passe comme si, pour les premiers, la société convenait de leur assurer un revenu leur permettant de subsister sans obligation de travail, tandis que les seconds doivent tout faire pour quitter cette situation. Ceci dans l'état actuel du marché de l'emploi peut relever de la fiction.⁵⁷ On exclura dans la suite de cette analyse le minimum vieillesse, qui n'est pas destiné aux personnes d'âge actif.

Contrairement à l'idée reçue, le revenu disponible procuré aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion est parmi les plus faibles de l'ensemble des pays développés. La France se situe également parmi les pays les plus restrictifs pour ce qui est des conditions d'âge et de résidence. Elle fait en revanche preuve, comparativement à d'autres pays, d'une relative souplesse dans l'évaluation des ressources.⁵⁸

3.2.3. *Des références différentes pour des situations identiques*

La première source de complexité vient de la prise en compte, différente selon la prestation, des ressources de la famille et de sa composition. Les avantages connexes sont également différents.

⁽⁵⁷⁾ *Les sortants du RMI vers l'emploi trouvent plutôt des emplois à temps partiel. La durée moyenne du travail est inférieure à 30 heures ; source : M. Arnout « Les allocataires du RMI et emploi », document d'étude DARES n° 29, juin 1999.*

⁽⁵⁸⁾ *C'est ce que montre l'étude d'E. Jankeliowitch-Laval et A. Math parue dans « Recherche et Prévisions » (50/51, 1997/1998). Selon les montants distribués, la France est au 19^e rang (sur 26 pays étudiés) avant les charges et aides au logement, au 12^e après prise en compte du logement (charges et aides). Encore une fois, on voit ici l'importance de l'aide au logement dans le système français de lutte contre la pauvreté.*

Le plafond de ressources

Tous les minima sociaux sont soumis à une condition de plafond de ressources et prévoient le versement d'une allocation en deçà de ce seuil. Mais le mode d'intervention du plafond et la nature de l'allocation opposent deux types de minima sociaux. Dans le premier, le montant du plafond de ressources est identique au niveau maximal de la prestation (API, minimum vieillesse, minimum invalidité et RMI) et l'allocation est purement différentielle, c'est-à-dire qu'elle complète strictement les ressources de l'intéressé (ou du ménage) à la hauteur du revenu que le minimum a pour but de garantir.

Dans le second type de minima sociaux, l'allocation maximale est inférieure au plafond de ressources, les ressources de l'allocataire peuvent dépasser l'allocation maximale. Ainsi, l'ASS est versée à certains chômeurs en fin de droits quand leurs ressources sont inférieures à 5 769 F par mois pour une personne seule et à 9 066 F pour un couple. Son montant étant de 2 507 F au taux normal, elle peut être cumulée avec d'autres ressources dans la limite du plafond. En pratique toutefois, l'allocation cesse d'être versée dès que la personne a retrouvé un emploi. Le niveau du plafond permet de compléter l'allocation par des revenus divers (rentes...) ou par les revenus d'activité du conjoint. Il en est de même pour l'allocation d'insertion (montant de 1 766 F et plafond de 5 225 F par mois pour un célibataire), et pour l'allocation d'assurance veuvage (respectivement 3 144 F et 3 930 F, pour la première année d'allocation).⁵⁹ La progression des effectifs et celle des dépenses qui leur sont associées ne révèlent pas de distorsion particulière en faveur de l'un ou l'autre de ces deux types de minima sociaux.

Le calcul différent de la « base ressources »

En dehors de quelques allocations spécialisées, comme l'allocation de rentrée scolaire ou l'allocation d'éducation spéciale, toutes les ressources ne sont pas prises en compte de la même façon dans le calcul du plafond. Ainsi en va-t-il des prestations

⁽⁵⁹⁾ Pour les deux années suivantes, l'allocation est réduite et non le plafond de ressources, mécanisme ne pénalisant pas une reprise progressive d'activité.

familiales, exclues du calcul des ressources pour l'AAH et l'allocation de solidarité spécifique, mais pas pour le RMI et l'API ; des aides au logement, qui sont totalement exclues du calcul des ressources pour l'allocation de solidarité, l'AAH, le minimum vieillesse et le minimum invalidité, et ne le sont que partiellement pour l'API et pour le RMI ;⁶⁰ des ressources tirées d'une reprise d'activité qui le sont partiellement dans le cas de l'ASS et du RMI, mais seulement temporairement.

Selon les minima, les revenus sont pris en compte après abattement (prise en compte des revenus après abattements fiscaux pour l'AAH) ou sans abattements.

La période de référence correspond soit aux trois derniers mois (RMI, API, allocations supplémentaires d'invalidité), soit aux douze derniers mois (ASS et AI) ; soit à la dernière année fiscale (AAH).

La prise en compte de la famille

Le montant de certains minima, l'assurance veuvage, l'ASS et l'AI ne tient pas compte de la configuration familiale, tandis que le montant de l'API et du RMI en dépend.

Le tableau 4 tente de synthétiser la façon dont les différents minima prennent en compte la configuration familiale, en ce qui concerne : la définition du droit à la prestation, la définition de la base ressources et le montant de la prestation.

Dans tous les cas, la situation familiale intervient pour définir le droit (colonnes 1 et 2), car il s'agit de répondre à des « besoins » et ceux-ci dépendent du contexte de vie et des solidarités domestiques. La situation familiale intervient soit directement, car elle est en elle-même porteuse de « besoin », dans le cas de l'API (allocation parent isolé) ou de l'assurance veuvage, soit elle intervient dans la prise en compte des ressources qui vont cerner le droit.

Ce tableau permet de contraster deux logiques :⁶¹

- une logique de type « post-assurantiel à subsidiarité limitée⁶² » où les prestations familiales ne sont pas prises en compte, le

⁽⁶⁰⁾ Dans le cas du RMI et de l'API, les prestations logement sont retenues pour un montant forfaitaire (dit « forfait logement »).

⁽⁶¹⁾ Ces deux logiques ne recouvrent pas tous les minima. L'assurance veuvage ou le minimum vieillesse restent difficiles à caractériser dans ces logiques.

- montant maximum ne varie pas avec la composition familiale, mais le plafond de ressources, qui lui est supérieur, en tient compte. C'est le cas de l'AAH, l'AI, l'ASS. C'est l'individu qui est couvert par la prestation ; s'il y a des enfants, les prestations familiales sont supposées couvrir leurs besoins (d'où la non-prise en compte dans la base ressource). Par contre fonctionne un principe de subsidiarité limitée : les ressources du conjoint sont prises en compte (les ressources du ménage se limitent souvent à celles du conjoint), avec une sorte d'abattement égal à la différence entre plafonds de ressources pour isolés et pour couples ;
- une logique « assistancielle à subsidiarité élargie » : le montant varie selon la composition familiale, le plafond aussi, mais en contrepartie, les prestations familiales « généralistes » sont incluses dans l'assiette ; c'est le cas du RMI et de l'API.

⁽⁶²⁾ Selon l'expression de P. Stroebel.

Tableau 4

Minima sociaux et prise en compte des configurations familiales

Minimum social	La définition du droit		La base ressources		La prestation
	La situation familiale définit le droit	Les ressources familiales définissent le droit	Intégration des prestations familiales dans l'assiette ressources	Le plafond de ressources varie selon la composition familiale	Le montant varie selon la composition familiale
AAH	NON	Ménage fiscal = conjoint	NON	OUI	NON
AI	NON	Ménage	NON	OUI	NON
ASS	NON	Ménage/conjoint	NON	OUI	NON
Minimum vieillesse Minimum invalidité	NON	Conjoint	NON (ni oblig. alim.)	OUI	OUI
RMI	NON	Conjoint, personne à charge	Oui, sauf majoration pour âge des AF, AES, ARS, forfait logement	OUI	OUI
API	OUI	–	Oui, sauf AES, ARS, forfait logement	OUI	OUI
Ass. veuvage	OUI	–	NON	NON	NON
<i>Source : établi à partir d'une note de P. Stroebel, DREES, 1.10.99.</i>					
<i>Légende : en grisé, les cas où la situation familiale est prise en compte</i>					

Selon chacune de ces deux logiques, la présence d'enfants n'a pas les mêmes effets en terme de prestations servies. Le montant du RMI (ou de l'API) s'accroît avec le nombre d'enfants de façon quasi proportionnelle : le supplément pour enfant va de 600 francs pour le premier enfant à 840 francs pour le quatrième, dans le cas d'un couple ; dans le cas d'un parent isolé, le supplément est de l'ordre de 900 francs par enfant (tableau 5).

Tableau 5**Montant garanti par le RMI selon la composition de la famille**

Nombre d'enfants	0	1	2	3	4
Couple					
Nombre d'unités de consommation	1,5	1,8	2,1	2,5	2,9
	3 753	4 504	5 254	6 255	7 256
Montant du RMI (y compris forfait logement)		751	751	1 001	1 001
	3 153	3 761	4 511	5 512	6 513
Supplément par enfant		608	679	786	840
Montant du RMI (hors forfait logement)					
Supplément par enfant (hors forfait logement)					
Isolé					
Nombre d'unité de consommation	1	1,5	1,8	2,2	2,6
	2 502	3 753	4 504	5 504	6 505
Montant du RMI (y compris forfait logement)		1 251	751	1 001	1 001
Supplément par enfant	2 202	3 153	3 761	4 761	5 762
Montant du RMI (hors forfait logement)		951	779	853	890
Supplément par enfant (hors forfait logement)					

Cette façon de tenir compte des enfants diffère des règles d'attribution des prestations familiales ordinaires, qui répondent aux priorités de la politique familiale (soutien aux jeunes enfants, familles nombreuses et parents isolés). Ainsi les allocataires du RMI bénéficient-ils d'un avantage pour enfant dès le premier enfant puisqu'il n'y a pas de prestation familiale au premier enfant (sauf si ce dernier a moins de trois ans). Le tableau 6 compare le supplément de RMI lié aux enfants aux allocations familiales (hors majorations pour âge), et en déduit l'avantage familial net procuré

par le RMI. Dans le cas d'un couple, cet avantage existe pour le premier et le deuxième enfant, s'annule dès le deuxième, pour devenir fortement négatif ensuite.

Tableau 6
Comparaison entre les prestations familiales
et le supplément enfant accordé par le RMI ⁽¹⁾

Nombre d'enfants	0	1	2	3	4
Couple					
Supplément de RMI lié aux enfants ⁽²⁾		608	1 359	2 359	3 360
Prestations familiales (AF hors majoration pour âge)	0	0	684	2 449	3 324
Avantage familial net procuré par le RMI	0	608	675	-89	36
Isolé					
Supplément de RMI lié aux enfants		951	1 559	2 560	3 560
Prestations familiales (AF hors majoration pour âge)	0	481	1 645	3 890	5 247
Avantage familial net procuré par le RMI	0	470	-86	-1 331	-1 686

Hypothèse : les personnes isolées avec enfants perçoivent l'ASF (allocation de soutien familial)

(1) : sur la base du RMI hors forfait logement

(2) : (RMI avec enfant – RMI sans enfant) avec RMI hors forfait logement

Source : Direction de la sécurité sociale

Ainsi le droit de l'enfant à une prestation familiale n'est pas identique selon le statut du revenu de ses parents (RMI ou SMIC à mi-temps par exemple, de niveau équivalent).

Par ailleurs, la définition de l'enfant à charge diffère pour les prestations familiales d'une part (sur laquelle s'alignent l'API et l'AAH), et le RMI, d'autre part, pour lequel l'enfant peut être à charge jusqu'à 25 ans.

La diversité des droits rattachés aux minima sociaux

Les droits rattachés aux minima sociaux concernent de manière diverse les aides au logement, à la santé, le moratoire sur les dettes fiscales, les droits à la retraite, etc.

Pour l'ASS, l'AAH, le minimum vieillesse et le minimum invalidité, les allocations logement sont exclues de la base ressource. Dans le cas du RMI et de l'API, pour les personnes hébergées à titre gratuit, ou bénéficiaires d'une prestation de logement, on déduit du montant du RMI un montant forfaitaire, le « forfait logement » ; les mal logés (ou sans vrai logement), peu nombreux, sont les seuls à recevoir la totalité du RMI.

L'accès à la couverture maladie a été dès l'origine un des droits annexes du RMI. La création de la CMU en modifie assez radicalement les modalités

L'acquisition de droits en matière de retraite est limitée aux minima liés à l'emploi : l'ASS et pension invalidité (les périodes en ASS sont validées et pour le régime général et pour les régimes complémentaires). Les périodes passées au RMI n'ouvrent pas droit à validation, sauf à un autre titre (annuités pour enfants élevés).

Les bénéficiaires du RMI (et de l'API) voient leurs dettes fiscales suspendues (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, redevance télé...), mais non annulées.⁶³ Par ailleurs les titulaires du RMI bénéficient de droits annexes variables selon les collectivités locales (gratuité de certains services publics, crèches, cantines scolaires, transport urbain...). Sortir du RMI fait perdre ces droits annexes.

⁽⁶³⁾ Sauf pour l'année 1999 à titre exceptionnel (déclaration du Premier ministre du 27 septembre 1999, confortée par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité le 6 décembre 1999).

La revalorisation des minima

Le mode de revalorisation des minima sociaux est variable. Le montant garanti du RMI est revalorisé annuellement en fonction de l'ensemble des prix à la consommation. Il en va de même de l'API dont le montant est proportionnel à celui de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF). Pour les autres minima sociaux, les montants sont fixés périodiquement par décret. C'est ainsi que les minima pour des bénéficiaires hors du marché du travail (invalidité, vieillesse et handicapé) ont été revalorisées et on gagné en pouvoir d'achat entre 1991 et 1997 (+0,4 %) tandis que les autres et notamment l'ASS perdaient en pouvoir d'achat. Les tableaux et graphiques en annexe (source : CSERC) visualisent l'évolution des minima sociaux depuis dix ans. La dégradation de l'ASS a été particulièrement forte avant la revalorisation de 1997 obtenue sous la pression des événements. Si aujourd'hui, le pouvoir d'achat du RMI est le même qu'à sa création, l'écart avec le SMIC et les bas salaires s'est creusé : la situation en termes de pauvreté relative s'est dégradée.

3.2.4. Insertion et/ou retour à l'emploi : des accompagnements différents

Certains minima sociaux sont assortis d'un accompagnement social. Les handicapés ont droit à un ensemble de services d'aide, y compris en cas de retour à l'emploi (avec la garantie de ressources ⁶⁴), qui tient compte de leur situation. Les départements doivent, pour l'insertion des bénéficiaires du RMI, consentir des dépenses à hauteur de 20 % des dépenses nationales de prestations. Cette insertion sociale peut être tournée vers l'emploi, mais aussi vers d'autres actions (logement, santé). Le secteur associatif joue un rôle irremplaçable pour cet accompagnement social.

De leur côté, les bénéficiaires de l'AI ou de l'ASS ne bénéficient que d'un accompagnement « ordinaire » du service public de l'emploi (ANPE et UNEDIC). Ils ne bénéficient d'un accompagnement individualisé que depuis que la loi contre

⁽⁶⁴⁾ La garantie de ressources est une allocation qui vient compenser les dépenses induites par l'emploi (trajet, accompagnement, etc.).

l'exclusion les a rangé au nombre des publics prioritaires de la politique de l'emploi, au même titre que les chômeurs de longue durée.

Pour ne pas décourager le retour à l'emploi, diverses formules ont été mises en place qui permettent de continuer à toucher une partie des allocations en ayant repris un travail à temps réduit ou à temps complet. C'est le principe dit des « activités réduites », que l'UNEDIC a mis en place depuis de nombreuses années. Ou celui de l'« intéressement » concernant les bénéficiaires du RMI et ceux de l'API ainsi que de l'ASS.

Les activités réduites des chômeurs indemnisés

Pour permettre aux chômeurs de reprendre un emploi, l'UNEDIC a assoupli progressivement les règles de cumul entre indemnisation du chômage et reprise d'activité, à condition que celle-ci soit « réduite ». Désormais, le cumul de l'assurance chômage avec la reprise d'une activité salariée est possible tant que l'activité est inférieure à une certaine durée (aujourd'hui 136 heures, soit les 4/5 d'un temps plein de 169 heures) et que le salaire que l'on en tire est inférieur de 70 % au salaire de référence de la personne avant son entrée au chômage, au motif que la perte de salaire induite par cette activité à temps et salaire réduits justifie le maintien d'un revenu de remplacement.⁶⁵ Le cumul s'exprime par un report des droits dans le temps. La durée du cumul est limitée à 18 mois.

Les règles de cumul ont beaucoup évolué ; la tendance générale en est une extension des possibilités de cumul, tant dans la durée du cumul (12 mois en 1990, 18 mois depuis 1994 pour AUD), que dans la définition de l'activité dite réduite. Depuis 1983, le seuil de durée de l'activité réduite est passé de 30 heures en 1983⁶⁶ à 78 heures en 1986, supprimé en 1991 et réintroduit en 1992 à 136 heures. Le seuil de revenu a varié passant de 47 % du salaire antérieur en 1989, à 80 % en 1992 et ramené à 70 % en 1994.⁶⁷

⁽⁶⁵⁾ Dans le cas de reprise d'activité professionnelle non salariée, l'appréciation est soumise à l'avis d'une commission paritaire (qui juge de l'intensité de l'activité).

⁽⁶⁶⁾ Entre 30 et 50 heures, le cumul était possible après avis de la commission paritaire.

⁽⁶⁷⁾ Seuil applicable depuis 1998 aux activités conservées lors de la perte d'emploi.

Pour les chômeurs au régime de solidarité (ASS), le calcul s'effectue par rapport au demi SMIC, il est dégressif dans le temps, et le cumul n'est permis que pendant douze mois. Pour les chômeurs en AUD, les possibilités de cumul dépendent du salaire antérieur et sont donc d'autant plus larges que ce dernier était élevé. Ainsi les deux régimes d'indemnisation du chômage (AUD et ASS) cristallisent-ils aussi la différence entre catégories de chômeurs.

En décembre 1998, 320 000 allocataires de l'AUD déclaraient des activités réduites, soit 18 % des allocataires du régime d'assurance chômage. Ce nombre semble se stabiliser après une forte croissance de mi-1996 à mi-1998. Le nombre de personnes en ASS exerçant des « activités réduites » est relativement stable aux alentours de 50 000, ce qui représente 11 % des allocataires en ASS.

L'intéressement du RMI

Le mécanisme dit de « l'intéressement », a été récemment étendu, par la loi contre l'exclusion, des bénéficiaires du RMI à ceux de l'API et de l'ASS.

Pour le RMI et l'API, il est possible de cumuler les allocations avec un revenu d'activité : c'est ce qu'on appelle l'intéressement qui existe depuis 1988. Les revenus d'activité perçus sont intégralement cumulables avec le RMI pendant les trois premiers mois,⁶⁸ puis ces revenus sont pris en compte à hauteur de 50 % (pour un emploi de droit commun) pour le calcul des droits pendant 9 mois. Le cumul n'est donc possible que tant que la moitié du salaire est inférieure à l'allocation différentielle.⁶⁹

L'allocation maximale pour une personne seule étant de 2 200 francs (hors forfait logement), le cumul n'est possible que tant que le salaire est inférieur à 4 400 francs, ce qui n'atteint pas le niveau du SMIC à temps plein.

Le mécanisme joue donc essentiellement pour des emplois faiblement rémunérés, à temps partiel. Il n'est au surplus vraiment

⁽⁶⁸⁾ *En fait jusqu'à la prochaine déclaration trimestrielle des revenus.*

⁽⁶⁹⁾ *On rappelle que le RMI et l'API sont des allocations différentielles, dont le montant est calculé en déduisant du plafond des RMI ou de l'API les autres ressources des ménages (prestations familiales, pensions d'invalidité, indemnités de chômage, etc.).*

favorable, dans les limites résultant de ce qui précède, qu'en cas de reprise rapide d'un niveau d'activité suffisant. Or les emplois retrouvés par les allocataires du RMI sont pour la majorité d'entre eux des emplois à temps partiel et/ou de courte durée (moins de six mois).⁷⁰

En juin 1999, 132 000 personnes, soit environ 12 % des allocataires du RMI étaient concernées par ce mécanisme d'intéressement, alors que sont plus nombreux les allocataires du RMI ayant un emploi qui sont de l'ordre de 20 % (tableau 7). L'intéressement est plus fréquent pour les couples avec enfants (18 %), alors que le fait d'avoir un emploi est plus fréquent pour les parents isolés (29 %). L'écart entre les deux indique la part des allocataires du RMI qui travaillent sans bénéficier de l'intéressement : il est maximum pour les parents isolés.

Tableau 7

**Part des allocataires du RMI sous intéressement
et part de ceux ayant un emploi en 1998**

Type de foyer	Part des allocataires du RMI sous intéressement (décembre 1998)	Part des allocataires du RMI en emploi (août 1998)	Part estimée de ceux qui travaillent sans bénéficier de l'intéressement
Isolés	10,4 %	14,7 %	4 %
Couples avec enfants	18,1 %	24,3 %	6 %
Couples sans enfant	15,1 %	25,3 %	10 %
Famille monoparentale	13,3 %	29,1 %	16 %
Ensemble	12,3 %	20,2 %	8 %

⁽⁷⁰⁾ Plus précisément, les allocataires sans emploi en 1997 et qui en ont retrouvé un en janvier 1998, pour 44 % d'entre eux, la durée de l'activité n'a pas dépassé six mois, (26 % ont travaillé deux mois ou moins). De même, 45 % de ceux qui ont retrouvé un emploi ont un emploi en CDD et à temps partiel ; et 60 % un temps partiel en CDD ou CDI (C. Afsa, INSEE, 1999).

Source : DREES, colonne 1 : données de la CNAF ; colonne 2 : source INSEE, enquête sortant du RMI. Champ : allocataires du RMI en décembre 1996, ayant un revenu du travail en août 98 et toujours au RMI à cette date

Note de lecture :

- en décembre 1998, 10,4 % des allocataires isolés sont sous intéressement
- 14, 7% des allocataires isolés en août 1998 perçoivent un revenu du travail
- l'écart entre les deux est une estimation grossière de la part des allocataires du RMI qui travaillent sans bénéficier de l'intéressement (4 % des allocataires isolés)

3.2.5. La complexité interne à chaque prestation : les effets de seuil

Dans les budgets les plus restreints, les revenus de transfert pèsent lourds. Allocations familiales et allocations logement représentent dans certains cas les trois quarts des ressources, bien souvent plus de la moitié. Or les règles propres à chaque type de prestation contiennent des ruptures ou « effets de seuil » liés aux changements de situations, comme l'âge des enfants, ou la sortie du RMI (ou de l'API).

L'âge des enfants

Les allocations familiales sont supérieures de 1 000 F lorsque l'enfant a moins de 3 ans ou plus de 16 ans.

Les prestations familiales, nulles quand il n'y a qu'un enfant de plus de 3 ans ou quand les enfants ne sont plus à charge au sens CAF, sont plus élevées, de 1 000 F (APJE) s'il y a un enfant de moins de 3 ans. Elles chutent donc brutalement à l'anniversaire de 3 ans.

Le passage de deux à trois enfants (de 700 F à 2 500 F pour la situation d'âge la plus défavorable) et la majoration quand les trois enfants ont au moins 16 ans créent aussi des effets de seuil importants.

Enfin, quand l'adolescent encore au foyer et à charge effective de ses parents n'est plus à charge au sens de la CAF, les allocations disparaissent.

L'allocation-logement

Les aides personnelles au logement comprennent trois allocations : ALF (allocation de logement familiale) ; ALS (allocation de logement à caractère social) et APL (aide personnalisée au logement). En 1997, le montant de ces aides a

atteint 75 milliards de francs ; elles concernaient 6 millions de bénéficiaires.

Le dispositif est complexe tant dans ses modes de financement que ses règles d'éligibilité (type d'allocation, base ressources, ciblage des populations : ALS étudiants...).⁷¹

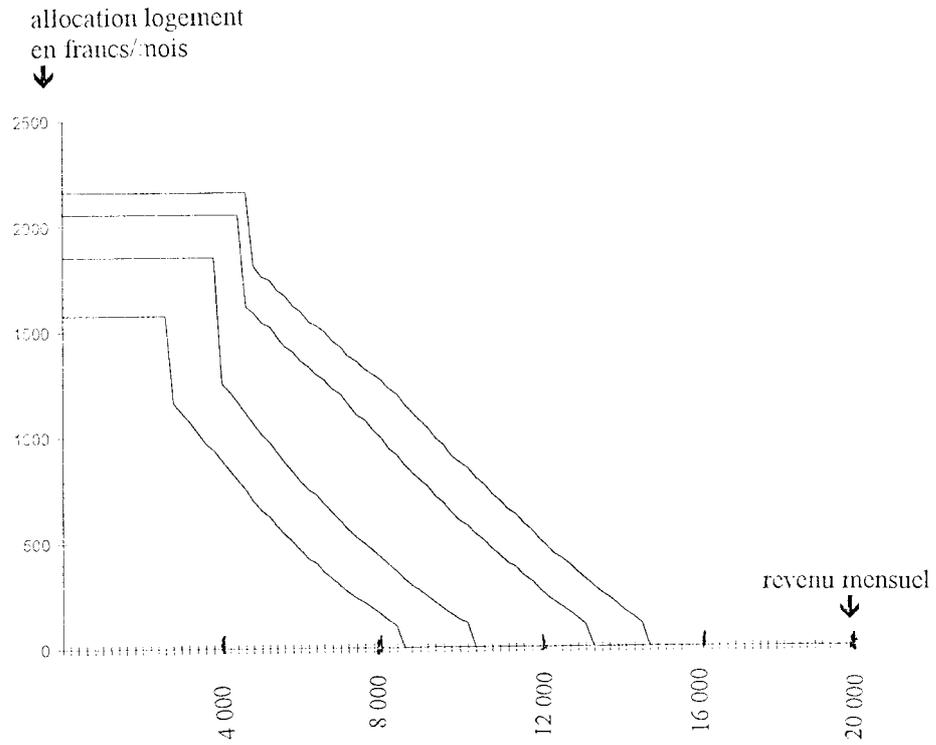
L'ensemble des allocations logement est versé sous conditions de ressources par les Caisses d'allocations familiales. Les ressources prises en compte sont les revenus catégoriels affectés des abattements et déductions afférents à chacune des catégories de revenu. Toutefois, comme on l'a vu plus haut, pour les bénéficiaires d'un RMI, d'une API ou les chômeurs indemnisés au plancher de l'AUD, l'allocation logement est systématiquement fixée au plafond : autrement dit, leurs revenus (y compris d'éventuels revenus d'activité) sont totalement neutralisés dans la base ressources qui sert au calcul de l'allocation logement.

Le graphique 1 et le tableau 8, liant aide au logement et revenu, illustrent la diminution brutale des allocations logement que peut provoquer le passage d'un RMI à une activité. Le dysfonctionnement vient du fait que l'allocation perçue par le RMIste est supérieure (de 300 F à 600 F par mois) à celle que perçoit quelqu'un en activité ayant le même revenu.

Graphique 1

⁽⁷¹⁾ La formule de calcul des allocations logement intègre plusieurs paramètres dont le revenu, le loyer, la composition de la famille.

Aides au logement en fonction du revenu (ALF, ALS)



- Aides couple avec deux enfants
- Aides couple avec un enfant
- Aides couple sans enfant
- Aides isolé sans enfant

Tableau 8**L'allocation logement varie brutalement à la sortie du RMI**

	Isolé sans enfant		Couple sans enfant		Couple avec un enfant		Couple avec deux enfants	
	Revenus	AL	Revenus	AL	Revenus	AL	Revenus	AL
RMI	2 600	1 576	3 800	1 853	4 400	2 054	4 600	2 160
RMI + 100	2 700	1 162	3 900	1 257	4 500	1 617	4 700	1 810
Plafond des ressources de l'allocation logement	8 400	100	10 200	100	13 200	100	14 600	100
Perte d'AL en sortie du RMI		414		596		437		350

Source : Direction de la Prévision

À cette perte de revenu, liée à la diminution de l'allocation logement, vient s'ajouter d'autres effets connexes qui vont dans le même sens :

- les dettes suspendues lors de l'attribution du RMI, resurgissent ;
- l'exonération de taxe d'habitation disparaît, ainsi que les éventuels autres « avantages ».

Cet ensemble peut décourager la reprise d'activité, tant que le revenu qui en est tiré n'est pas tel qu'il compense la diminution des revenus de transfert et l'accroissement des charges. En particulier, le choix de prendre un CES (soit un demi SMIC, i.e. 200 F de plus que le montant du RMI hors forfait logement) est, du seul point de vue financier, une mauvaise affaire.⁷²

Un calcul réalisé par la DP montre que le gain net obtenu par un RMIste isolé locataire qui reprend un emploi à temps plein payé au SMIC est de 9 F de l'heure.⁷³ S'il ne reprend qu'un emploi à

⁽⁷²⁾ Pourtant de nombreux RMIstes le font, ce qui montre a contrario, que le choix de travailler n'est pas seulement lié au gain immédiat.

⁽⁷³⁾ Ceci sans tenir compte d'éventuels coûts induits par la reprise d'activité (frais de transport, de restauration, d'habillement) ou encore la perte d'aides spécifiques au

mi-temps payé au SMIC, en l'absence de mécanisme d'intéressement, il subira une perte nette de revenu, du fait du mode de calcul des allocations logement. Grâce à l'intéressement, le revenu d'activité est positif, mais cela ne dure que tant que dure l'intéressement ; quand celui-ci s'arrête (soit 9 mois pour un travail à mi-temps), il se retrouve dans la situation décrite plus haut (gain négatif de 3 francs par heure travaillée !).

Pour les autres types de familles le gain net engendré par un retour à l'activité à temps plein est inférieur en termes relatifs : il décroît avec la taille de la famille essentiellement en raison du caractère familial du RMI et de l'API.

Tableau 9

Évaluations chiffrées d'un changement de situation pour un isolé au RMI

Situation d'origine	Situation d'arrivée	Gain net par mois (en francs)	Gain net relatif par rapport à la situation d'origine	Gain net par heure supplémentaire de travail (en francs)
RMI	1 SMIC	1 543	+ 81 %	9
RMI	Demi SMIC <i>sans</i> intéressement	- 216	11 %	- 3
RMI	Demi SMIC <i>avec</i> intéressement	1 324	+ 69 %	16

Source : « Économie et Statistique », n° 318, 1998 ; calculs effectués sur la base de la législation en vigueur au 1^{er} avril 1998

3.2.6. La complexité liée à la combinaison des prestations

Si on additionne l'ensemble des diminutions de revenu liées au passage d'un montant de revenu à un autre (perte d'allocation logement, perte de prestations sous conditions de ressources, puis à partir d'un certain niveau de ressources, début de l'impôt sur le revenu) et que l'on considère cette diminution du revenu (d'abord de transfert, puis d'activité) comme un prélèvement supplémentaire en l'appelant « imposition marginale », on peut dessiner la courbe des « taux marginaux d'imposition » en

RMI (suspension de dettes, aide médicale, réduction ou gratuité des transports, crèches ou cantines).

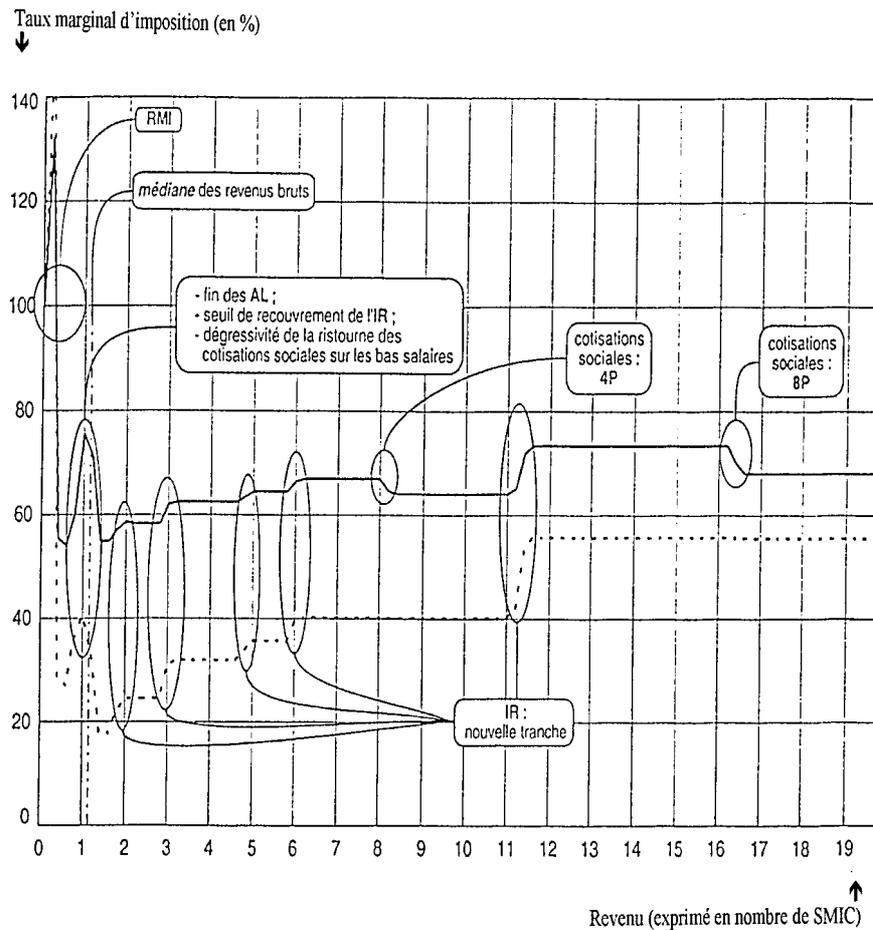
fonction du revenu. ⁷⁴ Cette courbe rapporte au supplément de revenu d'activité le total du supplément de prélèvements et de pertes de revenus de transferts induits. Ainsi lorsque le taux marginal vaut 60 %, cela signifie que dans la plage de revenu considéré, un accroissement des revenus d'activité de 100 francs provoque, une fois tenu compte du système de prélèvement et de transferts, une augmentation du revenu disponible de seulement 40 francs. Cette courbe présente un U aplati : les taux marginaux sont globalement plus élevés aux deux extrémités de la distribution de revenus que pour des revenus moyens. Mais surtout elle n'est pas continue : ses nombreux pics matérialisent les effets de seuil.

Les graphiques 2 et 3 dessinent cette courbe pour deux situations familiales données, un isolé sans enfant et un couple avec un seul actif salarié et deux enfants. Les *pics* (ou *taux marginaux d'imposition*) sont particulièrement élevés entre 0 et 1 SMIC. Ils vont même jusqu'à plus l'infini pour un isolé au RMI : reprendre un emploi fait diminuer les ressources nettes.

⁽⁷⁴⁾ *Le taux marginal d'imposition « apparent » qui comprend les pertes d'allocations est celui que vivent les ménages ; le taux marginal d'imposition total comprend l'effet des cotisations sociales, pour une analyse d'ensemble du système social fiscal ; source : S. Paillaud et D. Eyssartier « Paris un outil d'évaluation dynamique du système fiscal-social », in « Économie et Statistique », n° 318, 1998.*

Graphique 2

Taux marginal d'imposition pour une personne isolée sans enfant

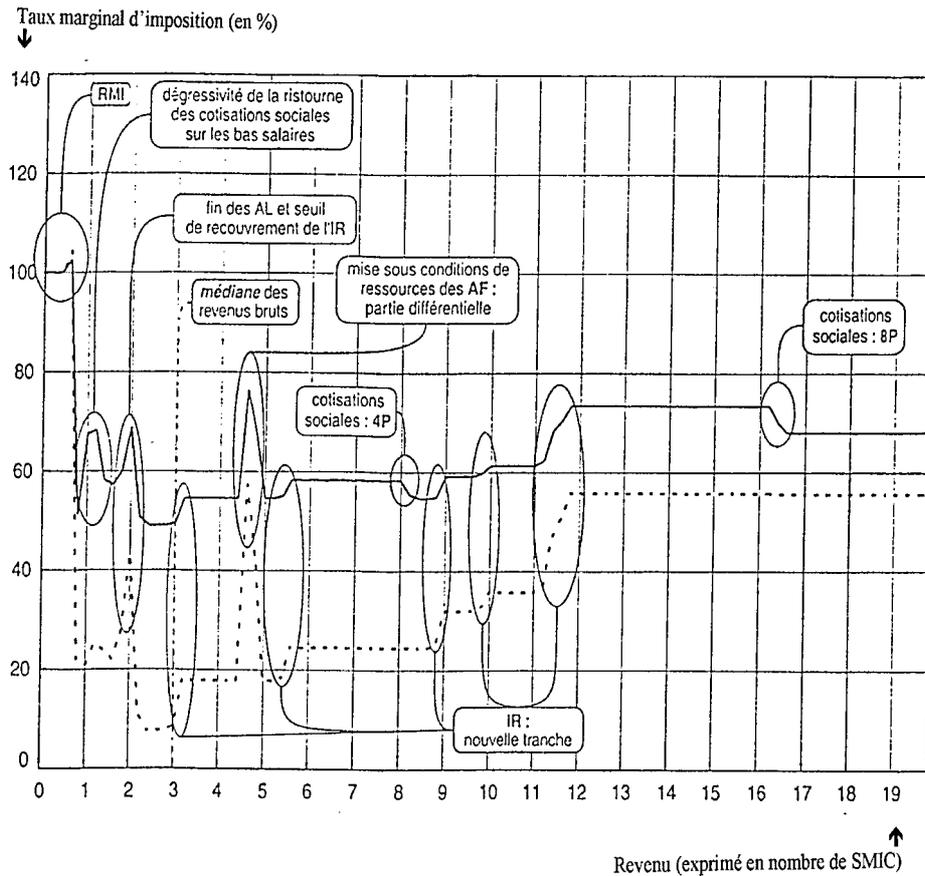


Source : DP, « Économie et Statistique » n° 318, 1998

Légende : trait plein : taux marginal total (yc. cotisations sociales) trait pointillé : taux marginal « apparent » (sans l'effet des cotisations sociales)

Graphique 3

Taux marginal d'imposition pour un couple monoactif salarié ayant 2 enfants



Sources : DP, « Économie et Statistique » n° 318, 1998

Légende : trait plein : taux marginal total (y c. cotisations sociales)

trait pointillé : taux marginal « apparent » (sans l'effet des cotisations sociales)

Encore ces graphiques ne comparent-ils que de façon statique les effets de la réglementation sociale entre situations différentes à un instant donné. Or la vie est faite d'instant successifs et non

simultanés. La réalité des prestations perçues par les ménages dépend d'un calendrier. Le calendrier des prestations perçues par les ménages conduit à son tour des effets inattendus et pervers.

3.2.7. *La dynamique combinée des versements génère de l'instabilité de façon imprévisible : les effets de calendrier*

Le mode de calcul des prestations (trimestriel pour le RMI, annuel pour l'allocation logement, mais immédiatement révisé à la baisse pour les RMIstes qui reprennent un travail) rend très discontinu le profil des versements.

La courbe des revenus pour certains cas-types étudiés en dynamique montre des mouvements positifs et négatifs dans le temps avec possibles pertes de revenu, du fait du jeu combiné des plafonds de ressources de l'allocation logement, de la perte de l'exonération de la taxe d'habitation, et des effets de calendrier dans l'attribution des prestations (RMI, allocation logement). Par exemple, le passage du RMI à un travail à mi-temps rémunéré au SMIC (pour un montant à peine supérieur de 200 F) entraîne des pertes de revenu disponible considérables et erratiques dans le temps.

Les mécanismes dits « d'intéressement », qui ont pour objectif de laisser à l'intéressé une partie de la prestation antérieure ne résolvent pas la question, car ils sont bien en deçà du problème posé.

Les graphiques ci-après qui retracent le calendrier des prestations versées mois par mois, attestent du caractère heurté de ces versements que l'intéressé ne peut comprendre que comme aléa ou erreur de gestion !

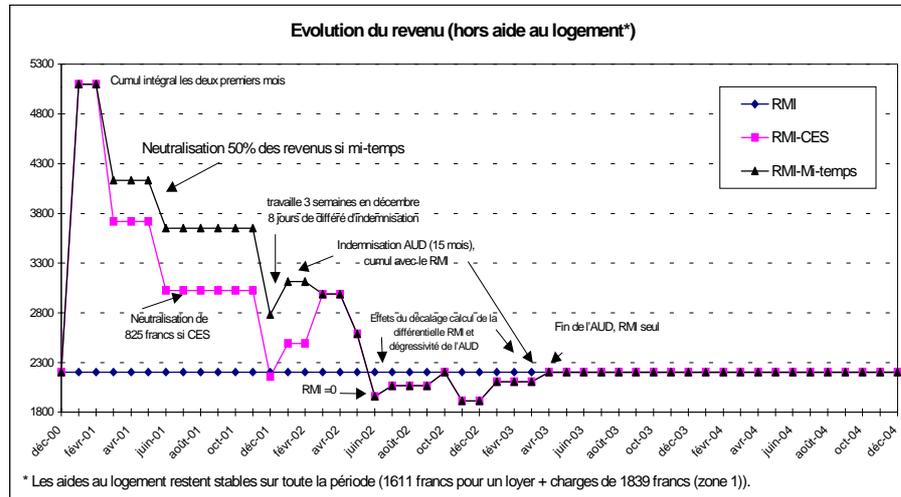
Les graphiques 4 à 5 visualisent l'impact des changements de situation au regard de l'emploi et des prestations sociales dans le cas d'une personne seule, l'une en AUD, l'autre en RMI. Le graphique 4 montre que si la reprise d'activité entraîne un gain net pour le RMIste (hors allocation logement...), à revenu d'activité quasi identique (CES ou demi SMIC) les conséquences n'en sont pas les mêmes, du fait de règles différentes liées au « statut » de l'activité. De plus si la reprise d'emploi n'est pas durable, la personne aura pendant quelques mois un revenu inférieur au RMI. Or à ces niveaux de revenus faibles, la stabilité de la ressource

est un facteur important : mieux vaut un revenu faible mais stable et donc prévisible qu'un revenu à peine supérieur mais fluctuant

Graphique 4

Evolution du revenu (hors aide au logement) d'un allocataire du RMI, isolé, reprenant un emploi, à mi-temps

Personne seule au RMI reprenant un emploi
 Situation de départ :
 RMI (calcul de la DTR en décembre)
 Changements de situation :
 prend un emploi soit en CES soit un emploi à mi-temps ayant la même rémunération pendant 12 mois (11 mois et 3 semaines).
 Perçoit l'AUD à la fin du contrat jusqu'en mars 03 puis bascule au RMI

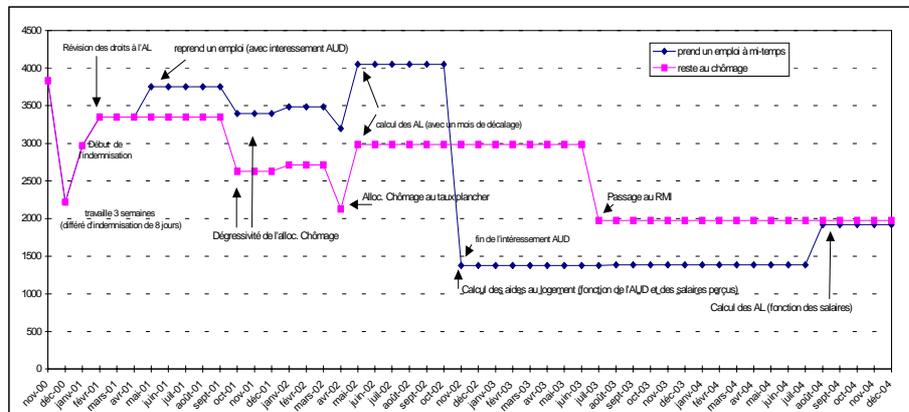


Source : DSS, législation en vigueur au 1^{er} juillet 1999

Graphique 5

Évolution du revenu net disponible d'un chômeur en AUD selon qu'il reprend ou ne reprend pas un emploi

Comparaison des revenus mensuels nets disponibles (revenus - Impôt sur le revenu + aide au logement - loyer - charges)
 Situation : la personne rémunérée au SMIC perd son emploi en décembre (travaille trois semaines) et est indemnisée en AUD au titre de la filière 5 (24 mois).
 Deux situations sont envisagées :
 La personne reprend un emploi en Mai à mi-temps, perçoit l'interassement AUD pendant 18 mois, puis perd ses droits à l'AUD
 La personne ne reprend pas d'emploi, elle est indemnisée au titre de l'AUD pendant 25 mois puis bascule dans le RMI



Novembre 00 : perception du SMIC ; Décembre 00 : Trois semaines au SMIC (prise en compte du différé d'indemnisation), Janvier : début de l'indemnisation, Février : Nouveau calcul des AL (abattement de 30 % sur les revenus d'activité professionnels).
 Si reprise d'emploi :
 Mai 01 : Reprise d'un emploi à mi-temps (demi-smic), Cumul pendant 18 mois des indemnités journalières. Mai 02 : Nouveau calcul de l'AL (AUD plancher : neutralisation des ressources)
 Novembre 02 : sortie du mécanisme d'interassement AUD, Calcul des droits sans aucun abattement ou neutralisation sur la base du revenu imposable (Activité + chômage de l'année 1)
 Si reste au chômage :
 Indemnisation du chômage jusqu'en Juin 03. A partir d'avril 02, perception de l'AUD plancher qui permet une neutralisation des ressources pour le calcul de l'AL à partir de Mai 02.
 Perception du RMI à partir de juillet 03.

Source : DSS, législation en vigueur au 1^{er} juillet 1999

Le graphique 5 montre également le rôle « erratique » de l'allocation logement du double fait d'un calcul de base ressources qui ne comprend pas les revenus minima mais intègre les revenus d'activité d'une part, dont la revalorisation est annuelle alors que les situations varient plus vite, d'autre part. En conséquence le gain net cumulé obtenu par un bénéficiaire du RMI qui reprend un emploi non durable est en partie, voire totalement, absorbé par la baisse des autres prestations.

4. Le système de protection, imprévisible pour l'utilisateur, n'a aucun pouvoir d'incitation ⁷⁵

L'architecture même du système de prestations du revenu minimum comme les conditions pratiques de sa mise en œuvre contribuent pour une part à sa faible visibilité, voire son imprévisibilité pour les bénéficiaires. Les quelques efforts faits pour « lisser » certaines variations de ces prestations (règles de prise en compte des revenus, intéressement, trimestrialisation des déclarations) ne sont pas, on vient de le voir, à l'échelle du problème ; le franchissement de certains seuils de ressources ou d'âge ou certains changements de statut se traduisent par un effondrement des ressources.

Cette faible visibilité et cette imprévisibilité se redoublent d'un écart sensible entre le droit tel que les textes le définissent et la réalité de sa traduction concrète pour les bénéficiaires potentiels. Apparaît ainsi tout un spectre de facteurs, souvent imbriqués, de non-recours partiel ou total aux prestations ou de non perception de celles-ci : ⁷⁶ pour les populations les plus fragiles, l'affirmation d'un droit ne garantit en rien à elle seule son effectivité.

4.1. Les bénéficiaires ont des représentations différenciées des prestations

À l'évidence, les bénéficiaires de minima sociaux, selon leur situation actuelle et leur trajectoire personnelle, professionnelle et familiale, leur plus ou moins grande ancienneté dans le dispositif, n'ont ni les mêmes représentations, ni les mêmes attitudes à l'égard des prestations dont ils bénéficient.

Bien que d'une part le RMI et les autres minima sociaux soient, en tant que droits sociaux, clairement distingués des secours, aides discrétionnaires ou charitables et bien que leur légitimité ait progressé dans l'opinion publique, ⁷⁷ ces prestations restent

⁽⁷⁵⁾ Contribution de P. Stroebel.

⁽⁷⁶⁾ W. van Oorschot, A. Math « Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité », « Recherches et Prévisions », n° 43, mars 1996.

⁽⁷⁷⁾ Source : différentes enquêtes du CREDOC « Conditions de vie et aspirations des Français » dans les années 1990.

marquées d'une coloration assistancielle et chargées d'un fort poids moral et normatif. Se jouent en permanence, dans l'opinion, les distinctions séculaires entre « bons » et « mauvais » pauvres, « méritants » ou non. Et l'idée de contrepartie, en termes d'efforts d'insertion sociale et professionnelle du bénéficiaire - bien qu'elle ait été abandonnée par la loi pour le RMI - flotte toujours dans l'air et contribue à la dévalorisation du statut de ces droits et, partant, de leurs bénéficiaires, dans la mesure où ils ne sont pas « issus de la participation à la production mais d'un pur droit à la solidarité ». ⁷⁸

Ressentant au premier chef les formes de stigmatisation qui restent attachées à la perception de ces prestations de revenu minimum - et parfois les véhiculant eux-mêmes à l'égard d'autres titulaires de ces prestations - certains bénéficiaires potentiels refusent ou en tout cas hésitent à faire valoir leurs droits, au motif qu'ils veulent se « débrouiller » seuls et se passer de ce qu'ils considèrent être de l'assistance. ⁷⁹ Ce sont ainsi 20 % des entrants dans le dispositif du RMI au premier semestre 1995 qui font état d'une période - dans la moitié des cas supérieure à trois mois - pendant laquelle ils ont connu leur éligibilité, mais n'ont pas demandé la prestation. ⁸⁰ D'ailleurs, on ne dit pas facilement à ses proches qu'on est au RMI : 18 % de ceux qui ont des parents ne leur en ont pas parlé. C'est là une des multiples formes du non-recours à ce type de prestations, que l'on qualifie parfois de « volontaire », encore que les processus qui y conduisent soient souvent éloignés de la figure d'un choix effectif et conscient de l'intéressé.

Plus souvent qu'en moyenne, ceux qui volontairement n'ont pas demandé la prestation sont des hommes vivant seuls ; ils disposent d'un peu plus d'atouts (permis, niveau scolaire...) que

⁽⁷⁸⁾ M.-A. Barthe, B. Gazier, F. Leprince et H. Noguès, « Protection sociale et RMI », Paris, Syros, 1999, p. 45.

⁽⁷⁹⁾ M.-O. Gilles-Simon, M. Legros, « Le non-recours chez les plus pauvres : une approche empirique », « Recherches et Prévisions », n° 43, mars 1996. I. Sayn, « Droit et pratiques du droit dans les Caisses d'allocations familiales », GRS-CNRS Lyon-II, rapport pour la CNAF, 1998.

⁽⁸⁰⁾ Plus précisément, 13 % des nouveaux entrants affirment avoir hésité avant de demander la prestation (Aldeghi, 1996).

les autres sur le marché du travail. Plus du tiers de ceux qui dans ces conditions n'ont pas demandé le RMI pensaient qu'ils allaient trouver très vite un travail ; mais le quart évoquent des motifs d'amour-propre ou de refus de la stigmatisation liée au bénéfice de la prestation.⁸¹

Ces incertitudes sur le statut des prestations de revenu minimum sont dans certains cas renforcées par la représentation incertaine qu'en ont certains allocataires. Dans sa typologie - datant du début des années quatre-vingt-dix, mais toujours actuelle - des bénéficiaires des prestations des CAF, J.-L. Outin distingue une catégorie particulière, celle des « allocataires-exclus », précarisés et souvent isolés, parmi lesquels on retrouve la plupart des bénéficiaires du RMI et des autres minima sociaux, qui dépendent en grande part de ces transferts pour vivre au jour le jour. Leur perception de la CAF et de ses prestations est avant tout celle d'une banque alimentaire. Peu armés pour comprendre les droits qui sont les leurs, les mécanismes - fort complexes - des prestations qui les concernent, et les raisons de leurs fréquentes variations de niveau, ces derniers allocataires ont du mal à distinguer ce qui relève du droit de ce qui relève de la réponse à une situation d'urgence. Bien que, dans sa conception, il s'en distingue fortement, le RMI, vient, pour certains de ces bénéficiaires, s'insérer en continuité des formes antérieures - et toujours présentes - d'assistance (secours et dépannages exceptionnels), « les allocations pour les enfants, c'est un droit, mon RMI, c'est une aide ».⁸²

À l'inverse, d'autres allocataires tentent de conjurer ou de retourner le sentiment qu'ils ont du caractère aléatoire, réversible, discrétionnaire de la prestation en affichant - parfois de façon très revendicative - auprès des guichet sociaux qu'il s'agit d'un dû, voire en réclamant leur « salaire » ; il y a là aussi une façon de dénier ou de requalifier l'étiquette peu acceptable de « RMIste », pour se rapprocher des formes plus légitimes d'inscription sociale.

⁽⁸¹⁾ Rappelons au passage que le RMI, contrairement à d'autres prestations, n'est pas rétroactif, c'est-à-dire n'est servi qu'à compter de la date de la demande.

⁽⁸²⁾ A. Bardaille, J.-L. Outin, 1992.

D'autres minima sociaux sont perçus différemment ; leur charge de stigmatisation est inégale. Ainsi, pour l'AAH, la décision de la COTOREP est d'une certaine façon la reconnaissance par la société que le bénéficiaire est bien hors d'état de subvenir à ses besoins par une activité professionnelle standard, et donc libéré de cette obligation : « la pauvreté est attestée et justifiée, elle est objectivée par l'avis médical, pour ne pas dire médicalisée ». ⁸³ De même, l'API, qui intervient souvent après une épreuve d'isolement ou de rupture vécue douloureusement, est-elle chargée d'une « force symbolique » qui distingue fortement - et positivement - cette prestation du RMI. Conçue comme un revenu de remplacement de ce qu'aurait pu apporter le parent absent ou disparu, la prestation est souvent assimilée par les bénéficiaires à un « salaire » maternel légitime donnant ainsi la priorité, pour un temps, au rôle parental, sans que pèse l'obligation immédiate d'entrer ou de rentrer sur le marché du travail. A contrario, le passage au RMI dans la continuité de l'API est vécu comme un échec et comme un rappel à l'ordre : celui de devoir s'insérer professionnellement ; « Avec l'API, j'avais pas le même sentiment parce que c'était pour m'aider à élever mes enfant. Le RMI, c'est parce que je trouve pas de travail, j'ai peur qu'on croie que je suis fainéante ». ⁸⁴

4.2. Les dispositifs et les règles sont peu compréhensibles, mal connus des bénéficiaires

Malgré les efforts d'information des organismes sociaux, on constate que nombre de bénéficiaires potentiels ou de titulaires des minima sociaux en connaissent mal les règles et conditions d'accès, ce qui est source d'incompréhensions, de retards ou d'erreurs. L'enquête précitée sur les personnes entrées dans le dispositif RMI au premier semestre 1995 montre que plus du tiers d'entre elles déclarent avoir antérieurement ignoré, pendant un certain temps, qu'elles pouvaient bénéficier de la prestation. Et ce temps de latence n'est pas négligeable, puisque la majorité des

⁽⁸³⁾ M. Moulière, T. Rivard et, A. Thaniveau, « Vivre le RMI des deux côtés du guichet », Paris, Syros, 1999, p. 45.

⁽⁸⁴⁾ V. Aillet, « La force symbolique de l'allocation de parent isolé », « Recherches et Prévisions », 50-51, décembre 1997/mars 1998.

allocataires dans ce cas l'estiment à plus de six mois. Ce non-recours par méconnaissance ne distingue pas une sous-population spécifique de bénéficiaires du RMI ; tout au plus voit-on apparaître une fréquence un peu plus importante chez d'anciens cadres, professions intermédiaires ou indépendants,⁸⁵ qui semblent particulièrement mal informés de leurs droits : « Les artisans, comme on n'a pas droit au chômage, on ne sait pas qu'on a droit au RMI. Si un collègue ne m'en avait pas parlé, je n'aurais jamais demandé le RMI.⁸⁶ » Mais les personnes isolées et désocialisées en situation de grande pauvreté, surtout lorsqu'elles ne sont pas en contact avec les travailleurs sociaux ou les associations, sont les premières victimes du non-recours, malgré les efforts des administrations sociales, à commencer par les CAF, pour rechercher les bénéficiaires potentiels. Un important facteur de non-recours temporaire est le retard dans l'envoi des déclarations trimestrielles de ressources (DTR) à la CAF. Quelles qu'en soient les raisons (illettrisme, difficultés à s'y retrouver avec les papiers permettant de remplir la déclaration, coût réel et surtout psychique des démarches, négligence...) et malgré l'insistance des CAF auprès des bénéficiaires, nombre

⁽⁸⁵⁾ I. Aldeghi, « Les nouveaux arrivants au RMI : profilage parcours antérieurs, rapports à l'emploi et à la famille », rapport du CREDOC, n° 173, 1996.

⁽⁸⁶⁾ A. Caizzi, A. Quiroga, J.-F. Riondel, « Une enquête sur les usagers des CAF dits à faible niveau d'autonomie administrative », « Recherches et Prévisions », 50-51, décembre 1997/mars 1998.

d'entre eux ne renvoient pas leur déclaration à temps : dans le cas qui suit - qui n'a rien d'exceptionnel - on constate sur longue période que plus de 20 % des allocataires n'ont pas renvoyé leur DTR un mois après la date d'appel, plus de 10 % deux mois après (tableau 10).

Tableau 10

Retards dans le retour des déclarations trimestrielles de ressources RMI

Relance à M + 1 (en % des DTR appelées en M)	DTR (en %) absentes à			
	M + 2 mois	M + 3 mois	M + 4 mois	M + 5 mois
22,4 %	12,1 %	6,4 %	4,4 %	3,1 %

M = date d'appel (les dates d'appel prises en compte couvrent la période 1^{er} mars 1997 / 1^{er} septembre 1998 ; les pourcentages calculés sont une moyenne des taux mensuels observés sur la période, très stables d'un mois sur l'autre)

Source : CAF de Saint-Brieuc, suivi du retour des DTR RMI, 18/12/1998

Une partie de ces non-renvois de déclarations trimestrielles correspondent à des cas de sortie provisoire ou plus durable du RMI : l'allocataire, estimant qu'il ne remplit plus les conditions pour percevoir la prestation, ne renvoie pas le formulaire, d'autant plus qu'il ignore bien souvent les mécanismes d'intéressement. Pour éviter la suspension des paiements, une procédure, dite le « maintien Oheix », permet de continuer à verser pendant un mois une avance correspondant à la moitié du droit, dans l'attente de la régularisation du dossier. Mais tout versement ne correspondant qu'à des droits supposés peut ultérieurement donner lieu à une récupération d'indus.

Ainsi, la fiction, profondément ancrée dans l'administration, d'un usager qui n'ignore pas la loi et qui maîtrise la totalité des démarches lui permettant d'accéder à ses droits, n'est pas tenable (ni la fiction inverse de l'usager qui croit que le gestionnaire connaît la totalité du dispositif). La complexité des dispositifs de revenu minimum est sans doute un des facteurs du non-recours ; elle rejaillit également sur leur mise en œuvre.

4.3. Leur mise en œuvre est source de difficultés supplémentaires

Obtenir à temps l'ensemble des pièces et informations requises, apprécier en conséquence la situation réelle du demandeur au regard des critères d'attribution, et liquider la prestation de revenu minimum - le plus souvent en interaction avec d'autres prestations, familiales ou de logement - sont loin, dans ces conditions, de constituer un ensemble de tâches automatiques dont le résultat soit toujours simple, certain et univoque. Souvent incomplets, les dossiers des bénéficiaires les plus démunis nécessitent de fréquentes interactions entre demandeurs, agents chargés du dossier et parfois travailleurs sociaux. Le RMI présente à cet égard une complication spécifique, liée à la division du travail entre services instructeurs, préfecture et services payeurs. Enfin, l'enchevêtrement des missions de transfert et de contrôle participe également de cette complexité. Ces trois raisons concourent, malgré la diligence des organismes débiteurs (CAF ou CMSA), à des difficultés de gestion, à l'allongement des délais, voire à des erreurs. De plus, les nombreuses situations où se combinent instabilité familiale et précarité des revenus ont bien du mal à rentrer dans les catégories juridico-administratives où le droit social doit les « caser » pour pouvoir être mis en œuvre. Établir - au regard du droit - la situation d'un bénéficiaire potentiel devient alors pour les agents qui en sont chargés un exercice compliqué qui nécessite, au risque de tomber dans un contrôle au jour le jour des vies et des intimités, un travail essentiel de qualification. Cette opération, indispensable à la mise en œuvre du droit (et cadrée par lui) laisse forcément place à des appréciations individuelles diverses et peut déboucher sur des variations significatives de pratique.

4.4. Conclusion : des droits sociaux en deçà du droit

Le droit des prestations de revenu minimum n'est pas qu'un ensemble de règles de détermination et de calcul des transferts accordés sous certaines conditions à des individus ou ménages. C'est aussi un droit vital pour les bénéficiaires. Mais ceux-ci, peu au fait du droit, n'ont guère d'accès au recours contentieux et pré-

contentieux.⁸⁷ À l'enchevêtrement des compétences s'ajoute la faiblesse et le sous-équipement des juridictions spécialisées et le faible intérêt des avocats - comme de l'ensemble des juristes - pour cette matière. En témoigne la faible activité jurisprudentielle dans ce domaine du droit social, alors que sans cette dimension, le droit des plus faibles reste en deçà du droit, et ne leur assure pas la citoyenneté.

⁽⁸⁷⁾ I. Sayn, « *Droit et pratiques du droit dans les Caisses d'allocations familiales* », GRS-CNRS Lyon-II, rapport pour la CNAF.

CHAPITRE II

LE DÉBAT :

À la recherche de la continuité des droits sociaux

Devant la complexité et l'incohérence, au moins aux yeux de l'utilisateur, du système de prestations, devant ses effets inattendus, aléatoires, voire pervers, notamment en cas de reprise d'emploi, deux grandes catégories de démarches sont concevables. Les unes tendent à simplifier radicalement le système, en l'unifiant sous la forme d'une allocation universelle, qui peut revêtir des formes variables ; les autres tendent, en partant des transformations du marché du travail, à redéfinir les bases d'un système de protection sociale rénové, assorti d'une meilleure répartition des risques d'emploi entre les acteurs.

Mais avant de choisir entre ces démarches, il faut s'accorder sur trois grandes questions de société. Quelle place faire à l'emploi, au travail, à l'activité ? Quelle forme donner à la garantie de revenu ? Les droits à la garantie de revenu doivent-ils être individuels ou familiaux ?

1. Quelle place pour le travail, l'emploi, l'activité ?

On examinera tout d'abord le droit formel au travail et au revenu. La mise en œuvre de ce droit s'est traduite par les politiques de plein emploi et le salaire minimum (1.1). Mais, pour ceux qui ne peuvent pas travailler, que ce soit pour des raisons d'incapacité personnelle, ou faute d'emploi sur le marché du travail, jusqu'où doit aller la garantie de revenu ? A-t-on le droit de vivre sans

travailler ? Jusqu'où va l'échange de droits et de devoirs (droit au revenu, devoir de travailler) ? (1.2). Enfin on s'interrogera sur la place du travail et de l'échange de travail dans la société à venir (1.3).

1.1. Le droit à l'emploi et au revenu

Le préambule de la Constitution affirme le droit formel à l'emploi et au revenu : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi » (5^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946 repris par la Constitution de 1958). À ce droit à l'emploi et au revenu s'ajoute le droit, plus général, à la protection sociale, notamment pour ceux qui ne pourraient pas vivre de leur travail : « La nation assure à l'individu et à la famille des conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous (...) la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité les moyens convenables d'existence ». Ces 10^e et 11^e alinéas du préambule de la Constitution de 1946, repris par la Constitution de 1958, ont d'ailleurs été également repris dans la loi sur le RMI (1988). Emploi et garantie de revenu sont donc des droits inscrits dans la Constitution. Leur mise en œuvre pourrait se faire de façon indépendante.⁸⁸ En France, et, de façon générale, dans les systèmes bismarckiens, elle est simultanée. Le droit à l'emploi, ce n'est pas seulement le droit de travailler, c'est aussi celui de vivre avec le revenu de son travail ; c'est ainsi qu'a été défini le SMIG (salaire minimum professionnel garanti) en 1950 (loi du 12 février). C'est aussi le droit à une garantie de revenu en cas d'incapacité de travailler ; c'est ainsi qu'a été mise en place la protection sociale assise sur l'emploi. En France, droit au revenu conjugué au devoir de travailler a donné naissance au droit à l'emploi ; l'emploi comme « sécurité codifiée contre les aléas du travail »

⁽⁸⁸⁾ *C'est le cas dans les pays à système universaliste (voir Fouquet, Letablier, Gauvin, CAE, 1999).*

s'oppose à une autre conception possible du travail, « le travail comme liberté collective de réaliser une œuvre ». ⁸⁹

1.1.1. L'emploi : un « statut » dans le « contrat » de travail

Dans l'après-guerre, ces droits (droit au travail et au revenu) inclus dans le droit à l'emploi sont mis en œuvre par une politique affichée de « plein-emploi » et une généralisation de la protection sociale à partir de l'emploi. Statut du travailleur et statut familial sont censés généraliser l'accès de tous à la protection sociale. Cette double orientation (plein emploi et protection sociale) fonde le concept « d'emploi ». On a pu ainsi parler d'insertion du statut dans le contrat. L'échange d'un travail individuel contre un salaire (objet initial du contrat de travail) s'intégrant dans des règles collectives (éléments de « statut ») parmi lesquelles s'inscrit la protection contre la perte de revenu en cas d'accident, maladie, incapacité, vieillesse. « L'incomplétude du contrat de travail se résout en partie par le fait que des conventions ont été négociées au cours du temps, inscrites dans le droit du travail, et que ces règles s'imposent tant au salarié qu'à l'employeur ». ⁹⁰ Selon cette perspective, le droit du travail est le lieu d'harmonisation des deux faces du travail : le travail comme bien marchand (ou travail abstrait, source de richesses extérieures et quantifiables) et le travail comme expression de la personne (ou travail concret, non quantifiable).

1.1.2. Sa mise en œuvre : de la politique de « plein emploi » aux politiques d'emploi

Dans les années soixante-dix, face à la montée du chômage, la politique de *plein emploi* cède le pas aux *politiques spécifiques d'emploi* qui tentent d'accompagner les transformations du travail (restructurations d'abord, puis lutte contre le chômage de longue durée). Cependant « l'émergence du droit de l'emploi au milieu des années quatre-vingt ne s'est pas traduite par la rupture avec le modèle de l'emploi salarié et avec la rationalité normalisatrice

⁽⁸⁹⁾ Robert Salais, « Le travail à l'épreuve de ses produits » in Supiot (dir.). « Le travail en perspectives », LGDJ 1998, p. 45-67.

⁽⁹⁰⁾ A. Supiot, « Critique du droit du travail », Paris, PUF, 1994.

de droit du travail dans la mesure où elle vise précisément à maintenir et à prolonger ce modèle ». ⁹¹ Les dispositifs de politique d'emploi se calent sur le travail abstrait quantifiable, interchangeable, additionnable de la grande entreprise industrielle. Toutes les situations de travail sont rabattues sur la norme salariée, intégrant statut et contrat, quitte à en inverser la logique. Dans la lutte contre le chômage et l'exclusion, il s'agit d'octroyer à la fois un revenu et des droits sociaux, et on invente alors des instruments comme le CES où c'est, de fait, l'octroi du statut (c'est-à-dire accès aux droits sociaux par l'emploi) qui est à l'origine du contrat de travail.

Les politiques d'emploi, qui pallient l'absence du plein emploi, construisent autour du droit du travail (qui codifie la norme d'emploi décrite précédemment, masculin, industriel, qualifié, à temps plein et à durée indéterminée) un ensemble de règles qui complètent ce droit en amont et en aval du contrat de travail proprement dit et donc de « l'emploi ». ⁹² En amont du contrat de travail, c'est le *droit du travail recherché*, le droit de l'accès à l'emploi (placement, recherche d'emploi, incitations à l'embauche et actions de formation, contrats d'apprentissage, contrats d'insertion en alternance, stages de formation professionnelle, etc.). En aval, c'est le *droit du travail menacé*, le droit du maintien de l'emploi et du reclassement professionnel (chômage partiel, temps réduit indemnisé de longue durée (TRILD), temps partiel, droit du licenciement, plans sociaux, reconversion, indemnisation, préretraites, etc.). Les dispositifs successivement amendés, des TUC au CES dans le secteur non marchand, tendent à donner des éléments de *statut* (droits sociaux) avant même l'accès au *contrat* de travail, pour ceux dont l'accès à l'emploi paraît problématique, lointain ou difficile.

Pour finir, les politiques d'emploi ciblées ont pour objectif explicite ou implicite de fournir un revenu et des droits sociaux à des personnes en leur proposant une activité socialement utile : l'État,

⁽⁹¹⁾ C. Guitton, « Travail et ordre social - Une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail », « Travail et Emploi », n° 77, 1998.

⁽⁹²⁾ C. Guitton, 1998, *op. cit.*

via les associations ou collectivités territoriales qui les mettent en œuvre, est alors employeur en dernier ressort.

Faute de parvenir à dégager pour elles des emplois « normaux » ou des activités socialement utiles, l'État se doit de garantir le revenu aux personnes en difficulté, et c'est alors la mise en place à la fois de revenus minima catégoriels et de dispositifs qui tentent d'articuler droit au revenu et garanties sociales avec devoir au moins moral de travailler.

Les textes constitutionnels français légitiment donc l'existence de revenus minima sociaux. Ce qui fait problème, c'est plutôt le niveau de ces minima, en relation avec deux questions de société :

- le niveau du minima doit-il être conçu pour permettre de vivre sans travailler ? a-t-on le droit de vivre sans travailler ? (point 1.2)
- s'agit-il d'un droit lié à la personne (droit individuel), comme dans le droit social fondé sur l'assurance, ou bien est-ce un droit élargi aux membres de l'unité de vie (droit familialisé) ? (point 3)

1.2. L'obligation de travailler et le droit au revenu

Il ne suffit pas de constater le droit formel à l'existence en toute circonstance, encore faut-il en préciser les conditions. A-t-on le droit de vivre sans travailler (point 1.2.1.) ? Nos sociétés fondées sur le travail émettent à des degrés divers l'obligation de contreparties, mais jusqu'où va l'obligation de travailler pour avoir un droit au revenu et des garanties sociales (point 1.2.2.) ? Ceci pose la question de la référence implicite en matière d'emploi qui sous-tend le discours moralisateur stigmatisant les « faux » chômeurs (point 1.2.3.).

1.2.1. A-t-on le droit de vivre sans travailler ?

Si le préambule de la Constitution affirme que « Tout être humain qui, en raison de son âge de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence », il affirme dans le même temps le « devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi », on l'a vu. Ainsi l'idée que

l'attribution d'un revenu à ceux qui sont en état de travailler ne saurait être dissociée de la fourniture soit d'un travail, soit d'un effort individuel s'y apparentant, semble ancrée dans les principes constitutionnels.

Cette philosophie est celle du RMI qui, bien qu'il consacre l'abandon de toute *contrepartie* à la prestation concédée, lie de manière étroite le droit à celle-ci et celui à une aide de la collectivité en vue d'une insertion, et fait un devoir au bénéficiaire de fournir les efforts nécessaires à cette insertion. L'article 1^{er} de la loi de 1988 instituant le RMI reprend l'alinéa 5 du Préambule de 1946 tout en affirmant aussitôt l'impératif d'insertion. À cet égard, le dispositif français a pu être considéré comme exemplaire au sein de l'Union européenne.⁹³

Instituer un dispositif d'allocation universelle déconnecté de tout lien avec l'activité professionnelle serait-il alors compatible avec les principes constitutionnels ? Certes le devoir de travailler apparaît, à leur énoncé, un devoir moral dénué de sanction plutôt qu'une stricte obligation juridique. Mais des conséquences en ont déjà été « tirées » en droit positif. Ainsi le droit du travail a-t-il consacré la règle selon laquelle le bénéficiaire de l'indemnisation du chômage est subordonné à l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi. Les textes prévoient par ailleurs des sanctions à l'encontre du bénéficiaire du RMI qui ne se prête pas à la signature d'un contrat d'insertion, ou qui se refuse à mettre en œuvre celui qu'il a souscrit.

La question des devoirs des personnes en situation « hors travail » qui bénéficient de prestations de solidarité est, quoi qu'il en soit, systématiquement au cœur du débat public. Elle sous-tend la thématique de l'« activation des dépenses passives », et celle du « *workfare* ». Il apparaît dès lors que toute solution fondée sur un engagement contractuel entre l'individu et la collectivité est préférable à une solution répressive, avouée ou non, qui donne la priorité à l'accès à court terme à l'emploi, quelles qu'en soient les conditions.

⁽⁹³⁾ P. Guibentif et D. Bouget, « La politique du revenu minimum dans l'Union européenne », rapport pour la Commission européenne (DG-V).

1.2.2. Une forme de contrepartie : le *workfare*

L'idée de *workfare* nous vient des États-Unis : l'aide (*welfare*) n'est versée qu'à condition que la personne travaille (*work*) ou se rapproche suffisamment du travail, d'où la combinaison *workfare*.

⁹⁴ Cette idée a fait école en Grande-Bretagne.

Aux États-Unis, l'idée était de remettre au travail les personnes bénéficiant des prestations du *welfare* (aide aux familles monoparentales, bons alimentaires, ⁹⁵ personnes au demeurant peu nombreuses puisqu'elles représentent moins de 3 % de la population d'âge actif, et sont en majorité des mères de famille isolées noires. Si on prend l'exemple du Wisconsin, pour satisfaire aux obligations du *workfare*, le bénéficiaire doit accepter une des quatre options suivantes : 1) un emploi ordinaire ; 2) un emploi subventionné dans le secteur privé (à hauteur d'environ 25 % de son coût), rémunéré au salaire minimum, donnant droit aux bons alimentaires (*Food Stamps*) et au crédit d'impôt ; 3) un travail d'utilité sociale (*community service*), pour une durée de 6 à 9 mois, mais qui ne donne pas le statut de salarié, et par conséquent n'est pas rémunéré au salaire minimum, et ne donne pas droit au crédit d'impôt ; 4) d'autres formes d'activité (*work activity*), encore moins payées, et avec obligation d'horaires de travail supérieures. ⁹⁶

Le cas britannique est différent. L'aide sociale touche un public beaucoup plus large puisqu'entre 20 et 25 % des ménages touchent l'*Income Support*, revenu minimum pour ceux qui ne travaillent pas (c'est-à-dire filet de sécurité qui s'applique à tous les pauvres, qu'ils soient chômeurs, handicapés, personnes âgées, etc.). Les différentes aides sociales (pour la maladie, l'invalidité) sont calculées aussi sur une base forfaitaire (d'un

⁽⁹⁴⁾ Voir la contribution de J.-C. Barbier dans l'atelier 3, et dans l'ouvrage de J.-C. Barbier, et de J. Gautié, « Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis », PUF (Cahier du CEE 37), 1998.

⁽⁹⁵⁾ *Temporary Aid to Needy Families (TANF), Food Stamps.*

⁽⁹⁶⁾ *Un tiers des familles bénéficiaires de l'aide sociale en est cependant exempté en raison de la présence d'enfants en bas âge. Pour les autres, 64 % ont pris un emploi normal, 12 % sont en recherche d'emploi, 11 % en stage 9 % en formation, 4 % un travail d'utilité sociale...*

montant égal à celui de *l'Income Support*) ; il en est de même de l'indemnisation chômage (la *Job Seeker's Allowance*), qui n'est donc pas liée au salaire antérieur. Les Britanniques mettent l'accent sur le *Welfare to Work* plus que sur le *Workfare*, notion d'ailleurs longtemps rejetée par les Conservateurs, qui craignaient la « nationalisation de l'emploi » qu'impliquerait *in fine* la fourniture d'emplois publics. Le *New Deal* pour les jeunes est le premier programme lancé dans cette optique, on en connaît encore mal les résultats. Mais c'est le modèle que veut suivre le *Labour* pour la réforme d'ensemble du *Welfare State* britannique, où il convient de « *make work pay* » (faire que le travail paie). Le but est de maximiser le taux d'emploi de l'ensemble de la population, y compris âgée, la retraite étant dénoncée par exemple comme un « ghetto » par A. Giddens, inspirateur de la « troisième voie » prônée par T. Blair, dans son dernier livre, où il demande l'abolition de l'âge fixe de la retraite.

1.2.3. *La question de l'emploi de référence*

Autour de la question des contreparties (*workfare*, ou *welfare to work*), comme dans le discours qui stigmatise les titulaires de minima sociaux qui *refuseraient de travailler*, il y a un implicite qui est la norme d'emploi de référence. On compare implicitement le niveau de ressources procuré par le minimum social servi, RMI, API ou ASS, à celui procuré par un emploi disponible sur le marché, en fait la plupart du temps, en France, le SMIC à mi-temps. Il y a là glissement implicite de la norme sociale en vigueur à l'époque du plein emploi, c'est-à-dire l'emploi salarié à temps plein et à durée indéterminée rémunéré au SMIC, vers une norme moins exigeante, ou, comme certains théoriciens américains ou britanniques y inclinent, pas de norme du tout.

Si on admet que le retour en arrière vers un âge d'or qui n'a en réalité jamais existé n'est plus possible, la question posée est autant celle de la définition d'une bonne norme symboliquement et éthiquement acceptable que celle de l'organisation de la coexistence de normes par la force des choses en réalité plurielles, ce qui n'est pas en soi inacceptable.

D'où trois types d'interrogations :

a) sur la bonne norme : les luttes autour de cette norme sont d'autant plus rudes que le retour en arrière n'est pas envisagé. Si la norme est trop faible, elle tire vers le bas (cf. les critiques sur une certaine conception du contrat d'activité ou sur les contrats aidés sur le modèle du mi-temps). Si elle est trop haute, elle peut être, par le jeu de « pièges » à pauvreté, également source d'exclusion. Pour sortir du débat sur la norme (substituer une norme à une autre), on peut admettre l'existence de normes différenciées, à condition qu'il y ait des contreponds : soit collectifs (rôle des acteurs pour négocier), soit financiers (mutualiser les risques) (cf. chapitre III) ;

b) sur la polyvalence des usages possibles d'une même norme d'emploi autour de laquelle il peut ou non y avoir polarisation. Pour éviter toute irréversibilité (du temps partiel vers le temps plein, du CDD vers le CDI, etc.), il faut travailler les transitions ;

c) sur les relations salariales diversifiées : faut-il instituer des normes spécialisées par type de relation salariale, ou faut-il un droit commun de l'activité professionnelle ?

La réponse à ces questions ne peut, dans un pays démocratique, qu'être le fruit du débat public, et de discussions, négociations collectives, nationales ou locales, entre les multiples partenaires possibles de la négociation.

1.3. Quel avenir pour le travail ?

Une partie des auteurs, penseurs, économistes, sociologues, qui proposent l'instauration d'une allocation universelle, ou d'un « revenu d'existence » ou encore « de citoyenneté » fondent leurs propositions sur l'aspiration ou sur le constat d'une « fin du travail ». Mais est-ce la fin de la société fondée sur l'échange de travail, ou est-ce la fin de l'emploi (accès à un statut grâce à l'échange de travail) dont la forme dominante est le salariat ? Les termes du débat sont d'autant plus ambigus qu'ils ont pour toile de fond un autre débat, beaucoup plus large, sur le lien entre le travail et la liberté du citoyen.

1.3.1. L'allocation universelle et les différents avens du travail

La « fin du travail » est, pour certains, une bonne nouvelle, pour d'autres le constat désabusé de l'absence d'emplois.⁹⁷

La fin de l'aliénation du travail

Certains envisagent la fin du travail comme l'avènement d'un avenir radieux, où l'homme, enfin libéré des chaînes de la servitude, va pouvoir consacrer son temps, non à la survie immédiate, mais à l'embellissement de son cadre de vie et de son âme. Cela passe tout naturellement par un effort d'organisation collective, faute de quoi la libération possible ne profitera qu'à un petit nombre. Le travail est ici compris au sens de la philosophie grecque comme le travail servile par opposition à l'œuvre ou à l'action qui permettent de participer à la citoyenneté. André Gorz plaide ainsi pour une allocation universelle d'un niveau tel (4 000 francs par mois) qu'il permette de vivre sans devoir se soumettre à l'aliénation du travail.

Pour Jean-Marc Ferry, comme on ne peut plus compter sur « l'organisation actuelle du travail pour assurer l'identité personnelle et l'intégration sociale », une allocation universelle permettrait de garantir à chacun la dignité et « l'estime de soi » qui constituent le socle de la citoyenneté, l'aspect universel évitant tout effet « stigmatisant » ; il plaide pour le développement des activités d'un secteur quaternaire, favorisant les relations sociales, les services à la personnes, la communication.

La fin du travail taylorisé industriel

D'autres envisagent plus modestement la fin du travail taylorisé et l'avènement d'une société de l'immatériel où l'investissement personnel et en matière grise sera prédominant. Dans cette société « d'auteurs », performante par l'entretien de son capital humain intellectuel ou artistique, le travail ne sera nécessaire que pendant des périodes de « valorisation » sur le marché des produits (des services en l'occurrence, éventuellement intégrés aux biens), comme c'est le cas pour les actuels intermittents du

⁽⁹⁷⁾ Le lecteur trouvera les références des auteurs cités dans le rapport de l'atelier « Allocation universelle et réforme des minima sociaux ».

spectacle, dont le mode de vie serait en quelque sorte un laboratoire expérimental pour l'avenir du travail.

Ainsi Yoland Bresson justifie-t-il un revenu de base par le fait que la rémunération au temps du travail salarié ne valorise que le capital technique incorporé dans l'activité et ne tient pas compte du « capital humain », ensemble d'informations, d'immatériel et d'intelligence incorporé aux marchandises, qui est appelé à prendre à l'avenir une place primordiale dans les processus productifs, et qu'il faudrait rémunérer par le biais d'une allocation universelle.

Mais est-ce la fin du travail ou est-ce la fin de l'emploi ?

L'absence d'emplois convenables

Pour d'autres, enfin, la fin du travail n'est pas un avènement, mais l'absence constatée d'emplois « convenables ». C'est ce qui justifie que l'on assure à tous, y compris aux moins performants, des revenus qui permettent de subsister même sans travail, d'où la revendication de relèvement des minima sociaux à un niveau suffisant pour permettre de résister aux offres d'emploi « indignes », en termes d'horaires, de rémunérations ou de conditions de travail.

Dans cette troisième perspective, le travail comme condition de réalisation de soi n'est pas renié, mais l'accent est mis autant sur le revenu comme gage de dignité et de liberté que sur le travail. Pour Alain Caillé, la société doit assurer à tous la satisfaction des « besoins essentiels », y compris en termes de dignité et de citoyenneté. Il préconise alors une formule d'allocation dégressive d'un montant de 3 500 francs par mois pour un isolé sans ressources, et qui s'annulerait pour un revenu de 7 500 francs par mois, pour un coût total évalué à 200 milliards de francs environ. Cette proposition, très proche d'un mécanisme d'impôt négatif pour ce qui est des prestations versées aux ménages, s'inscrit dans le cadre d'un projet de réforme d'ensemble de la société s'appuyant sur le développement d'un « tiers secteur » d'activité. La prestation proposée est alors conçue comme un levier propre à enclencher un changement social de grande ampleur.

Pour Philip Van Parijs, l'allocation universelle augmenterait les possibilités d'emploi des personnes à faible « employabilité », en

leur permettant d'accepter des emplois peu rémunérateurs. Prenant acte de l'absence d'emplois convenables, il assume ainsi le fait déjà acquis d'une dualisation du marché du travail. À l'inverse, dans le cadre des théories de la « régulation », Michel Aglietta voit dans l'allocation universelle ou le revenu d'existence, le moyen de sortir de la contradiction actuelle selon laquelle les entreprises soumises à la concurrence internationale seraient conduites à réduire leurs coûts et donc les salaires, freinant ainsi l'expansion de la demande nécessaire pour leur assurer des débouchés. Par l'intermédiaire de la mise en place d'une telle prestation, l'État favoriserait le retour à une croissance plus élevée associée à des mécanismes vertueux analogues à ceux qui ont fonctionné dans l'ancien modèle « fordiste ».

Les perspectives : repenser le travail comme source de droits

Comme on le voit, ces propositions se situent dans des perspectives économiques et politiques très différentes, voire opposées. Certaines propositions ont l'ambition de refonder le lien social sur la base d'une rénovation des mécanismes qui « font société » ; d'autres veulent anticiper les changements sociaux découlant des transformations à l'œuvre dans la sphère économique. Si la question de l'avenir du travail reste posée, c'est plutôt une des formes dans lequel le travail s'échange qui nous paraît pertinente.

Nous situant dans la longue tradition du droit romain,⁹⁸ le travail nous semble encore davantage porteur de liberté que d'aliénation, et la source de droits sociaux devoir s'articuler au travail, même si la façon de s'y articuler mérite d'être repensée. Pour certains groupes (des femmes, des jeunes) dont l'accès au marché du

⁽⁹⁸⁾ *Du point de vue juridique, la possibilité de faire du travail humain un objet de contrat, et donc de dissocier le travail de la personne, est historiquement liée à la question de la liberté. Pour les Grecs, le contrat de travail était ignoré car le seul travail était celui de l'esclave (l'objet du contrat est la personne de l'esclave). En droit romain au contraire, l'esclave que son maître affranchit peut payer sa liberté de son travail, en passant au moment même de l'affranchissement un contrat sur ce travail. Le travail devient objet de contrat dès lors qu'il est dissocié de la personne ; fournir son travail devient gage de la liberté, mais aux risques et périls de la personne. On comprend alors que la question de la liaison entre la liberté du travail et le statut des personnes n'ait cessé de se poser.*

travail reste problématique, le travail apparaît singulièrement comme un instrument d'émancipation auquel la disposition d'un revenu de remplacement ne serait tenir lieu de substitut. L'avenir n'est sans doute ni la fin du travail ni la fin de l'emploi. L'évolution démographique pourrait conduire à une diminution de la population active ; de plus, à long terme, volume d'emploi et volume de travail ont par le passé toujours eu tendance à s'ajuster. Même dans le cadre d'un nouveau « plein emploi » à venir, la question qui reste posée est celle des formes de travail et d'emploi vers lesquelles on s'achemine et dont dépendront les formes de régulation à mettre en place.

1.3.2. Plusieurs façons d'échanger le travail et de construire les droits sociaux

L'une des sources de la confusion du débat sur le travail et sur les politiques d'emploi est la tendance constante à envisager le travail, alternativement ou cumulativement, et sans s'en expliquer, soit comme « liberté collective de réaliser une œuvre », soit comme « sécurité codifiée contre les aléas du travail »⁹⁹ (c'est alors la forme « emploi » que l'on vise). Dans la première le produit est à l'horizon : on travaille pour réaliser quelque chose, la personne et ses qualités participent à l'œuvre. Dans la seconde les produits sont exclus, le travail est une désutilité, une contrainte ; les produits n'existent qu'au niveau macro-économique, le produit intérieur brut, dont l'État doit maximiser la croissance. Le fait d'asseoir la sécurité sociale sur des catégories institutionnelles relevant des conventions industrielles¹⁰⁰ n'a aucun caractère nécessaire, comme le montre la diversité des institutions de protection sociale et des droits du travail nationaux. S'il est vrai qu'initialement la protection sociale a été construite pour les ouvriers, dans le cadre de la solution de la question sociale, après la guerre les systèmes de protection sociale ont été plus ou moins

⁽⁹⁹⁾ Selon l'expression de Robert Salais.

⁽¹⁰⁰⁾ Le choix d'asseoir la norme d'emploi et la protection sociale sur celle du poste de travail masculin à temps plein de la grande industrie, n'était certes pas le seul choix possible. Et d'autres formes de travail ont toujours continué d'exister, même si elles étaient moins reconnues comme légitimes (Fourcade, 1992).

généralisés. Le choix de greffer sur le « poste » de travail un état professionnel des personnes calqué sur celui de fonctionnaire n'était pas inéluctable. Ainsi au travail, vertu active, s'est substitué l'emploi, état passif, comme fondation de l'architecture de la protection sociale en France.¹⁰¹

Alors que l'emploi de type ancien est menacé par une précarisation sociale, de nouvelles « fondations » de travail apparaissent. Ces nouvelles fondations, loin de concourir à la précarisation, contribuent au contraire à actualiser dans le paysage social contemporain la première référence qui relie le travail aux « valeurs d'usage ». On en voit des exemples à l'œuvre quand on redéfinit la politique agricole, selon un compromis entre produits de base (céréales, betterave) et produits de qualité (appellations d'origine, produits du terroir, labels de qualité). Il reste à entreprendre une élaboration positive de cette référence dans la théorie et dans l'action publique. Si cette référence s'inscrit dans les institutions du travail, cela contribuera à développer les produits correspondants. C'est un moteur de développement économique.

Si on analyse le travail à « l'épreuve de ses produits » (Salais, 1999), s'ouvre un espace de liberté à conquérir pour penser les formes possibles d'échange de travail, et de négociation. La question des droits sociaux consiste alors à rechercher la continuité de la protection sociale, le « statut », dans toutes les formes d'échange de travail socialement utile, et pas seulement celle de la norme de l'emploi industriel. Devant les changements du travail qui accroissent aléa et incertitudes et les reportent souvent sur les personnes, il s'agirait de garantir la continuité de la trajectoire plutôt que la stabilité des emplois et de définir un ensemble de droits formant l'état professionnel des personnes qui soit déterminé selon une approche plus large du travail (et non restreint à la forme d'emploi « classique »).

Même si les droits sociaux restent assis sur le travail, le travail peut prendre d'autres formes, « le travail étant une obligation

⁽¹⁰¹⁾ Il y a certainement, c'est à examiner au cas par cas, des cas où les dimensions, pour les personnes concernées, du travail comme œuvre, comme réalisation, sont mobilisées, y compris dans ce qu'on qualifie de « petit boulot ».

volontaire ou imposée, à titre onéreux ou gratuit, attaché à un statut ou un contrat ». Partant de cette approche élargie, Supiot (1997) définit ainsi quatre cercles de droits sociaux. Le premier cercle, le plus large, marque une rupture nette avec le fondement professionnel français de la protection sociale : il s'agit de reconnaître des droits sociaux universels garantis à tous indépendamment de tout travail, tels que ceux aux soins de santé, à un revenu minimum ou à la formation. Le deuxième cercle est celui des droits liés au travail non professionnel (charge de la personne d'autrui - i.e. le travail domestique -, travail bénévole, formation de soi-même). Le troisième cercle est celui des droits communs de l'activité professionnelle (droit à la sécurité, grandes libertés collectives comme la liberté syndicale ou la liberté de négociation). Le dernier cercle, le plus étroit, enfin, est celui des droits propres au travail salarié, définis à raison de la situation de subordination. L'ensemble des droits attachés à ces différentes positions constitue l'état professionnel des personnes. Afin de garantir la liberté de passage d'une position à une autre, cet auteur propose alors d'instituer des droits de tirage sociaux, reposant, comme le compte épargne-temps, ou le capital temps-formation, sur la constitution de provisions permettant de financer les passages.

Mais les passages doivent aussi être organisés, en respectant l'initiative individuelle et en prenant en compte les besoins de personnes comme des entreprises : besoins de congés parentaux et de formation, voire de congés sabbatiques d'un côté, et besoins d'adaptation de la main-d'œuvre de l'autre. Une perspective complémentaire apparaît ici, celle des *marchés transitionnels*,¹⁰² entendus comme l'aménagement structuré, systématique et négocié, des transitions dans l'emploi et autour de l'emploi. Structuré et systématique parce que les mobilités des uns conditionnent celles des autres, et que des normes, ainsi que des financements publics, doivent permettre de développer les

⁽¹⁰²⁾ Pour une présentation synthétique, voir B. Gazier 1998, « Ce que sont les marchés transitionnels », in J.-C. Barbier et J. Gautié (dir.), « Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis », PUF, p. 339-355.

« bonnes » transitions, celles qui renforcent l'autonomie et la qualification. Négocié parce que cela permet d'associer, de manière décentralisée, un ensemble élargi de partenaires susceptibles de financer et d'utiliser les positions transitoires. Par exemple des associations créant, avec l'aide de municipalités, des postes à mi-temps destinés à compléter l'occupation et les revenus de personnes en préretraite. Les *marchés transitionnels* constituent ainsi une perspective de réforme du marché du travail visant à en assouplir le fonctionnement tout en multipliant les droits des actifs, qu'il s'agisse des chômeurs ou des personnes en emploi.

Une telle approche a deux mérites essentiels : elle souligne que tous les droits sociaux ne sont pas nécessairement liés à l'exercice d'un travail, elle montre que le travail domestique, le travail bénévole, le travail créateur de soi-même peuvent être source de droits, même si on peut légitimement s'interroger sur la question de savoir si le travail familial peut être traité dans le même mouvement que le travail marchand.

Pour autant, cette construction laisse entière la question de *la responsabilité des trajectoires personnelles*, et de *la répartition des coûts* des droits qui les supportent. Cette responsabilité peut-elle être seulement individuelle, en ce sens que la personne serait seule responsable de son état professionnel de son employabilité ? Le travail comme activité d'échange s'inscrit toujours dans un tissu de relations individuelles sociales et collectives. De ce point de vue, l'un des mérites du concept d'emploi, tel qu'il a été dégagé en droit à partir du contrat de travail, est de désigner une construction, qui non seulement donne accès à un statut, mais l'inscrit aussi dans une *relation* d'emploi dont les dimensions sont tout à la fois individuelles et collectives. C'est la prise en compte de ces relations qui permet de définir les responsabilités des différents acteurs et de répartir les coûts.

Le droit au revenu est incontestable, son niveau doit permettre de répondre aux besoins des personnes. Mais le travail reste dans nos sociétés le vecteur central d'intégration sociale. Si le revenu minimum doit ainsi être calibré pour permettre le retour à l'emploi, c'est-à-dire ne pas décourager la reprise du travail, sans toutefois y contraindre au-delà du raisonnable, indépendamment de la

qualité de l'emploi et du niveau de rémunération, comment mettre en œuvre cette garantie de revenu ?

2. Quelle forme pour la garantie de revenu ?

Le débat relatif aux propriétés, en termes d'efficacité et d'équité, des différents dispositifs destinés à garantir un revenu aux personnes les plus défavorisées porte principalement sur la nécessité, tout en offrant aux intéressés une sécurité suffisante, de minimiser les risques de décourager la reprise du travail. On examinera successivement les caractéristiques, de ce point de vue, des différents types de dispositifs (point 2.1), puis leurs mérites comparés en termes plus généraux (point 2.2), on fera ensuite valoir que la limite de la plupart des propositions d'allocation uniforme, outre leur coût pour les finances publiques est qu'elles omettent la complexité des paramètres qui gouvernent l'accès au travail (point 2.3).¹⁰³

2.1. Les différents types de dispositifs et l'engagement au travail

Schématiquement, les mécanismes de redistribution vers les ménages peuvent prendre trois formes : une forme différentielle pure où la redistribution complète les revenus à hauteur d'un minimum, du type de RMI (graphique 6-a), une forme dégressive où le montant distribué diminue moins que proportionnellement avec l'accroissement des revenus primaires (graphique 6-c: impôt négatif) et, enfin, une allocation uniforme qui ne varie pas en fonction des revenus primaires de l'entité couverte (graphique 6-b, transfert forfaitaire). On y rajoute un quatrième : le crédit d'impôt en faveur des bas salaires, tel que pratiqué dans des pays anglo-saxons, attachés à subventionner le retour au travail (graphique 6-d).

Dans le cas d'une allocation différentielle pure, un franc de revenu primaire supplémentaire conduit à une baisse d'un franc de l'allocation, le taux marginal de prélèvement est de 100 %. Si le revenu minimal est de 1 000, tout revenu primaire d'un montant

⁽¹⁰³⁾ Ce texte reprend les travaux de l'atelier « Allocation universelle et réforme des minima sociaux.

inférieur à 1 000 ne donne pas lieu à une augmentation du revenu disponible.

Dans le cas d'une allocation dégressive, un franc de revenu primaire supplémentaire conduit à une baisse moins que proportionnelle de l'allocation. Le taux marginal d'imposition est inférieur à 100 %. Avec un taux de prélèvement de 50 %, une personne qui a un revenu d'activité de 1 000 conserve une allocation de 500 et dispose donc d'un revenu disponible de 1 500. Au-delà de 2 000, il ne perçoit plus d'allocation.

Dans le cas d'une allocation uniforme, le taux de prélèvement est nul. Toute personne a un droit de 1 000 qui s'ajoute à ces revenus primaires. Dans ce cas, c'est au système d'imposition qu'il revient d'assurer la redistribution.

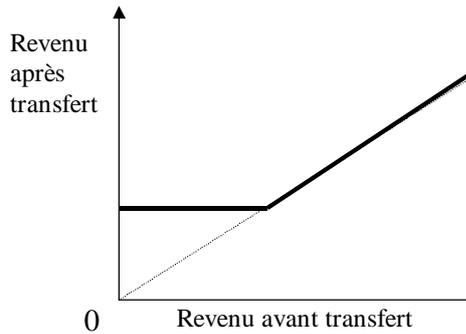
La forme prise par les allocations minimales reflète des objectifs différents. De façon générale, le choix d'une différentielle traduit la volonté de relever les plus bas revenus tout en conservant un écart plus ou moins important de ressources entre titulaires de minima et bénéficiaires d'emplois à plein temps. La difficulté est que ce type de dispositif est dissuasif pour les emplois faiblement rémunérés à temps partiel. La question de l'efficacité de tels dispositifs se pose si les emplois auxquels peuvent prétendre les titulaires de minima sont rarement des emplois à plein temps. En effet, si la norme d'emploi assure un revenu de 3 000, le choix de l'activité est sans ambiguïté, mais si le type d'emploi auquel les bénéficiaires de minima peuvent prétendre n'assure qu'un revenu compris entre 1 000 et 1 500, les arbitrages individuels d'un strict point de vue financier sont plus délicats. Le débat sur l'écart entre revenu d'activité à temps plein et minimum devient alors largement académique, et le système de différentiel pur est au bout du compte peu opératoire.

Dans ce sens l'allocation différentielle progressive vise justement à ne pas décourager la prise d'emploi, même faiblement rémunéré. Cependant, en réduisant les écarts de revenus avec les emplois à plein temps, se posent des questions sur les arbitrages que les ménages peuvent faire entre emplois à temps partiel avec un supplément de revenu minimum et emplois à temps plein. De même, dans la mesure où ce type d'allocation s'apparente à une subvention aux bas salaires, un tel système peut conduire à

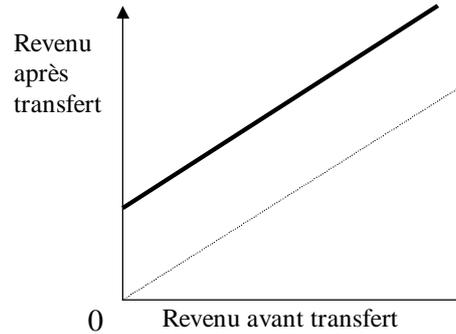
modifier le comportement des employeurs en augmentant leur offre d'emplois faiblement rémunérés.

La logique sur laquelle se fonde l'allocation uniforme du type allocation universelle est assez différente. Tout individu ou ménage reçoit une allocation indépendante de ses autres revenus. Elle apparaît alors en principe neutre sur le comportement d'activité des individus. Mais elle peut exercer une influence variable sur ce comportement suivant le niveau auquel elle est fixée, et selon la configuration familiale (on verra ce point plus loin). Si l'allocation uniforme est d'un niveau suffisamment élevé, elle peut permettre de vivre sans travailler. C'est le choix que préconise A. Gorz avec une allocation d'un montant proche du SMIC. Les autres propositions situent ce montant en-dessous de celui de l'actuel RMI : 1 600 F pour Y. Bresson, environ 1 500 F pour Van Parijs, 3 000 F pour J.-M. Ferry, ce qui rend le choix moins crédible, même pour qui serait disposé à adopter une vie austère.

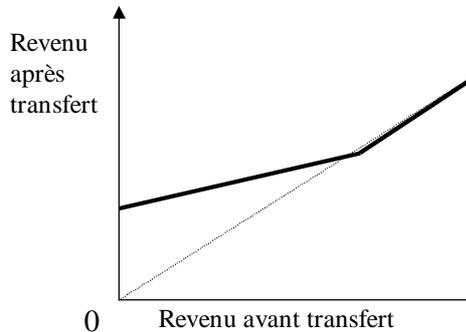
Graphique 6-a
Allocation différentielle



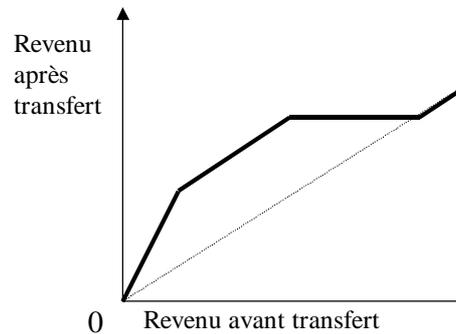
Graphique 6-b
Allocation uniforme



Graphique 6-c
Impôt négatif (allocation dégressive)



Graphique 6-d
Crédit d'impôt (EITC)



2.2. Mérites comparés des différents types de dispositifs

Le tableau suivant résume les propriétés des différents dispositifs à l'aune de neuf critères : l'amélioration du niveau de vie des personnes les plus pauvres, le coût financier, les incitations à l'activité, la place implicitement attribuée à la valeur travail, la

cohérence avec les grands principes du droit social français, les risques de remise en cause des protections dont jouissent ces salariés et de transfert de risques entre employeurs et salariés, la simplification du système de redistribution, le caractère plus ou moins stigmatisant, les réformes qu'il serait nécessaire de leur associer.

Tableau 11

Propriétés des différents dispositifs

Propriétés	Allocation uniforme	Allocation différentielle	Allocation dégressive	Subvention aux bas salaires
Solvabiliser les besoins élémentaires	-	++	+	+
Coût global faible	--	++	+	+
Ne pas décourager le travail	+	--	-	++
Valeur attribuée au travail	?	--	-	++
Conforme aux principes du droit	-	++	++	?
Transferts de risques	--	+	-	-
Simplifier le droit social	++	+	-	--
Ne pas stigmatiser	+	-	+	+
Exige des réformes associées	++ (marché du travail, fiscalité, protection sociale)	-- (dispositifs d'insertion)	- (fiscalité)	+

2.2.1. *L'allocation uniforme : des propriétés redistributives incertaines, une révision des normes sociales*

L'idée d'allocation uniforme n'accorde pas au travail une importance particulière parmi les valeurs qui fondent la société. Déconnecter le droit à l'allocation et l'exercice d'une activité rémunérée, revient à affirmer que le travail est une valeur comme une autre parmi la pluralité de celles que connaît la société, sans priorité particulière. Plus fondamentalement l'allocation universelle veut promouvoir le principe de liberté de choix des individus entre divers *plans de vie* que la société n'a pas à juger. La propriété majeure en est que, en restituant intégralement aux travailleurs le revenu de leur activité, elle ne décourage ni n'encourage le retour au travail. C'est encore plus net si elle est, comme en général proposé, de faible niveau. Si son montant est élevé, elle permet de choisir de vivre sans travailler ou de travailler peu.

Présentée le plus souvent comme non stigmatisante du fait de son caractère inconditionnel, l'allocation universelle présente cependant le risque que persistent certaines discriminations sociales à l'égard de choix de vie, notamment à l'égard de celui de l'inactivité, dans une société encore fondée sur le travail.

Du point de vue des personnes pauvres et ne pouvant accéder au travail, l'allocation uniforme présente peu d'avantage sur les minima sociaux actuels. Son principal avantage est l'assurance d'une plus grande régularité du revenu qu'avec les minima sociaux actuels dont les règles d'application entraînent souvent de fortes variations de ressources. Mais si elle induit des ressources inférieures à celles qu'offre aujourd'hui le système des minima sociaux et de protection sociale, alors elle scelle le sort des plus faibles pour lesquels il ne reste guère de ressources disponibles à mobiliser par d'autres voies.

La proposition de mettre en œuvre un système d'allocation universelle s'assortit en effet en général d'une proposition de simplification radicale du système des transferts sociaux, par suppression de plusieurs prestations existantes (RMI, ASS, allocation de parent isolé, prestations familiales, aides au logement) et refonte de la fiscalité. Sur le marché du travail, la meilleure continuité de la protection sociale ainsi obtenue pourrait

conduire à réduire la taille de certains dispositifs comme l'assurance chômage, et déboucher sur une interrogation sur le montant souhaitable du salaire minimum. Outre les risques de démantèlement de certains éléments des dispositifs de protection sociale qu'on peut ainsi redouter, le risque d'un report massif sur les finances publiques des charges de soutien des bas revenus, ne pourrait alors être négligé.

L'idée d'allocation universelle *inconditionnelle* n'a pas de sens économique sitôt que l'on prend en compte la question de son financement. En effet, une allocation ne peut être uniforme de ce point de vue car soit son financement se fait par capitation (alors l'effet net est nul, on prélève sur chaque individu, le montant nécessaire au financement de l'allocation uniforme qu'il reçoit), soit son financement se fait par une taxation proportionnelle aux revenus (ou à la consommation si l'on fait appel à la TVA) et l'allocation devient de fait progressive avec les revenus, soit il se fait au travers d'une imposition progressive sur le revenu et ne sont alors garantis suivant le barème retenu ni l'effet d'incitation au travail, ni l'effet redistributif.

De plus du point de vue des finances publiques, distribuer la même somme à tous, y compris à ceux qui n'en ont pas besoin (en haut de la courbe des revenus par exemple), est assez inefficace ;¹⁰⁴ l'utilité marginale procurée par 1 500 francs supplémentaires à des personnes du dernier décile du haut de la distribution des revenus est quasiment nulle, alors qu'elle est très forte pour les personnes dont c'est l'essentiel des ressources. Si une telle allocation peut paraître simple à organiser, elle ne débouche pas sur l'optimum collectif que la dépense publique cherche en principe à approcher.

C'est bien la raison pour laquelle de nombreuses prestations sociales ont été ciblées vers les personnes qui en ont le plus besoin. C'est l'origine de la mise sous condition de ressources de nombreuses allocations, au risque, certes, d'une stigmatisation des populations bénéficiaires, et d'effets de seuil dont on a vu précédemment la perversité. Mais ces risques ne peuvent conduire à préférer le traitement indifférencié des populations au

⁽¹⁰⁴⁾ Sauf à fortement relever les taux d'imposition.

mépris des besoins spécifiques dont elles font droit. Et ce sont ces risques que veulent surmonter les allocations différentielles.

2.2.2. *Les allocations différentielles : des propriétés redistributives excellentes, mais au prix de fortes désincitations au travail*

À ressources budgétaires données, les transferts reposant sur des allocations différentielles sont ceux qui possèdent les meilleures performances redistributives. De plus, ils ne remettent pas en cause le niveau de protection dont bénéficient les personnes occupant un emploi, et notamment le niveau du salaire minimum. Mais ils peuvent créer des « pièges à pauvreté » dans lesquelles s'enferment leurs bénéficiaires du fait de taux marginaux d'imposition très élevés. De plus, ce dispositif pourrait contribuer à creuser le fossé entre un groupe de salariés occupant des emplois assortis de normes sociales favorables, et un second groupe pour lequel les chances d'accès à l'emploi seraient très faibles et auquel la société ne proposerait guère d'autre alternative que l'inactivité convenablement indemnisée. Son usage suppose donc un consensus suffisant dans la société sur la relativité de la valeur du travail comme attribut de la citoyenneté, ce qui n'est pas incompatible avec la tolérance à l'égard de mécanismes de transfert décourageant l'activité.

2.2.3. *Allocation dégressive (impôt négatif) et subvention aux bas salaires : une solution pour atténuer le dilemme entre redistribution et incitations ?*

Entre les deux configurations précédentes, il est possible d'imaginer un compromis qui passe par la mise en œuvre d'instruments comme l'impôt négatif ou les subventions aux bas salaires qui concourent simultanément aux deux objectifs de redistribution en faveur des personnes les plus pauvres et de non-découragement de ceux-ci à la reprise d'emploi.

Le choix de ces instruments s'appuie sur une philosophie sociale valorisant fortement le travail ; une subvention aux bas salaires encourage très fortement l'activité ; mais elle fait courir le risque d'une dégradation des normes salariales, comme dans le cas de l'allocation universelle.

D'une façon plus générale, cette configuration exprime le choix de diversifier les instruments de la politique sociale afin d'alléger les contradictions entre les divers objectifs poursuivis, d'approcher au mieux la diversité des besoins individuels, et de prévenir les recours opportunistes au système redistributif, de la part des entreprises comme des ménages. Cette configuration suggère également la recherche d'un équilibre entre prestations en espèces et prestations en nature. On ne peut cependant pas dissimuler qu'il engendre une certaine complexité du système de transferts dont l'expérience acquise en France (cf. chapitre Premier) permet de mesurer les risques.

2.3. L'attitude face au travail, une affaire complexe

Les analyses qui précèdent doivent être enrichies d'une part d'une référence aux motivations autres que monétaires, qui engagent ou non à travailler, d'autre part aux interactions, entre droit individuel et droit familialisé, auxquelles sera consacré le point 3 ci-après. Tout d'abord, même en se cantonnant au champ des incitations strictement monétaires, il est clair que celles-ci varient selon les individus. De nombreuses études empiriques indiquent ainsi que l'élasticité de l'offre de travail au revenu diffère entre hommes et femmes : alors que l'activité masculine est relativement inerte, l'activité d'une femme mariée réagit plus fortement non seulement à son propre salaire (positivement), mais aussi à celui de son conjoint ou des autres revenus du ménage (négativement). Toujours en ce qui concerne les incitations strictement monétaires, l'arbitrage travail-loisir ne dépend pas du gain salarial net - au sens « net des transferts et des impôts » -, mais du gain net de l'ensemble des charges liées à l'activité professionnelle. En particulier, les frais professionnels, et surtout, dans le cas d'un père ou d'une mère, les frais afférents à la garde des jeunes enfants, obèrent les gains liés à l'activité professionnelle. Ceci explique à nouveau que la sensibilité de l'offre de travail au salaire soit plus élevée pour les femmes - surtout pour les mères de famille monoparentale - que pour les hommes. L'offre de travail dépend, en outre, non pas tant du salaire immédiatement susceptible d'être obtenu, que de l'espérance de gain à moyen terme lié à une reprise d'activité. Ainsi, malgré des

gains nets faibles, un salarié qui a connu un éloignement prolongé de l'activité professionnelle peut avoir intérêt à reprendre une activité qui, même assortie de garanties sociales et salariales faibles, ouvre la perspective de l'accès ultérieur à un emploi mieux rémunéré et protégé.

Plus généralement d'autres facteurs que les calculs financiers, comme la dignité ou l'estime de soi, gouvernent le désir d'accéder au marché du travail, pour peu que l'emploi occupé soit un facteur, sinon de réalisation, du moins de socialisation, ce qui n'est pas le cas de n'importe quel emploi ; quelquefois même il n'en est rien. Cette analyse, dans le contexte français où le travail reste une valeur centrale de l'appartenance à la société, conduit à réfuter la mise en place d'une allocation universelle généralisée, et à préférer une solution intermédiaire de garantie de revenu en cas de non-emploi, et de soutien à la reprise d'activité par des formules d'intéressement plus durables et efficaces que celles actuellement en vigueur en France.

Le défaut majeur de ces analyses est qu'elles se placent au niveau des choix individuels et ignorent que certaines garanties de ressources sont liées à la situation familiale. Or, si le retour à l'emploi est une affaire individuelle, le gain qui en résulte, après les effets cumulés des ressources tirées du travail par les autres membres de la famille et des prestations sociales, dépend de la situation familiale.

3. Quel contour pour les solidarités : l'individu ou la famille ?

Le revenu minimum doit-il être un revenu pour l'individu ou pour la famille ? L'individualisation et la familialisation reposent sur deux logiques très différentes.

Dans la première logique, le système fiscal et social se centre sur l'individu. Les caractéristiques de la famille ne donnent lieu à aucune prise en compte. Les allocations chômage qui sont uniquement fonction des antécédents professionnels de la personne en sont un exemple. De même, le système suédois d'imposition complètement individualisé postule qu'à revenu individuel identique, impôt égal. Dans un système de garantie de revenu individuel, un revenu minimal est versé à chaque personne

indépendamment de ses caractéristiques familiales, les solidarités familiales ou privées n'ont pas à être prises en compte. Un tel système laisse la liberté à chaque adulte de réaliser toute économie d'échelle qui pourrait résulter de son choix de vie (telle que la mise en couple). Ce type de logique, présente dans les propositions d'instauration d'un revenu *universel*, permet alors à chaque individu de construire librement ces choix.

Dans la seconde logique, la famille constitue en revanche le noyau central. Dans le cas des minima sociaux, cela signifie qu'on reconnaît une priorité à la solidarité familiale, à la mutualisation des ressources au sein de la famille, avant de faire appel à la solidarité nationale. En prenant comme entité la famille, les dispositifs peuvent tenir compte des économies d'échelle réalisées en son sein pour déterminer le niveau de l'aide. Un système d'imposition familialisé va tenir compte des revenus de l'ensemble du ménage et moduler l'impôt en fonction de la présence d'un conjoint avec ou sans revenu et aussi d'enfants. La capacité contributive n'est plus individuelle mais fonction des caractéristiques du ménage. Dans un système d'assurance chômage les allocations versées vont être augmentées pour les personnes qui ont des charges d'enfants ou modulées en fonction du revenu du conjoint.

Le système français de protection sociale participe des deux logiques, une logique de droit individuel (comme l'assurance chômage) et une logique de droits familialisés (pour toutes les prestations assises sur la reconnaissance d'un *besoin*), on l'a vu dans le chapitre Premier.

La reconnaissance de droits universels, liés à la personne humaine, prônés par l'Union européenne, comme l'égalité entre hommes et femmes, tend à encourager le recours à l'individualisation des droits.¹⁰⁵ À l'inverse, l'accent mis sur la familialisation des droits rappelle la force de la famille comme institution de base de la société dans certains pays comme l'Italie, l'Espagne où la solidarité familiale l'emporte sur les formes plus

⁽¹⁰⁵⁾ Voir M.-T. Lanquetin et M.-T. Letablier, « Individualisation des droits en matière de protection sociale et droits fondamentaux », note d'étape pour la CNAF- CEE n° 00/02.

collectives de la solidarité. C'est le cas de la France à un moindre degré, où la loi fait jouer un rôle à l'obligation alimentaire entre personnes d'une même famille, en subordonnant à sa mise en œuvre préalable l'intervention de l'aide publique (cas de l'aide sociale aux personnes âgées) et en recouvrant les dépenses exposées sur les successions.

L'individualisation des droits semble supprimer bien des effets pervers : elle évite toute stigmatisation quant à la forme de vie choisie par les personnes (seules, en couple ou selon tout arrangement) ; le choix de travailler ou non découle de décisions purement individuelles, et ne dépend pas des choix du conjoint ou de la présence d'enfant. Mais une individualisation totale fait aussi courir des risques, comme la perte d'avantages acquis par la vie en couple (les retraites de réversion, ou les droits à la santé) s'ils ne sont pas intégralement compensés par des droits individuels équivalents acquis dans des conditions qui ne soient pas exagérément contraignantes. Dans les pays où le rôle traditionnel des femmes était d'être au foyer, comme en Allemagne ou au Pays-Bas, l'individualisation des droits s'accompagne de mesures transitoires, avec un risque : la reconnaissance de droits universels venant compléter une couverture assise sur l'emploi va de pair avec un financement public qui tend vite à se limiter aux plus nécessiteux d'entre eux et à raisonner en termes de « besoin » non satisfait, évalué en fonction de conditions de vie. L'individualisation des droits accroît alors le champ de l'assistance.

En ce qui concerne les minima sociaux, la comparaison entre un droit individuel ou un droit familial amène à traiter deux questions : l'estimation des économies d'échelle engendrées par la vie en commun ; l'effet sur le choix de travailler du conjoint, selon la forme que prend l'allocation de revenu minimum.

3.1. Le débat sur les économies d'échelle

Dans une logique d'individualisation, les droits sociaux de l'individu sont indépendants de sa configuration familiale. Son niveau de prestation sera le même qu'il soit seul ou qu'il vive en couple. Le revenu minimum garanti au couple est alors égal au double du revenu minimum garanti à un individu. Dans une

logique de familialisation, le revenu garanti à un couple est en général inférieur au double du revenu garanti à un individu isolé en fonction des économies réalisées par la vie en couple.

Le traitement du conjoint dans la législation concernant les minima sociaux est très différent d'un pays à un autre : son poids rapporté au demandeur de l'allocation varie de 33 % en Belgique et au Royaume-Uni à 100 % au Danemark et aux Pays-Bas. Les suppléments accordés aux enfants sont généralement plus faibles que le supplément accordé au conjoint : ils prennent la forme de montants fixes par enfants ou de montants modulés soit en fonction de leur âge, soit en fonction de leur rang. Les montants accordés varient très sensiblement selon que l'enfant vit avec un seul de ses parents ou les deux.

Les débats sur les échelles d'équivalence les plus pertinentes pour assurer un niveau de vie équivalent aux familles les plus modestes selon leur composition dépendent largement des besoins couverts par le dispositif. Une des échelles d'équivalence actuellement utilisée par l'OCDE et l'INSEE pour comparer les niveaux de vie, donne un poids de un au premier adulte (une unité de consommation), un poids de 0,5 au second adulte ainsi qu'aux autres personnes de plus de 14 ans et de 0,3 aux enfants âgés de moins de 14 ans. Il en ressort qu'une personne seule ayant un revenu de 100, un couple ayant 150 de revenu, et un couple avec un enfant ayant un revenu de 180 sont supposés disposer d'un niveau de vie comparable. L'échelle d'Oxford, plus ancienne, donne des poids plus importants de 0,7 pour le premier adulte et de 0,5 pour les enfants. Les économies d'échelles plus importantes réalisées aujourd'hui en raison de la baisse dans le budget du tout venant des ménages (mais pas forcément des ménages les plus pauvres) des consommations individuelles (notamment l'alimentation) et de l'accroissement du poste logement peuvent justifier la diminution de ces coefficients.

Hors logement, source principale d'économies d'échelle dans un ménage, les besoins des différents membres du ménage ne sont pas très éloignés. Les pays qui explicitement sortent les dépenses de logement pour définir un minimum nécessaire par personne pour couvrir leurs besoins (besoins alimentaires, de vêtements, et autres besoins liés à la vie sociale en termes de déplacement, de

loisirs...) donnent un poids au conjoint équivalent ou légèrement inférieur à celui de l'allocataire. Cette prise en compte des besoins individuels a conduit certains pays à moduler les suppléments pour enfants en fonction de leur âge, attribuant dès l'adolescence un poids proche ou équivalent à celui du conjoint. Le conjoint dans un couple, ou tout adulte âgé de plus de 18 ans a un poids égal à 80 % de l'aide accordée à une personne seule en Allemagne. Les écarts entre enfants et conjoint sont limités entre enfants, adolescents et parents en Suède et en Finlande.

Cependant, cette différence d'approche dans la détermination du niveau des aides n'explique pas l'intégralité des écarts entre pays. Par exemple, la France et le Royaume-Uni accordent des suppléments pour conjoint beaucoup plus faibles que les autres pays (respectivement 33 % et 50 %) alors que des dispositifs couvrent par ailleurs les dépenses afférentes au logement (dépenses de loyer et taxes locales). D'autres considérations interviennent en effet dans le choix de telle ou telle échelle d'équivalence, comme la volonté de maintenir un écart de revenus entre familles bénéficiaires de prestations sociales et bénéficiaires de faibles revenus d'activité. En Allemagne, la définition du niveau de l'aide sociale est en partie conçue pour assurer un certain écart avec les revenus d'une famille modeste dont une personne est active. Dans les pays comme les Pays-Bas ou le Danemark, qui servent des prestations assez généreuses et qui assurent un poids plus important au conjoint et aux enfants, l'écart est faible entre familles allocataires de minima sociaux et familles disposant d'un revenu d'activité au niveau des salaires minima.

3.2. L'engagement au travail selon la configuration familiale

La nature des garanties minimales de ressources et leur articulation avec les politiques de transferts et de prélèvements sur les ménages modestes ne sont pas neutres vis-à-vis du comportement des individus en matière de participation au marché du travail.

En général, un minimum social familialisé décourage fortement de travailler les membres d'un couple dont aucun n'a de revenu d'activité. En effet, la prise d'activité de l'un d'entre eux seulement diminue les transferts liés au droit à garantie de revenu de

l'ensemble du ménage : la rémunération effective du travail après transferts est donc très faible, et souvent nulle. Dans un système où cette garantie serait individualisée, la reprise d'activité d'un membre du couple ne porterait atteinte qu'à ses propres droits sociaux, et pas à ceux de son conjoint : elle aurait donc des incidences moins défavorables sur le revenu disponible du ménage. À l'inverse, lorsqu'un membre du ménage dispose de revenus d'activité, un dispositif social familialisé est plus incitatif à l'emploi du second membre, puisque l'allocation avant reprise d'emploi est d'un montant faible. Dans un système individualisé, le second membre du couple qui retrouve une activité perdrait l'intégralité de son minimum social, soit des conséquences financières plus importantes.

L'avantage financier procuré par l'emploi dépend aussi des autres transferts sous conditions de ressources. Même si, comme il a été indiqué au point 2.3. infra, l'intérêt financier ne doit pas être considéré comme le seul élément intervenant dans les choix des personnes, les systèmes de transfert peuvent, selon leurs modalités propres et la façon dont ils s'articulent, limiter l'avantage financier procuré par la reprise d'un emploi, et donc diminuer l'attrait de cette reprise.

On peut rendre compte des différents aménagements institutionnels concevables en les classant selon deux axes : le premier renvoie à la forme des allocations avec une gradation allant d'un dispositif différentiel pur à une allocation universelle indépendante des revenus, le second axe renvoie à la façon dont les individus sont pris en compte sur un axe « individualisation-familialisation » (cf. tableau 12). Le croisement des deux axes permet de faire apparaître différentes modalités possibles de redistribution. Peu d'entre elles ont donné lieu à la mise en place effective de dispositifs ou même de propositions.

Tableau 12

Axe : modalités de couverture des individus Axe : type d'allocation		Familialisation Prise en compte de la famille Globalisation des Ressources ménage	Globalisation des ressources au niveau du couple	Individualisation partielle	Individualisation complète	Prise en compte des enfants
		Famille	Traitement séparé des enfants			
Allocation différentielle pure	Revenu Disponible* 	Income Support (Royaume-Uni)				
Allocation différentielle progressive (limitée dans le temps)	RD* activité 	RMI (France)				
Allocation différentielle pérenne (fonction des revenus)	RD* activité 	Working families Tax-credit (Royaume-Uni) Eared Income Tax Credit (USA)		Allocation de partenaire (assistance chômage, Australie)		
Allocation différentielle pérenne (fonction des revenus)	RD* ressources 	Impôt négatif (Bourguignon)				Prestations familiales sous conditions de ressources (degressives en fonction du revenu) Crédit d'impôt (Canada)
Allocation uniforme	RD* 				Paiement au parent (Australie) Revenu universel: APE (France)	Prestations familiales sans conditions de ressources

3.2.1. Les effets pervers de la familialisation...

L'intéressement à la (re)prise d'une activité ne prend pas la même forme selon que le système est purement différentiel ou non, selon que les droits sont individuels ou définis au niveau de la famille, selon le caractère pérenne ou non des mesures d'incitation. Les avantages et les inconvénients varient selon les dispositifs ; ils dépendent du niveau de salaire auquel peuvent prétendre les personnes, mais aussi des situations familiales. L'intérêt financier procuré par la prise d'un emploi apparaît en effet plus ou moins important selon que le conjoint travaille ou non, selon qu'il s'agit d'un travail supposé « d'appoint » (en général celui de la femme) ou au contraire du travail principal (en général celui de l'homme).

Pour une garantie définie au niveau d'une famille s'élevant à 1 000 F pour une personne seule, 500 F pour le deuxième adulte de la famille et 250 F par enfant, une personne isolée aura droit à un revenu minimum de 1 000 F, un couple recevra 1 500 F, la présence d'enfants apportera au ménage un supplément de 250 F par enfant. Les ressources sont globalisées au niveau du ménage.

- *Dans le cas d'une allocation différentielle pure*, le montant de l'allocation étant croissant avec la taille de la famille, l'incitation à prendre un emploi est d'autant plus faible que la taille du ménage augmente. Une personne seule aura un gain financier dès lors que ses revenus d'activité dépasseront 1 000 F, un couple aura un gain si ses revenus d'activité sont supérieurs à 1 500 F, à 1 750 F si le couple a un enfant. En effet, la baisse de revenus sociaux consécutifs à la reprise d'activité porte sur les droits de l'ensemble des membres du ménage, sur ceux du conjoint et des enfants. Dans ce sens l'avantage financier tiré d'une activité faiblement rémunérée à temps partiel est très limité, d'autant plus que la taille de la famille est importante.

L'exemple type d'un tel système est celui des dispositifs anglais (assistance chômage et revenu minimum) qui découragent fortement la reprise d'un emploi faiblement rémunéré pour les personnes dont le conjoint est au chômage (des femmes dans 80 % des cas). Le système d'assurance chômage *job seeker's allowance* encourage peu les femmes dont le conjoint est au chômage à travailler à temps partiel dans la mesure où tout salaire perçu par la femme affecte l'allocation chômage de son conjoint. La femme n'a d'intérêt à travailler qu'à plein temps avec un niveau de salaire élevé permettant de couvrir la perte d'allocation de son conjoint. La situation est la même quand l'homme n'est plus éligible à la prestation chômage (au bout de 6 mois) et perçoit *l'Income Support*. Les revenus de la femme sont alors déduits du montant de *l'Income Support* touché par son conjoint.

La familialisation du dispositif réduit donc très fortement l'intérêt des femmes de reprendre un emploi à temps partiel ou à un niveau faible de salaire. Des études menées à la fin des années quatre-vingt au Royaume-Uni ont d'ailleurs mis en évidence que la participation à une activité économique des femmes vivant avec un conjoint chômeur était deux fois plus faible que celles dont le

conjoint travaille. Par contre quand elles travaillent, celles-ci le font plus souvent à temps plein.

- *Dans le cas d'une allocation dégressive*, un franc de revenu primaire supplémentaire conduit à une baisse de l'allocation inférieure à 100 % de celle-ci. Avec un taux de prélèvement de 50 %, une personne seule qui a un revenu d'activité de 1 000 F conserve une allocation de 500 F et dispose donc d'un revenu disponible de 1 500F. Au-delà de 2 000 F, elle ne perçoit plus d'allocation. Le seuil d'exclusion varie en fonction des situations familiales, il est de 3 000 F pour un couple, de 3 500F pour un couple avec un enfant. Le système est alors moins pénalisant que ne l'est celui de l'allocation différentielle pure. L'effet pervers « familial » est toutefois maintenu, la plage de revenu sur laquelle le prélèvement marginal est de 50 % est plus étendue pour les couples avec enfants qu'elle ne l'est pour les isolés.

- *Les mécanismes d'incitation à la reprise d'un emploi* prennent dans la plupart des pays européens la forme d'une prolongation des droits au revenu minimum pendant une période limitée ne prenant en compte qu'une partie des revenus reçus. Le mécanisme d'intéressement du RMI, mis en place dès 1998, et rénové en décembre 1998, en est un exemple.

Les règles retenues dans les autres pays qui instaurent un intéressement limité dans la durée sont relativement proches. Elles prennent la forme d'un abattement fixe sur les revenus d'activité. Les abattements en Belgique qui peuvent s'étaler sur trois ans sont dégressifs dans le temps. Au Danemark, les personnes peuvent percevoir le minimum à taux plein tant que le salaire mensuel ne dépasse pas un certain seuil, les revenus cumulés de la personne ne devant pas dépasser six fois ce seuil par an. Ces mécanismes, qui permettent d'assurer un avantage financier lors d'une prise d'emploi, ne règlent cependant pas de façon satisfaisante le problème de l'articulation entre minima et niveaux de revenus procuré par de bas salaires. Dès que le système d'intéressement cesse, le gain financier peut s'avérer extrêmement faible.

3.2.2. *...se conjuguent aux effets de seuils associés aux autres prestations*

Le faible gain financier procuré par la reprise d'une activité professionnelle dans certains cas (travail à temps partiel au niveau du SMIC) n'est pas dû exclusivement aux modalités de calcul du minimum garanti. Les critères retenus pour l'attribution de certaines prestations sociales (couverture maladie, aides au logement) ou pour le calcul des impôts (impôts locaux ou nationaux) peuvent générer des effets pervers importants. C'est l'ensemble de ces dispositifs qui détermine au final le gain tiré d'une activité professionnelle. On a vu au chapitre Premier (constat), les effets de seuil considérables des aides au logement dans le cas français, compte tenu de la « neutralisation » des minima sociaux pour le calcul de ces aides, neutralisation qui cesse brutalement en cas de reprise d'emploi.

Baisse des droits, imprévisibilité de ces derniers, ruptures de droits quand les personnes changent de situations professionnelles ou familiales, autant de sources pouvant limiter l'intérêt financier à (re)prendre un emploi. Même si les personnes concernées ne peuvent calculer simplement l'effet financier de chaque dispositif, elles en mesurent concrètement l'impact et peuvent dès lors être découragées de rechercher une insertion par l'emploi.

3.3. Les tentatives de réponse

Pour atténuer les effets pervers précédemment décrits, on peut songer à mettre en place des dispositifs pérennes assurant un supplément de revenu à tout ou partie des ménages, à tout le moins à ceux ayant de faibles revenus d'activité, soit en limiter les effets désincitatifs, tenant au caractère familialisé des minima sociaux, en individualisant partiellement les droits.

3.3.1. *Les dispositifs pérennes d'intéressement*

Les dispositifs tendant à lisser les transitions entre inactivité et emploi procèdent peu ou prou de l'idée d'impôt négatif. Ces modalités d'intéressement à la reprise d'un emploi prennent des

formes variables selon les pays. Elles sont extrêmement dépendantes des caractéristiques socio-fiscales de ces pays, des caractéristiques du marché du travail et de l'organisation de la protection sociale dans ces pays.

L'incitation à la reprise d'activité au Royaume-Uni

La solution adoptée au Royaume-Uni pour limiter les effets de seuil a pris la forme d'une allocation complémentaire aux revenus du ménage quand ces derniers ont au moins un actif et ne sont pas éligibles aux programmes de garanties de ressources. Ce programme, le *Working Families Tax Credit* (WFTC) qui remplace depuis octobre 1999 le *Family Credit* est un soutien pérenne aux ménages à bas revenus. Sa mise en place est fortement dépendante de la structure des aides accordées aux familles. Il touche les familles qui disposent de revenus immédiatement supérieurs à celles qui dépendent de l'*Income Support* et du *Job Seekers allowance*. En effet, les modalités de calcul de ces deux derniers dispositifs qui intègrent des majorations pour conjoint, pour enfants à charge et dont les règles d'intéressement sont limitées, privent largement d'intérêt financier la prise d'une activité faiblement rémunérée. Ces effets sont accentués dans la mesure où les aides au logement *Housing benefit* diminuent très rapidement (de 65 %) dès la sortie du dispositif, de même que les allocations couvrant les taxes locales, *Council Tax Benefit*, (à raison de 20 %). De plus, à la différence du système français, l'entrée dans l'imposition est très rapide.

Le *Working Families Tax Credit* (WFTC) peut être attribué à celui des deux conjoints d'un couple qui occupe un emploi d'au moins 16 heures par semaine, ¹⁰⁶ dès lors que le couple a au moins un enfant à charge.

Ce système apporte plusieurs améliorations par rapport au système antérieur le *Family credit*. Le taux de réduction de l'allocation en cas d'augmentation des revenus est réduit à 55 % alors qu'il était de 70 %. L'incitation à travailler pour ceux qui sont dépourvus d'emploi s'en trouve accrue et celle à diminuer le temps de travail atténuée. Par son niveau plus important, et une

⁽¹⁰⁶⁾ Voir description plus précise dans l'atelier « Allocation universelle et réforme des minima sociaux ».

meilleure couverture des frais de garde, le dispositif tient compte aussi de la situation des ménages dont les deux conjoints vont prendre ou reprendre une activité salariée.

Le système américain : une subvention aux bas salaires

Le système américain d'incitation à la reprise d'activité : *Earned Income Tax Credit* (EITC), est une subvention pérenne aux bas salaires qui passe par le système d'imposition fédéral.¹⁰⁷ Il est familialisé dans le sens où son montant dépend du nombre d'enfants et, s'agissant des personnes mariées, des revenus du couple.

Le montant maximum de l'EITC est de 3 756 \$ (22 500 F par an environ) pour une famille ayant deux enfants ou plus, et de 2 271 \$ (13 300 F) pour les familles d'un enfant. Ce système est simple ; pour les familles à très bas revenus, le crédit augmente avec l'accroissement du salaire. En 1998, pour une famille ayant au moins deux enfants, l'EITC augmente de 40 cents pour chaque dollar supplémentaire jusqu'à un salaire annuel de 9 390 \$ (56 300 F) et un montant maximal de crédit de 3 756 \$. Ce crédit est constant pour les salaires compris entre 9 390 et 12 250 \$; il diminue ensuite progressivement de 21 cents pour chaque nouveau dollar supplémentaire (graphique 6-d). Pour les ménages imposables, il vient se soustraire au montant payé. Si le crédit d'impôt excède le montant d'impôt payé, il est reversé à la famille.

¹⁰⁸

Les niveaux de salaires très faibles ordinairement accessibles aux bénéficiaires du dispositif d'aide sociale limitent l'intérêt financier associé à une reprise d'activité sans mesure pérenne d'intéressement. Cet effet est plus fort pour les familles avec enfants dans la mesure où les aides sont beaucoup plus généreuses en cas de présence d'enfant au foyer. La baisse

⁽¹⁰⁷⁾ Ce système lié à l'impôt fédéral est actuellement en cours de développement au niveau des Etats. En 1998, 9 États ont mis en place des formules d'EITC calculés comme un pourcentage de l'EITC fédéral. Voir O. Bontout, « L'EITC, crédit d'impôt aux États-Unis », DREES, n° 11, octobre 1999.

⁽¹⁰⁸⁾ Sur les 19,4 millions de ménages bénéficiaires de l'EITC en 1996, 15,4 millions ont reçu un versement à ce titre en moyenne de 195 \$ (environ 1 200 F) pour une personne sans enfant, 1 380 \$ (environ 8 000 F) pour une famille ayant un enfant et 2 070 \$ (environ 12 000 F) pour celles de deux enfants et plus.

rapide des avantages accordés en matière d'accès à la santé (programme *medicaid*), ou des bons alimentaires (*Food stamps*), dès que les ressources augmentent, accentuent ce phénomène. Le mécanisme de l'EITC joue en définitive un rôle comparable aux prestations familiales versées sous conditions de ressources dans un pays où celles-ci n'existent pas. En 1994, il couvrait environ 20 % de l'ensemble des foyers et environ 41 % des foyers ayant des enfants de moins de 18 ans.¹⁰⁹

Ses effets sur le marché du travail sont modestes, mais positifs : il aurait contribué à la hausse des taux d'activité au cours de la période récente, surtout pour les personnes seules ayant des enfants. Son effet négatif sur l'activité des femmes mariées aurait conduit, en définitive, à un faible impact sur le volume total d'heures travaillées.

L'EITC a subi toutefois de nombreuses critiques : la dépendance du système d'imposition, le traitement différencié des couples qui avantage les couples mariés par rapport aux concubins. De plus, son versement annuel au moment du paiement des impôts enlève en partie à ce crédit son caractère d'encouragement à travailler pour un bas salaire.¹¹⁰

3.3.2. *L'individualisation des droits*

Dans une perspective radicale, chaque personne disposerait d'un droit à la solidarité nationale en dehors de toute prise en compte des revenus des autres personnes avec qui elle vit. Les caractéristiques de la cellule familiale n'interviendraient pas dans la définition du droit. Si une des personnes prenait un emploi, seule l'allocation individuellement servie à cette personne serait affectée, l'autre membre du ménage n'étant pas concerné, ni les droits des enfants.

Une telle démarche évite de créer entre membres adultes d'un ménage des solidarités contraintes, et de lier, de façon pour partie arbitraire, le sort de deux personnes dont la liberté de choix,

⁽¹⁰⁹⁾ Source : DREES, « *Études et Résultats* », n° 51, février 2000.

⁽¹¹⁰⁾ La possibilité ouverte aux familles ayant des enfants que le crédit soit versé mensuellement par les employeurs en même temps que les salaires est utilisée par une infime partie des bénéficiaires (moins de 5 %).

notamment entre emploi et non-emploi, se trouve ainsi affectée. Elle évite aussi de faire des enfants les otages de choix parentaux. Elle se prête néanmoins à différentes sortes de contournements dont témoignent plusieurs exemples étrangers. *Les effets pervers de l'individualisation complète des droits au niveau du couple*

L'individualisation des droits tend à supprimer tout droit fondé sur la situation familiale pour le remplacer ou non par un droit individuel. Ainsi le Danemark a supprimé l'assurance veuvage (qui était destinée aux veuves) dans un objectif d'égalité des hommes et des femmes sans la remplacer par une prestation également accessible aux uns et aux autres. La conséquence en a été une dégradation de la situation matérielle de certaines veuves.

Les ambiguïtés d'un revenu minimum individualisé sont notamment démontrées par le système de « paiement au parent » (*parenting payment*) introduit en 1998 ¹¹¹ en Australie, indifféremment servi au parent isolé ou vivant en couple qui assure la garde des enfants (cette dernière condition de service lui donnant en outre une coloration particulière).

Cette mise en place d'une allocation individuelle, qui est servie principalement à des femmes, peut s'analyser de deux façons. La première est qu'elle assure une autonomie financière et une possibilité de travail domestique aux femmes intéressées. À l'opposé, un tel dispositif peut être perçu comme une incitation forte pour les femmes, et singulièrement les femmes peu qualifiées, à quitter le marché du travail ou ne pas y revenir.

L'individualisation partielle des droits au sein du couple

En Australie, le système d'assistance chômage, dont les caractéristiques étaient proches du dispositif anglais, a été réformé en 1995 avec l'introduction au sein des couples bénéficiaires de prestations, d'un droit individualisé, l'allocation de partenaire (« partner allowance »), ouverte aux personnes de plus de 40 ans n'ayant pas ou ayant seulement peu travaillé dans

⁽¹¹¹⁾ Le « paiement au parent » comprend deux éléments, les familles pouvant opter pour l'un ou l'autre de ces dispositifs : une prestation forfaitaire qui ne dépend que du revenu du demandeur ou une prestation additionnelle dont le niveau dépend du revenu des deux conjoint « Australie : le paiement au parent », voir J.-M. Saunié, atelier 2..

l'année précédente, cette allocation visant à les encourager à prendre des emplois à temps partiel, même faiblement rémunérés. En effet, dans un contexte où 24 % seulement des femmes mariées à un chômeur disposaient d'un emploi en 1992, à comparer à un taux d'emploi de 64 % parmi les femmes mariées, plusieurs études ont suggéré que cet écart provenait en partie des caractéristiques de l'assistance chômage, l'homme étant généralement dans le couple le bénéficiaire des prestations et recevant un montant additionnel d'allocation au titre de son conjoint. Avec un test de ressources défini au niveau du couple et un taux marginal d'imposition de 100 % sur une plage de revenu importante, les couples ne disposaient d'aucun revenu supplémentaire en prenant un travail à temps partiel. Si une personne avait déjà un travail à temps partiel, le gain tiré par un second apporteur de ressources dans le couple se limitait au seul abattement forfaitaire.

Depuis la réforme, chacun des conjoints d'un couple peut bénéficier d'un droit propre. Chaque allocataire bénéficie désormais d'un abattement forfaitaire sur ses revenus d'activité jusqu'à 60 A\$ par quinzaine, d'un intéressement de 50 % sur ses revenus de 60 à 140 A\$ puis de 30 % au-delà. Si les revenus d'une des personnes dans le couple excèdent le montant lui ouvrant un droit individuel, les droits sont appréciés au niveau du couple. Ainsi le test de ressources est séquentiel, il n'intervient au niveau du couple que dans un second temps à partir du moment où les revenus propres de l'individu ne lui ouvrent plus droit à la prestation.

Cette réforme s'est de fait traduite par une augmentation du travail à temps partiel et par un accroissement des revenus procurés par ce travail.

Le traitement séparé des enfants

Un traitement complètement individualisé des enfants passe par le versement d'allocations à tout enfant, quel que soit son rang et ce à un niveau suffisamment élevé, c'est-à-dire plus que celui existant dans la plupart des pays.

À défaut d'un tel choix, les droits des enfants, dans le cadre des minima garantis familialisés, élargissent fortement la plage de revenus où l'intérêt financier d'une reprise d'emploi est limité.

Une autre forme de droit partiellement individualisé des enfants est le versement des prestations à un niveau uniforme sous conditions de ressources des parents, ou la mise en place d'un système de crédit d'impôt. Cette dernière solution a été retenue au Canada. Si ce mécanisme existait depuis longtemps, il a pris une place primordiale en remplaçant l'ensemble des transferts vers les familles avec enfants, qui pénalisaient les familles ayant des revenus d'activité, même très faibles. Le mécanisme d'imposition en vigueur à partir de 2000 permettra en outre de lisser l'aide consentie en lui assurant un montant maximal en dessous d'un certain seuil de revenu, puis en la faisant baisser progressivement avec l'augmentation des revenus de la famille.

4. Que retenir pour la France de ces réflexions ?

De cette réflexion émerge l'idée que le système socio-fiscal français devrait s'orienter vers un renforcement limité de l'individualisation des droits sans en méconnaître les risques. Entre les effets pervers de la familialisation des droits et ceux de l'individualisation totale, il s'agirait d'introduire davantage de droits individuels dans un système fondé principalement sur le droit familialisé. Dans tous les cas, il faut partir de l'expérience accumulée par le système français et les effets d'apprentissage collectif qu'il a engendré, pour en proposer une réforme. Pour renforcer le droit individuel, les minima sociaux deviendraient des minima par personne adulte, et les droits des enfants seraient développés à travers des allocations tenant lieu de revenu minimum par enfant (avec modulation selon l'âge). La prise en compte des économies d'échelle liées à la vie en couple devrait se concentrer sur l'allocation logement, et les « échelles d'équivalence » voir leur effets limités. L'horizon de long terme cohérent serait alors une individualisation du système fiscal. Quant à la forme que doit prendre la garantie de revenus, le groupe a clairement tranché en faveur d'une allocation dégressive selon le revenu, au détriment d'une allocation universelle. Pour résumer le débat, les arguments contre l'allocation universelle sont de deux ordres. Le premier concerne l'efficacité de la dépense publique. Le second concerne la dignité par le travail.

Pour optimiser la dépense publique, mieux vaut une aide ciblée vers des personnes attestant de besoins qu'une aide générale : c'est plus efficace pour la même dépense. De même la diversité des prestations peut permettre de répondre au mieux à la diversité des besoins et des situations. Il est plus efficace de servir des allocations par domaine (logement, famille, santé, etc.) en fonction des « besoins spécifiques » (le loyer, le nombre d'enfants, etc.) que de distribuer des allocations non affectées. Pour parvenir au même résultat (sans que les plus démunis n'y perdent), il faudrait que le montant de l'allocation soit relativement élevé. De ce fait, le coût global de l'allocation serait démesuré et son financement pèserait trop fortement sur les revenus d'activité, risquant de handicaper la capacité productive du pays. La seule limite à cette démarche résulte des risques d'ingérence dans les choix des personnes, ce qui interdit de multiplier au-delà du raisonnable, les prestations affectées.

Le second type d'argument considère les risques qu'une allocation générale uniforme fait peser sur la régulation du marché du travail et sur la référence au salaire minimum, comme étant le salaire qui permet de vivre des revenus de son travail à temps plein. Si une allocation venait s'ajouter à des revenus d'activité même faibles, la référence au SMIC perdrait sa raison d'être ; en effet on pourrait vivre avec un revenu d'activité très partiel puisqu'il serait compensé par l'allocation générale. On pourrait alors assister à un fractionnement des emplois par généralisation des temps partiels, et/ou en venir à supprimer la notion même de salaire minimum, devenue inutile.

Or la réflexion sur les transformations du travail nous conduit plutôt à rechercher de nouvelles formes de régulation du marché du travail de façon à ce que le travail soit toujours la source première de revenus, plutôt que de devoir généraliser des revenus de transferts pesant sur les revenus d'activité de ceux qui travaillent. Notre perspective est que chacun puisse participer à la production commune de richesses et en tirer les moyens d'une existence digne.

Quant à la complexité d'un système de prestations ciblées, dont on a vu qu'elle pouvait aboutir à des contre-performances, il s'agit

d'y remédier en appliquant deux principes simples. Le premier est qu'un franc vaut un franc, quel qu'en soit la provenance ; autrement dit : à revenu égal, prestation identique. Le second est de privilégier les allocations dégressives pour supprimer les effets de seuil. La dégressivité peut être obtenue soit par la définition même de l'allocation (c'est ce qui est proposé à court terme), soit par son inclusion dans le revenu imposable (piste dont on suggère l'étude mais qui a l'inconvénient d'impliquer une hausse des taux d'imposition avec les aléas qui s'attachent au changement des redevables dans les différentes tranches d'imposition). La forme que doit prendre la garantie de revenu n'est donc ni celle de l'allocation universelle inconditionnelle, ni celle de l'allocation différentielle (à cause des effets de seuils), mais celle d'une allocation dégressive. Partant de l'expérience accumulée dans le système actuel des minima sociaux, notamment le RMI qui est une allocation différentielle, on s'oriente dès lors vers un aménagement de celui-ci en le complétant par un mécanisme d'intéressement, en cas de reprise d'emploi, plus avantageux que le système actuel.

CHAPITRE III

PRÉCONISATIONS :

Mieux articuler la protection sociale avec l'évolution du marché du travail, pour retrouver sens et cohérence

Les perspectives d'un recours accru aux minima sociaux viennent d'abord, on l'a vu, de la fragilité de l'emploi dans un monde du travail en mutation, des conditions d'accès à la protection sociale ensuite. L'objectif des préconisations est donc simple : mieux articuler la protection sociale avec l'évolution du marché du travail pour retrouver cohérence dans un système qui l'a perdu. Cela suppose d'avoir un horizon de référence. Des mesures de court terme doivent s'inscrire dans une cohérence de moyen terme. Les perspectives économiques et sociales qui servent de toile de fond où s'inscrivent ces préconisations sont le plein emploi dans une nouvelle phase de croissance durable, mais différente de celle des Trente Glorieuses. L'emploi sera beaucoup plus mobile, fractionné, avec différents statuts successifs ou concomitants et des périodes de transition parfois importantes pour les trajectoires individuelles.

L'amélioration de la situation de l'emploi dans le long terme ne réglera pas en soi le problème de la précarité. Les politiques publiques doivent continuer à être déployées dans la durée pour favoriser l'accès ou le retour à l'emploi.

La continuité des droits devrait ainsi à titre principal venir d'une meilleure régulation du marché du travail : il s'agit de privilégier la distribution primaire des revenus d'activité sur la redistribution (point 1). Néanmoins, le système de prestation sociale continuera

d'être nécessaire et doit être amélioré pour être à la fois plus efficace, plus lisible et plus cohérent (point 2).

1. Réformer le régime d'emploi et le fonctionnement du marché du travail

Le rapport salarial demeure aujourd'hui très majoritaire et le demeurera. Mais il résulte des constats qui précèdent que les relations de travail prennent aujourd'hui des formes très diverses. De plus, les perspectives de retour au plein emploi ne résoudront pas les questions de l'instabilité des trajectoires professionnelles. Les propositions ci-dessous tendent à reconstruire une sécurité des trajectoires des travailleurs, tout en opérant un meilleur partage des responsabilités individuelles collectives et sociales, cohérent avec le nouveau régime d'emploi qui se dessine. Ce rapport ne traite pas des mesures de politique macro-économique nécessaires pour parvenir au plein emploi, sujet qui n'entrait pas dans le mandat du groupe.¹¹²

L'objectif est ici de tracer des voies pour reconstruire le rapport salarial, en prenant en compte les nouvelles formes de dépendance économique et de subordination qui caractérisent les relations contractuelles de travail contemporaines.

Il s'agit tout d'abord de clarifier les conditions de partage du risque lié au travail, soit en le mutualisant (groupements d'employeurs, en particulier au niveau local), soit en prenant en compte le développement des réseaux d'entreprises par la reconnaissance juridique de la co-activité (point 1.1).

Pour refonder la garantie de l'emploi, il faut également définir de nouveaux droits dans l'objectif d'assurer une plus grande sécurité des trajectoires individuelles : accompagner la mobilité et l'inciter tout en préservant les garanties des salariés suppose ainsi une nouvelle réflexion sur les politiques de l'emploi (et en particulier sur le temps partiel) et sur la formation (point 1.2).

⁽¹¹²⁾ Notamment, contrairement au souhait de certains participants, le rapport ne traite pas du coût du travail, élément sur lequel jouent tant les politiques publiques d'emploi que les politiques de gestion de l'emploi des entreprises.

Ceci ne peut être efficace qu'au plus près du niveau où existent les marchés du travail, le niveau territorial. Encore faut-il que des acteurs s'en emparent, et ils ne le feront que si il y a des enjeux véritables, d'où la nécessaire décentralisation des ressources consacrées aux politiques d'emploi (point 1.3).

1.1. Partage des risques et droit du travail

Si le constat des transformations du travail et de l'érosion du système de protection contre les risques économiques et sociaux liés au travail est un constat partagé, le débat reste largement ouvert sur les réformes possibles. La prétention d'un objectif de moyen terme ne saurait être de décrire ce que sera le travail de demain, ni de dessiner un modèle unique dans lequel les relations de travail devraient venir s'encaster. La faiblesse de la proposition contrat d'activité du rapport Boissonnat est qu'elle prétendait régler tout un ensemble de problèmes avec un seul dispositif. Il est préférable, suivant en cela l'orientation du rapport Supiot, de distinguer différents niveaux de réformes pour assurer la protection des différentes formes contemporaines de mobilisation du travail en précisant quel partage de responsabilité peut supporter ces protections. *C'est la démarche que nous emprunterons.*

Le constat dressé dans la première partie de ce rapport et en particulier au tableau 2 fait apparaître une très grande diversité de situations de travail et de mode d'organisation du travail.

Contrairement à l'approche classique du travail salarié, celui qui prend le risque économique d'une prestation n'est pas toujours celui qui la dirige ni même plus fondamentalement celui qui s'approprie son résultat. Le risque économique peut être partagé avec les travailleurs, voir transféré sur eux dans le travail indépendant. Les modes d'organisation sont très divers. Ils modifient la figure de l'employeur titulaire du pouvoir et responsable de l'emploi.

Face à la diversité des organisations productives et des formes d'échange de travail, le droit du travail ne doit pas demeurer seulement un droit qui protège les salariés de la grande

entreprise, mais il doit devenir un droit qui assure de façon ouverte la prise en compte de l'ensemble des formes de travail contemporaines.

Certes le travail salarié demeure aujourd'hui la forme très largement dominante des relations de travail. Néanmoins le développement de formes nouvelles de travail non salariées, souvent très proches de relations de travail salariées fondées sur une plus grande autonomie professionnelle des travailleurs, ou à l'inverse limité à des tâches déterminées souvent non qualifiées (sous-traitance dans le bâtiment par exemple) suppose de déterminer un droit compréhensif qui facilite les mobilités d'une forme de travail à une autre, tout en donnant aux travailleurs les mêmes garanties. C'est à ce prix que les fraudes pourront être évitées et que le vrai travail indépendant pourra trouver les garanties qu'il mérite, même si elles ne peuvent pas se décliner de la même manière que dans le travail salarié. À cet égard, l'une des questions que pose d'ailleurs la reconstruction du rapport salarial est de déterminer quels sont aujourd'hui, compte tenu des nouvelles formes de travail et des évolutions¹¹³ de la subordination, les critères du contrat de travail salarié.

Plusieurs axes de réforme coordonnés sont donc possibles : création d'un droit commun de l'activité professionnelle, prise en compte des formes modernes de subordination, réformes concernant le droit du travail salarié proprement dit.

1.1.1. Les actions possibles pour fonder un droit de l'activité professionnelle

Comme le suggère A. Supiot en proposant différents cercles de droits sociaux, il serait possible de définir l'ensemble des droits fondamentaux formant le socle du droit commun de l'activité professionnelle dont seraient bénéficiaires tous les travailleurs : droit au travail, droit syndical, droit à la négociation collective, droit à l'assurance chômage, droit à la formation, droit à la sécurité sociale.

⁽¹¹³⁾ A. Supiot, « Les nouveaux visages de la subordination », « Droit Social », février 2000, p. 131.

Une telle démarche va dans le sens du droit européen, dont certaines dispositions sont applicables à tous les travailleurs quels qu'ils soient (cf. la liberté de circulation et d'établissement, l'égalité professionnelle, les règles d'hygiène et sécurité). Les principes économiques et sociaux affirmés dans le préambule de la Constitution constituent d'ores et déjà l'armature de ce droit. Pour poursuivre dans cette voie, il importe néanmoins de préciser les modes de déclinaison de ces droits fondamentaux pour les diverses formes de travail et les responsabilités qui en découlent. La question du respect des normes d'hygiène et de sécurité, par exemple, ne se pose pas dans les mêmes termes pour un travailleur salarié ou pour un travailleur indépendant, plus précisément le responsable du respect des normes n'est pas le même. Mais on pourrait envisager que l'entreprise pour laquelle un travailleur indépendant accomplit une prestation, dans ses locaux soit responsable des règles de sécurité (ce qui est déjà en partie le cas). D'autres droits fondamentaux, comme le droit à la négociation collective pourraient être aussi organisés pour des travailleurs non salariés (franchise par exemple cf. la convention collective des agents d'assurance, ou les conventions collectives en agriculture, qui existent déjà). Des réformes de moyen terme pourraient ainsi donner corps, pour les travailleurs non salariés, à la reconnaissance des droits fondamentaux. Des droits propres aux travailleurs indépendants pourraient être en outre définis pour tenir compte des relations économiques dans lesquelles ils sont engagés, comme le droit de l'intégration pour les travailleurs indépendants dépendants économiquement (ce qui existe en agriculture ou ce qui pourrait se faire dans les réseaux de distribution).¹¹⁴

La définition des conditions de transition entre des situations de demandeur d'emploi, de salarié ou d'étudiant et celle d'entrepreneurs, et l'harmonisation des règles d'accès aux

⁽¹¹⁴⁾ Cf. sur ce point les propositions du rapport au Commissariat Général du Plan de G. Lyon-Caen, sur le travail indépendant, 1993.

régimes de retraite, notamment complémentaires, pourraient être poursuivies dans le même esprit.¹¹⁵ Cependant la création de ce droit commun, s'il permet de faciliter les mobilités, ne supprime pas pour autant l'importance de la distinction entre les diverses formes de travail, en particulier, salarié et indépendant. Cette distinction a en effet des incidences aussi bien sur la prise de risque économique que sur la façon de répartir les responsabilités en matière d'emploi. Et ce, malgré le brouillage des frontières entre travail salarié et travail indépendant.

1.1.2. Prendre en compte les formes modernes de la subordination

Les critères actuels de la subordination juridique, notamment celui de la direction hiérarchique du travail, ont perdu une partie de leur efficacité. De nouvelles formes de travail, comme l'auto-emploi, tendent à reporter sur le travailleur lui-même la responsabilité de son propre emploi.

Aujourd'hui avec le développement de ce que les espagnols appelle le « travail programmé » qui nécessite compétence et autonomie, la question est de moins en moins de savoir qui a l'autorité, que celle de savoir qui a l'usage et s'approprie les fruits du travail (définition suggérée par G. Lyon-Caen).

Les expériences françaises et étrangères dessinent trois orientations possibles pour prendre en compte les évolutions constatées :

1) étendre l'empire du travail salarié, pour étendre dans le même mouvement le champ de la protection, comme cela a été fait en Allemagne sur la base de la prise en considération de la dépendance économique (loi du 19 décembre 1998, mais qui ne concerne que la sécurité sociale), ou au contraire le restreindre (cf. en France la loi Madelin du 11 février 1994 : l'article L. 121.2 C. trav. qui créait une présomption de travail non salarié a été cependant aboli par la seconde loi Aubry). La première solution

⁽¹¹⁵⁾ On pourrait aussi imaginer que la médecine du travail devienne une médecine des actifs, c'est-à-dire pour tout personne, à partir de 16 ans, au travail ou se déclarant à la recherche d'un emploi. La médecine préventive fait en effet cruellement défaut après un licenciement ou lorsque les personnes enchaînent des contrats courts, et vivent une forte précarité.

bute sur la définition de la dépendance économique : à partir de quel niveau doit-on considérer que la dépendance économique appelle protection ? Dépendre économiquement d'un tiers ne veut pas dire de surcroît que le donneur d'ordre a l'usage et le fruit du travail ;

2) créer une catégorie intermédiaire de travail para-subordonné, pour les travailleurs dépendant économiquement d'une seule entreprise. Dans les pays qui ont adopté cette solution, le travailleur demeure un indépendant, mais bénéficie de certaines des protections du travail salarié (cf. la solution italienne et allemande). Une telle solution séduisante et cohérente avec la définition d'un droit de l'activité professionnelle risque cependant de multiplier les conflits de frontière, et de ce fait, de créer une zone de travail sous protégé. Ce n'est pas la voie préconisée ici ;

3) assimiler à des professions salariées certaines professions dont les conditions d'exercice ne répondent pas à la définition classique de la subordination. C'est la solution française du livre VII du Code du travail, dont la liste pourrait être revue, mais qui, faute de principes directeurs, ressemble à un inventaire à la Prévert. Aucune de ces solutions n'apparaît donc totalement satisfaisante. Aussi pourrait-on, en inversant la présomption de travail indépendant posée naguère par la loi Madelin, considérer que le *travail salarié est le principe* (ce qui résulte d'ailleurs de la loi du 20 janvier 2000), et que la création d'une entreprise indépendante n'est acquise que sous condition *d'affectation d'un patrimoine*, ce dernier pouvant être constitué aussi bien par un capital financier que par des apports en industrie ou commerciaux (clientèles, enseigne).

Une proposition en ce sens a été présentée par J. Barthélémy (rapport au Conseil économique et social, 1997). D'une part elle permet d'apporter la preuve de la volonté réelle de créer son entreprise, par l'affectation du patrimoine, c'est-à-dire de se mettre à son compte. Or dans de nombreuses situations d'auto-emploi, assimilées à du travail indépendant, cette preuve n'est guère apportée. D'autre part la mise en œuvre de cette solution permettrait de *dissocier la rémunération de l'entreprise de ce qui relève de la rémunération du travail sur lesquels les droits sociaux pourraient être assis*. Cette réforme, déjà proposée lors de la

création des EURL, ne ferait qu'harmoniser les conditions de création d'une entreprise individuelle avec celles qui régissent les entreprises sous forme sociétaire (où les règles du cumul d'un contrat de travail, avec les protections qui lui sont liées, et d'un mandat social ont été assouplies).

Si cette proposition était retenue, *toute prestation de services* faite par une personne qui n'a pas prouvé sa volonté de créer une entreprise par l'affectation d'un patrimoine *devrait être considérée comme un contrat de travail*. Ceci permettrait, conformément à ce qui est l'objet même du contrat de travail, de considérer comme tel toute forme de mise à disposition du travail au profit d'autrui. La technique pragmatique du faisceau d'indices actuellement utilisée ne faisant que conforter la preuve tirée de l'existence ou non d'un patrimoine d'affectation.

1.1.3. Réinternaliser et mutualiser le risque de l'emploi salarié

Dans la sphère du salariat proprement dit des réformes sont aussi nécessaires pour sécuriser les trajectoires et clarifier les responsabilités. Sont en cause principalement ici les différents mécanismes de transfert du risque de l'emploi, soit sur le salarié lui-même, soit sur la collectivité (CDD, intérim, temps partiel, etc.), soit encore sur un autre employeur (externalisation). L'objectif principal des différentes réformes proposées est de réinternaliser ou de mutualiser le risque de l'emploi, tout en tenant compte des transformations des organisations productives, et des besoins de flexibilité des entreprises.

Moduler les cotisations des employeurs au régime d'assurance chômage en fonction de leur gestion de la main-d'œuvre

Pour éviter qu'une meilleure indemnisation des précaires n'entraîne ipso facto un comportement opportuniste des employeurs, et n'accroisse la précarité, certains, à la suite de E. Malinvaud, proposent d'instaurer un système d'incitations pour l'assurance chômage.

Instaurer un système de modulation des cotisations des entreprises en fonction de leur recours aux licenciements peut se fonder sur le constat selon lequel ces derniers induisent une double « externalité » pécuniaire négative ; d'une part, les licenciements entraînent des prestations accrues et donc des

charges accrues pour l'ensemble aussi bien des salariés que des entreprises ; d'autre part, comme on peut le souligner à la suite de Keynes, une perte d'emploi entraîne une perte de revenu (même s'il y a une indemnisation), et par là une baisse de la demande adressée aux autres entreprises. L'existence de ces effets externes confère un caractère de « bien public » à l'emploi qui justifie l'instauration d'une telle modulation. Il ne s'agit plus d'infléchir à la marge les pratiques des assurés, mais de modifier les critères en vigueur dans les entreprises pour la gestion de l'emploi qui deviendrait, ou redeviendrait, affaire collective par le biais de la mutualisation des coûts.

Cette modulation peut s'appuyer sur le taux de licenciement (cas américain) ou sur les types de contrats utilisés, eu égard aux normes en vigueur dans la profession, ou encore sur le turn-over. Tous les États des États-Unis ont mis en place un système de modulation des cotisations, appuyé sur les licenciements, selon trois modalités décrites par D. Margolis.¹¹⁶ Les études empiriques recensées indiquent que la modulation des cotisations patronales va dans le bon sens, c'est-à-dire qu'elle réduit le niveau du chômage, sa dépendance au cycle économique et qu'elle est favorable à l'augmentation de l'emploi, et en particulier à l'embauche de salariés dans les entreprises qui stabilisent leur main-d'œuvre. Ce dernier résultat est particulièrement important : il suggère qu'un système modulé favorise une allocation de la main-d'œuvre plus efficace qu'un système à taux uniforme comme le système français. Ce dernier, en effet, ne pénalise pas suffisamment les entreprises qui ont des taux de licenciement plus élevés.

L'adaptation à la France d'un tel système doit tenir compte du contexte particulier du droit du travail, et de l'environnement institutionnel français qui pourraient contrebalancer les effets positifs du mécanisme d'incitation observé aux États-Unis. En France la structure des allocations chômage (en termes d'éligibilité, de durée et de niveau) et la multiplicité des types de contrat de travail pourraient donner une marge de manœuvre aux

⁽¹¹⁶⁾ D. Margolis, *CREST, étude pour le Commissariat général du Plan, dans le cadre de l'appel d'offres recherche sur les minima sociaux.*

entreprises et leur permettre de desserrer le lien entre les licenciements et les cotisations patronales induit par le calcul du bonus/malus. L'OCDE mentionne aussi qu'aux États-Unis les entreprises ont tendance à contester le nombre de leurs licenciements pour échapper à la hausse des cotisations. Il faut par ailleurs remarquer qu'un tel système sanctionne les entreprises de secteurs qui doivent encore opérer des restructurations importantes et pour lesquelles des licenciements peuvent s'imposer dans certains cas, alors qu'il subventionne des entreprises positionnées sur des secteurs porteurs, où le taux de rotation spontané est important, pour lesquelles la question des licenciements économiques ne se pose guère. Il faut enfin indiquer, comme le fait le rapport Malinvaud, que le périmètre des entreprises évoluant rapidement dans le contexte actuel, le repérage de la chronique passée des licenciements (par exemple sur cinq années) dans un champ constant pour moduler les taux de cotisation pourrait s'avérer particulièrement délicat. Tout cela imposerait donc une adaptation du système bonus/malus et suggère que des études de faisabilité approfondies soient menées et que des simulations permettant d'apprécier l'ampleur des transferts soient effectuées, mais cela n'interdit pas *a priori* la mise en œuvre de ce système dans le contexte français. Il s'agirait de pénaliser et de récompenser les comportements extrêmes pour favoriser une gestion moralisée de l'emploi.

À la fin des années quatre-vingt l'instauration de la contribution Delalande - qui est exigée des entreprises licenciant un salarié de plus de 55 ans sans lui proposer l'accès à une préretraite cofinancée par l'entreprise et le FNE - relève d'une telle logique. Mais son caractère ciblé en limite la portée tout en accroissant le risque d'effets pervers, avec l'effet de seuil à 55 ans.

Une modulation des taux en fonction de la proportion des contrats précaires (CDD ou intérim) peut paraître plus simple à mettre en œuvre qu'une modulation en fonction du taux de licenciement et elle a parfois été proposée. Si l'effet favorable de ce type de mesure sur la structure de l'emploi ne fait guère de doute, les

travaux théoriques ou empiriques ¹¹⁷ ne donnent pas de résultat clair quant à l'impact prévisible sur le niveau moyen d'emploi total. La précarité de l'emploi n'est de fait pas réductible aux contrats précaires. Les contrats à durée déterminée peuvent être pour partie un mode d'insertion dans l'entreprise et un mode d'accès au CDI : les CDI peuvent connaître un fort taux de rotation en raison de mauvaises conditions de travail ou de rémunération (notamment des CDI à temps partiel) ou bien parce que certaines professions recourent aux licenciements non économiques de CDI plutôt que d'utiliser des CDD jugés trop rigides. Au total il semble qu'une voie intéressante serait d'envisager un bonus/malus lié au taux de rotation global au sein de l'entreprise (en tenant compte toutefois des utilisations saisonnières de CDD). Là encore une étude de faisabilité et des simulations pour apprécier les transferts en jeu s'avèrent nécessaires pour approfondir ces pistes. Des mesures moins ambitieuses pourraient également être envisagées comme l'augmentation de certaines subventions à l'emploi lorsque les embauches sont faites sur CDI (à l'instar de ce qui s'est passée dans le cadre de la loi Aubry I où les aides ont été accrues lors d'embauches en CDI). Cela peut être envisagé dans le cadre d'un calibrage des aides à l'emploi à coût global constant.

Redéfinir la figure de l'employeur

S'agissant de limiter la précarité due à la succession de contrats courts (CDD, intérim), ou de pallier les difficultés des salariés pluri-employeurs, la question centrale est celle de la redéfinition de la figure de l'employeur. Deux options non exclusives sont possibles, multiplier les figures du tiers employeur, mutualiser l'emploi.

- Multiplier les figures du tiers employeur

L'intérim en constitue le paradigme, mais d'autres figures se sont développées également dans les activités d'insertion ou dans les services aux personnes. Une telle option ne peut être choisie sans définir de façon générale *un droit de la mise à disposition* assurant aux salariés mis à disposition des droits équivalents à ceux des

⁽¹¹⁷⁾ Parmi les travaux en cours, on peut citer l'étude de d'Autume et Cahuc pour le Commissariat général du Plan (appel d'offres recherche sur les minima sociaux).

salariés de l'utilisateur. Il s'agit ici de rassembler différentes dispositions éparses en matière de principe d'égalité de traitement, de respect des règles d'hygiène et sécurité, de conditions d'exercice du pouvoir disciplinaire etc.

Ce droit de la mise à disposition pourrait être applicable à toute forme de fourniture de main-d'œuvre licite, qu'il s'agisse d'une fourniture exclusive à but lucratif (intérim), ou de toute opération qui s'accompagne d'une fourniture de main-d'œuvre sans but lucratif. La directive européenne sur la prestation de service d'une entreprise communautaire dans un autre pays de l'Union peut donner une orientation de base pour cette réforme.

Ceci pourrait être complété, le cas échéant, par la reconnaissance, y compris en matière de licenciement, de la qualité d'employeurs conjoints de l'employeur nominal et de l'utilisateur de la main-d'œuvre, lorsqu'il y a une direction conjointe du travail, ce qui est fréquent (cf. les situations de travail dit en régie notamment). L'évolution de la jurisprudence sur les démonstrateurs dans les grands magasins est une étape dans ce sens.¹¹⁸

- Mutualiser l'emploi (groupements d'employeurs)

La seconde option est celle de *la mutualisation de l'emploi*. Là où la constitution d'un tiers employeur consacre la séparation entre l'employeur nominal et l'utilisateur de la main-d'œuvre, la mutualisation de l'emploi au sein de groupements d'employeurs organise la responsabilité partagée de l'emploi et permet de pérenniser des relations ou de reconstituer une relation d'emploi unique.

Cette voie est certainement prometteuse en particulier pour les petites entreprises, même si elle ne peut pas constituer une solution unique.

Les groupements d'employeur devraient être encouragés et une simplification des règles serait à rechercher sans que celles-ci conduisent à un sous-statut pour les salariés. Pour les entreprises

⁽¹¹⁸⁾ (Soc. 19 janvier 1999, Bull. civ. V n° 35, BHV/Darracq). Cette jurisprudence montre qu'en matière d'externalisation de la main-d'œuvre des solutions sont possibles.

de moins de 50 salariés, l'effort devrait être tourné vers les groupements territoriaux d'entreprises.

Diverses réformes pourraient être réalisées pour faciliter le fonctionnement de ces groupements. Le rapport remis par Michel Praderie en 1998 à Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, faisait des propositions dans ce sens, comme de considérer que certaines mesures de politiques d'emploi puissent bénéficier à des entreprises rassemblées en groupements d'employeurs. Des règles particulières d'indemnisation du chômage devraient être également prévues pour les salariés du groupement lorsque l'un de ses membres est amené à réduire son personnel, comme l'assurance garantie des salaires (AGS) gérée par l'UNEDIC et qui assure aux salariés les créances de salaire qu'ils tiennent sur les entreprises faillies, et qu'il faudrait soit étendre aux groupements d'employeurs, ou à défaut autoriser ces groupements à faire des provisions hors impôt pour se prémunir du risque de faillite de l'un de leurs membres.

S'agissant en particulier des règles applicables lorsque les entreprises du groupement relèvent de plusieurs conventions, il serait utile de prévoir la possibilité de rattachement à une convention territoriale locale, ou la négociation d'un accord propre au groupement permettant de coordonner les droits résultant de l'application des conventions applicables à chaque entreprise du groupement.

Enfin, devrait être prévue la possibilité pour des collectivités locales de participer à des groupements, particulièrement, mais non exclusivement, en milieu rural.

Organiser la co-activité

Indépendamment de la reconstitution de la figure de l'employeur, le développement des relations entre entreprises implique aussi un partage du risque de l'emploi. Le droit du travail contemporain, qui traite de la relation d'emploi de façon binaire entre l'entreprise et le salarié, ne permet pas de prendre en compte toutes les conséquences tant en terme de statut d'emploi qu'en terme de transfert du risque de l'emploi du fait du développement des réseaux d'entreprises, et notamment des relations de sous-traitance. Pour les prendre en compte, il serait nécessaire

d'organiser la co-activité des entreprises pour préciser les droits et obligations qui en résultent sur l'emploi.

Le droit a déjà progressé dans la prise en compte des *groupes d'entreprises*. L'existence de relations financières pérennes et surtout la considération que le travail bénéficie à l'ensemble du groupe fondent déjà une obligation de reclassement au sein de celui-ci. La concentration du pouvoir justifie aussi la mise en place de relations professionnelles communes.

Les réseaux d'entreprises à base contractuelle posent des problèmes un peu différents dans la mesure où ces relations ne sont pas nécessairement pérennes. Néanmoins ces relations triangulaires traduisent aussi des rapports de pouvoirs inégaux qui appellent des rééquilibrages.

Le BIT réfléchit actuellement à l'élaboration d'une recommandation permettant d'assurer la protection des travailleurs dans ce type de relation. Le droit communautaire et le droit français prennent en compte, sinon les relations contractuelles entre entreprises (sauf en matière de travail clandestin ou de contrat de transport), du moins les situations de co-activité de travail, qui résultent généralement de ces relations contractuelles, lorsqu'il y a participation à une opération commune. Ainsi en matière d'hygiène et de sécurité (décret du 22 février 1992, loi du 31 décembre 1993 sur les grands chantiers de travaux publics).

Outre l'application du *droit de la mise à disposition* évoqué ci-dessus lorsqu'un salarié d'une entreprise travaille dans une autre, pour assurer une égalité de traitement pour des emplois similaires, les principales questions portent :

- *sur l'insertion d'une clause sociale dans les contrats de sous-traitance*, permettant de s'assurer que les entreprises qui soumissionnent à un même marché respectent des règles sociales identiques (cela existe déjà en matière de marchés publics). Dans un bassin d'emploi donné, une négociation inter-entreprises, ou mieux une négociation locale pourrait permettre de déterminer le contenu de cette clause sociale (respect des mêmes minima de salaires, accès aux avantages sociaux du donneur d'ordre ou mutualisation de ces avantages) etc. ;

- *sur les garanties en matière salariale* : il en existe déjà quelques-unes qui pourraient être systématisées en modifiant la loi de 1975 sur la sous-traitance de marchés ;
- *sur les obligations en matière d'emploi* qui pourraient être mises à la charge du donneur d'ordre : par exemple participation à une cellule de reclassement locale, voire obligation de reclassement dans les situations où une entreprise dépend d'un seul donneur d'ordre.

Les dispositions du Code du travail sur la sous-entreprise de main-d'œuvre datant des années quarante poursuivaient en partie ces différents objectifs (art. 125. 2). Mais elles sont parcellaires et aujourd'hui obsolètes. Elles mériteraient donc d'être revues.

Définir de nouveaux droits collectifs articulés au niveau local

D'une façon générale, les différents phénomènes d'externalisation de la main-d'œuvre qui viennent d'être évoqués, ainsi que ceux liés à sa flexibilité (temps partiel, CDD, intérim), appellent aussi *la définition de nouveaux droits collectifs, ou de nouvelles modalités de négociation collective*. Dans cet esprit, les possibilités de négociation inter-entreprises, ou mieux de *négociation de site* (art. L. 132.30 C. du travail), ou encore de négociation territoriale devraient être explorées, car la négociation de branche ne permet d'aborder cette reconfiguration des relations entre entreprises que de façon limitée.

Vont dans ce sens les dispositions figurant dans la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale en octobre 1999 qui permettent la signature d'accords d'ARTT inter-entreprises. Si la négociation locale peut, certes, se révéler faiblement pertinente pour appréhender des relations entre grands groupes et sous-traitants dans la mesure où les réseaux de sous-traitance sont eux-mêmes internationalisés, pour beaucoup de petites entreprises, le niveau local, celui en particulier du « bassin d'emploi », est un niveau pertinent de négociation en matière d'emploi. Le développement de relations professionnelles à ce niveau permettrait également d'associer les acteurs publics locaux (cf. infra point 1.3).

1.2. Favoriser et accompagner les mobilités

Alors que les formes partielles ou discontinues d'emploi se répandent, tels les CDD, les temps partiels, les situations multi-employeurs, l'activité réduite, etc., les désavantages quant aux droits à protection sociale l'emportent sur les aides, limitées, à la mobilité.

On a vu plus haut que les règles en matière de protection sociale avaient des effets particulièrement pénalisants dans deux domaines : l'indemnisation du chômage, et les droits à retraite. Il s'agit d'abord d'en neutraliser les effets, pour cesser de pénaliser les mobiles et les précaires ; mais la mobilité peut aussi être considérée de façon positive, par la formation et par l'organisation de « marchés transitionnels » à construire à partir des dispositifs d'emploi dans une démarche négociée entre partenaires agissant sur un même marché du travail, c'est-à-dire le plus souvent le niveau local.

L'ensemble de ces propositions peuvent concourir à la définition de nouvelles garanties d'emploi.

1.2.1. Mieux protéger les passages fréquents par le chômage

Il faut en premier lieu assouplir les règles d'accès à l'indemnisation pour mieux indemniser les travailleurs précaires, les chômeurs créateurs d'entreprise et les travailleurs indépendants. Il faut ensuite tenter d'assurer le service par le même guichet de l'ensemble des prestations auxquelles peuvent prétendre les chômeurs tant au titre du chômage qu'au titre de la garantie de revenu (le complément RMI quand l'AUD ou l'ASS versée lui est inférieure).

Mieux indemniser les précaires

- Allonger les périodes de référence prises en compte pour le calcul des indemnités de chômage. À défaut, de nombreux cotisants se trouvent « privés » de droits à indemnisation, et ce, pourtant, à même niveau de débours réputés assurantiels. Ceci réintégrera en particulier un certain nombre de jeunes dans le circuit de l'indemnisation.
- Amoindrir le principe contributif pour l'accès à l'ASS pour en faire une allocation de fin de droits pour un plus grand nombre

(tout en maintenant les conditions de ressources). A tout le moins retenir comme période d'activité ou assimilée les périodes de chômage ou de maladie. Ceci aurait pour effet de rejeter vers le RMI un moins grand nombre de chômeurs de longue durée, qui garderaient ainsi le bénéfice de la validation de leurs droits à la retraite (y compris pour les anciens travailleurs à temps partiel qui complètent leur ASS partielle avec du RMI).

Accompagner le risque d'entreprendre

Le constat a bien montré comment s'effectue aujourd'hui un glissement du salariat vers un travail indépendant plus ou moins contraint. Mais on constate aussi qu'un nombre important de personnes en difficulté souhaitent se lancer dans la création de leur propre emploi et se heurtent aujourd'hui à des obstacles difficilement surmontables.

En vue de les surmonter, il faudrait :

- reconnaître que la préparation et le lancement d'un projet de création d'activité économique peut, dans certaines limites, ouvrir droit à l'indemnisation chômage, et notamment maintenir l'AUD aux chômeurs préalablement indemnisés, pendant les six premiers mois de leur activité en qualité d'indépendant ;
- favoriser la constitution de fonds propres en rétablissant une prime d'un montant à préciser pour les chômeurs et bénéficiaires de minima sociaux, prime cumulable le cas échéant, avec une avance remboursable ; assortir prime et prêt d'un accompagnement approprié ;
- étendre la réduction de charges sociales sur les bas salaires (en dessous de 1,3 SMIC) aux bas revenus du travail indépendant. Un tel allègement ne constituerait pas une dépense budgétaire nouvelle
- assurer un droit plus étendu à l'indemnisation chômage en cas d'échec de l'entreprise notamment en validant tout ou partie des périodes d'activité non salariée de l'espèce pour entrer en ASS.

Les expériences, qui existent déjà, concernant les coopératives d'activité s'agissant des chômeurs, ou la création d'incubateurs pour les entreprises innovantes, pourraient permettre de définir les règles juridiques de *l'employeur de transition* (à but non lucratif),

qui, pour une période déterminée, accompagnerait le porteur de projet sous statut salarial.

De même on pourrait envisager que les indépendants puissent cotiser à l'ASSEDIC pour couvrir une période de chômage consécutive à la fermeture de l'entreprise, ou encore permettre la prise en compte de missions indépendantes très ponctuelles par un chômeur (micro entreprise), comme une activité réduite, sans perte du droit au chômage.

La continuité dans la garantie de revenu des chômeurs

La première discontinuité à supprimer est celle dite du « délai de carence » à l'entrée dans l'indemnisation. D'où la proposition de supprimer le différé d'indemnisation de huit jours. En effet il est particulièrement injuste de pénaliser les personnes qui effectuent de courtes séquences d'emploi et sont donc soumises à une forte précarité.

Ensuite se pose la question du passage d'une allocation à une autre. En 1995, si on ajoute les quelque 900 000 chômeurs qui ont vu leur demande d'indemnisation rejetée aux quelque 200 000 qui sont arrivés en fin de droit, cela fait un grand nombre de candidats à la recherche d'autres revenus.

Certains chômeurs dont l'indemnisation faible est en dessous du seuil du revenu minimum auquel ils pourraient prétendre compte tenu de leur situation familiale, devront aller déposer une demande à un autre guichet pour obtenir l'allocation différentielle, souvent pour des sommes modiques. C'est dans cet esprit que l'on propose que les chômeurs indemnisés se voient servis par le même guichet l'ensemble des revenus de remplacement : AUD, ASS ou AI assorties du complément RMI en cas d'allocation chômage inférieure au niveau du RMI.

Ceci peut être fait au prix d'une instruction simplifiée, car il s'agit généralement de faibles montants, et du remboursement global par les organismes gestionnaires du RMI à ceux gestionnaires du chômage, comme c'est le cas pour les retraites.

Il est en effet plus efficace, en termes de coût de gestion pour la collectivité prise dans son ensemble comme de dépenses des chômeurs, de « remplir » celui-ci des différents droits auxquels ils peuvent prétendre au même guichet. Cela passe, certes, non

seulement par des aménagements conventionnels ou bien sûr par des dispositions légales et réglementaires, mais aussi par un rapprochement de différentes cultures, qui paraît possible aujourd'hui dans la mesure où le bénéfice de l'ASS est déjà subordonné à une condition de ressources du ménage, et non du seul chômeur.

1.2.2. La formation : droit fondamental du travailleur et encouragement à la mobilité

Le droit à la formation est un droit essentiel qui doit faire partie des droits fondamentaux de tout travailleur. Ce droit fondamental à la formation, pour accompagner ou rendre possible l'évolution de carrière, s'il est organisé de façon à permettre les mobilités et les transitions d'une forme de travail à une autre, dépasse le cadre du seul travail salarié et des obligations spéciales de formation propres au contrat de travail salarié qui traduisent les responsabilités de l'employeur dans ce domaine. Pour autant, faire du droit à la formation un droit individuel ne doit pas conduire à rendre chacun seul responsable de son « employabilité » ; ce droit doit être assorti de garanties collectives.

Rénover le droit au congé individuel formation

Le Code du travail fait de la formation (droit fondamental de tout travailleur, salarié ou non) une obligation nationale, même s'il ne met ce principe en application que pour les travailleurs salariés. Il conviendrait ici de rénover le droit au congé individuel formation pour en faire un vrai droit individuel général et mutualisé, financé par exemple par l'alimentation d'un crédit temps de formation, dont le montant serait fonction des temps de travail (salarié ou non) antérieurs.

Pour les primo travailleurs, jeunes et femmes n'ayant jamais travaillé, etc., un crédit financé par les pouvoirs publics pourrait être ouvert, sous réserve de réalimentation du compte lors de période de travail ultérieure (ceci permettrait de donner une base juridique complémentaire au droit de tout jeune d'avoir une formation ou un emploi aidé (cf. supra).

Une négociation locale, incluant les autorités régionales compétentes en matière de formation continue, pourrait définir les conditions d'utilisation de ces crédits temps. Ces propositions vont

dans le sens des orientations pour la réforme de la formation professionnelle de N. Péry. Les principales résistances peuvent résulter de la modification du cadre de gestion paritaire actuel.

La formation dans le contrat de travail salarié : une obligation réciproque

La formation dans le contrat de travail salarié est une obligation réciproque. Ceci doit être souligné, surtout dans la perspective de formation tout au long de la vie. L'entreprise est bien co-responsable avec les salariés de leur adaptation présente et future aux évolutions du marché du travail. Un important travail en matière de validation des acquis et de reconnaissance des acquis professionnels dans les diverses conventions collectives serait à entreprendre dans cette optique.

Inscrire cette obligation réciproque dans la loi conforterait la jurisprudence sur l'obligation d'adaptation des salariés à l'évolution de leur contrat. L'employeur aurait ainsi le droit d'exiger du salarié qu'il se forme pour suivre les évolutions technologiques notamment, mais le salarié aurait aussi le droit d'exiger d'être formé.

Compte tenu de la jurisprudence sur l'obligation d'adaptation des salariés à l'évolution de leurs emplois, dont le fondement est l'exécution de bonne foi du contrat de travail, on peut tout à fait inscrire cette obligation dans la loi en en faisant clairement une obligation réciproque.

La mise en œuvre de cette obligation réciproque pourrait être assurée par une négociation collective territoriale, cette fois strictement paritaire, ce qui permettrait de définir et de mutualiser l'exercice des droits à la formation dans les petites entreprises. Une telle négociation, qui pourrait être complétée par une négociation d'entreprise sur le plan de formation, devrait permettre de fixer les conditions de mise en œuvre de ces obligations réciproques. Ces obligations devraient en particulier être financées par l'employeur et le temps nécessaire à leur accomplissement pris sur le temps de travail.

1.2.3. *Promouvoir la « sécurité active » et organiser des mobilités positives*

Il s'agit ici de neutraliser les effets pénalisants des mobilités et d'encourager les mobilités positives, en évitant l'enfermement dans la rotation sur des emplois précaires. Combattre les polarisations du marché du travail par la promotion des mobilités ne signifie pas que toute mobilité est bonne en elle-même. Ce qu'il convient de rechercher est un marché du travail hautement qualifié permettant aux travailleurs de gérer activement des discontinuités de carrière, qu'elles découlent de choix de mobilité, de reconversion, ou d'événements familiaux. La formation (dont on vient de traiter) est un élément décisif d'une mobilité positive. *Le contrat de travail mutualisé doit donc intégrer la formation.* S'agissant de l'organisation des transitions à la suite de reconversion ou de restructuration, diverses solutions ont été retenues dans le temps et dans l'espace qui tentent de donner un contenu à la notion de « garantie d'emploi », en débordant la relation de travail initiale. Les congés de conversion, imaginés dans la sidérurgie, maintenaient le lien contractuel entre l'entreprise de départ et le salarié, jusqu'à ce qu'un autre employeur prenne le relais, avec des formules d'essais erreurs, financées par les pouvoirs publics. *La Casa Integrazione* italienne procédait du même esprit. Ces institutions ont été ultérieurement réformées pour opérer une rupture du lien contractuel entre le travailleur et l'entreprise d'origine. C'est le cas des conventions de conversion française. L'Allemagne expérimente une solution intermédiaire, en transférant les relations contractuelles à un « employeur de transition » créé à l'initiative des entreprises et des pouvoirs publics dans les secteurs d'activités ou des zones en conversion. De telles solutions, utilisées aujourd'hui partiellement, pourraient inspirer un droit de la transition rattaché aux relations contractuelles préexistantes. Il existe en effet déjà des droits comme le compte épargne-temps, ou les droits à congés rémunérés qui débordent le temps du contrat de travail. Dans ce champ, outre la formation dont on vient de parler au paragraphe précédent, on a sélectionné quelques priorités : mieux

accompagner les formes discontinues d'emploi, améliorer les mesures d'aide et leurs usages.

Instaurer des possibilités de cumuls de sources de revenus et de positions d'emploi et d'activité, et de construction des droits associés

C'est une priorité : la crainte que cela multiplie les « miettes d'emploi » doit être tempérée d'abord par le constat qu'elles sont déjà là. Mais ensuite et surtout, leur limitation ou leur contrôle social ne peut venir que d'une évolution d'ensemble des rapports de force sur le marché du travail, et notamment d'une réduction du nombre des chômeurs de longue durée, ainsi que de l'accroissement des droits et garanties donnés aux travailleurs et aux moins qualifiés d'entre eux. Pour les bénéficiaires de minima sociaux, on verra ce point plus loin

Revoir les droits à la retraite pour intégrer l'expansion des formes discontinues d'emploi

Le constat a montré les effets pénalisants des changements de régimes dans une carrière, en particulier lorsque des chômeurs de plus de quarante ans font le choix, ou doivent se résigner à basculer dans le travail indépendant, ils optent alors sans le savoir, pour un système de retraite qui leur sera très défavorable. Il semble particulièrement urgent de lisser les différents passages entre les divers régimes.

1. Ne pas pénaliser la pluriactivité, notamment successive ; ceci implique notamment la révision des droits à la retraite complémentaire ;
2. Ne pas défavoriser les carrières atypiques, à salaire cumulé sur l'ensemble de la période d'activité égal ; ceci implique notamment de revoir ou aménager le seuil des 200 heures par trimestre ;
3. Valider les périodes d'activité non salariée, ainsi que les périodes de chômage et de maladie entre deux périodes d'activité professionnelle ;
4. Créer un fichier unique des cotisants.

Améliorer les mesures d'aide à l'emploi et leur usage

Le premier objectif des dispositifs d'aide à l'emploi est de remettre en situation d'emploi les gens les plus éloignés du marché du

travail, autrement dit de changer l'ordre dans la « file d'attente » pour l'embauche. Généralement ces publics-cibles sont définis par leur ancienneté dans le chômage (mais aussi par leur âge ou le fait de bénéficier du RMI...). La logique des marchés transitionnels (cf. supra, chapitre II, point 1.3.2) est de dépasser cette démarche qui ne va pas sans dilapidation d'énergie et qui repose trop exclusivement sur un volontarisme non dénué d'arbitraire des pouvoirs publics.

Les mesures pour l'emploi fonctionnent d'autant mieux qu'elles sont insérées dans un ensemble stable et donnent lieu à des partenariats de long terme. Il a été constaté qu'une succession de dispositifs, établis selon un calendrier court, se succédant rapidement dans le temps, et accueillant indéfiniment le même public, était le plus souvent inefficace là où il faudrait rechercher des dispositifs pérennes, peu nombreux, organisant un passage relativement court de bénéficiaires en transit vers d'autres positions. Il est, certes, toujours souhaitable d'éviter l'enfermement dans le circuit des mesures pour l'emploi : le point ici fait est que, pour y parvenir, la stabilisation de quelques dispositifs cohérents s'est avérée dans de nombreux pays, supérieure à l'empilement ou au turn-over.

La simplification des mesures existantes apparaît alors comme un objectif essentiel. La lisibilité de l'ensemble des mesures de politique de l'emploi n'apparaît guère aux acteurs du marché du travail, et elle n'est pas évidente même pour les institutions chargées de les mettre en œuvre. La sophistication toujours croissante de dispositifs destinés à approcher au plus près la diversité des situations a pour effet de brouiller le message lancé aux acteurs et usagers potentiels. Exemple : le taux d'exonération de charges de cotisations patronales pour l'emploi d'un bénéficiaire de RMI depuis plus d'un an diffère de celui qui s'applique à l'embauche d'un nouveau bénéficiaire du RMI. On en comprend la logique sous-jacente : l'objectif est de favoriser ceux dont les difficultés sont les plus grandes et les plus anciennes. Mais d'autres raisons interviennent sans doute : la logique socio-administrative qui veut que chaque gestionnaire cherche à « améliorer » les dispositifs, et la logique d'économie budgétaire qui tend à accroître les conditions restrictives d'entrée dans une

mesure pour en alléger le coût financier. Il faut au contraire simplifier le message.

Stabilité et lisibilité, mais aussi partenariat. Les relations de long terme que sont susceptibles de tisser les acteurs du marché du travail supposent leur implication et leur participation active. Avancer dans cette direction, même si cela apparaît parfois difficile, permettrait d'accélérer la mise en œuvre de deux objectifs, souvent reconnus comme prioritaires : prévention et professionnalisation. Dans le contexte actuel de lent recul du chômage, il s'agit d'éviter la dilution des efforts : chercher à intervenir avant que ne se développe le chômage de longue durée et focaliser les efforts sur les publics qui risquent le plus de s'écarter de l'emploi d'une part ; renforcer les mesures, telles que les formations en alternance, qui sont porteuses de professionnalisation, d'autre part. Le développement d'une culture partagée de l'évaluation permettrait de limiter les tendances à l'écrémage tout en mettant en avant les réussites, pour les reprendre et les étendre.

Les mesures retenues doivent ensuite induire des processus de ré-homogénéisation du marché du travail. Tel est l'objet des « congés à la danoise », et des « emplois jeunes ».

Les congés à la danoise consistent à proposer de remplacer une personne éloignée de l'emploi pour lui faire profiter d'un réinsertion dans la vie professionnelle. À l'issue du remplacement, l'ex-chômeur a renouvelé son « capital humain », accru son employabilité, et peut éventuellement bénéficier d'une embauche dans le cas d'une entreprise en croissance.

Les « emplois jeunes » sont une autre forme d'acquisition d'expérience professionnelle. Ils ont pour caractéristique de s'appuyer sur le développement du tiers secteur et du monde associatif. Beaucoup du succès ou de l'échec des « emplois jeunes » dépend du contenu de professionnalisation auquel ils donneront lieu. Le risque étant que la polarisation se retrouve avec certains jeunes sortant de la mesure pourvus d'emplois et de qualifications, et d'autres restant voués au circuit des « petits boulots ». C'est pourquoi la question du suivi de la « professionnalisation » de ces emplois est cruciale, et des efforts dans ce sens doivent être accomplis.

Encourager la création d'activités nouvelles dans le « tiers secteur » avec la création de « nouveaux services »

Ceci pose la question de la solvabilisation de nouveaux besoins et renvoie à des exigences de structuration et à des choix organisationnels. Le risque pourrait être de développer rapidement des emplois faiblement qualifiés et sans perspective de carrière. Une stratégie possible est de *s'appuyer sur des négociations locales, et de construire un statut de mi-temps associatif* qui pourrait être adossé soit à un mi-temps en emploi privé soit à d'autres positions en emploi ou en mesure. Un obstacle important est l'insuffisant développement d'une véritable *culture entrepreneuriale* dans le tiers secteur, qu'il conviendrait de *promouvoir*.

Rendre réversibles les situations intermédiaires ou « de transition » comme le droit au retour à temps plein pour les temps partiels.

Ce retour peut se faire soit dans l'entreprise soit dans une autre au sein d'un groupement d'employeurs. Ceci suppose, pour être réaliste, une forte incitation (y compris juridique et fiscale) aux groupements d'employeurs. Ce droit au retour à temps plein pourrait s'inspirer du droit néerlandais : c'est à l'employeur de justifier du fait de ne pouvoir remplir l'obligation de passage à temps plein qui lui est demandé.

1.3. Revoir le rôle des acteurs et développer une gestion coordonnée des politiques de l'emploi

L'examen des mesures d'aide à l'emploi révèle, d'une part, des double emplois débouchant parfois sur une concurrence négative ou positive entre les services déconcentrés de l'État et le régime d'assurance-chômage, d'autre part, des difficultés pour accorder les mesures au contexte de branche ou local.

C'est pourquoi on doit clarifier le rôle de chacun des partenaires et développer une gestion coordonnée pour de bon, tant au niveau

national que local, avec pour objectif d'accroître l'efficacité d'ensemble de la gestion des fonds publics.

La séparation entre assurance et solidarité est largement contingente on l'a vu au Chapitre Premier. Le système actuel était fondé sur la stabilité de l'emploi et non sur l'extension et la récurrence du chômage. La délégation aux partenaires sociaux historiques a conduit à protéger les salariés stables au détriment des précaires et contribue à les exclure du système. Quant à l'État, en durcissant les conditions d'accès à l'ASS pour les chômeurs ayant épuisé leurs droits à indemnisation dans le régime d'assurance, il a constitué à fournir les rangs du RMI, « troisième composante » de l'indemnisation du chômage. Il est pourtant tout à fait clair que les mesures gérées par l'UNEDIC et celles des dispositifs de politique d'emploi sont largement interdépendantes, et jouent les unes et les autres un double rôle de fourniture d'un revenu de remplacement et d'aide au retour à l'emploi.

Ces réflexions conduisent à préconiser une réforme de fonctionnement du régime d'indemnisation, faisant de l'État un véritable partenaire, et non le recours tutélaire dont on se méfie, mais dont on sait qu'il interviendra en cas de crise grave, et qui, de toutes façons aura à prendre en charge les laissés pour compte. Toute la difficulté est de réussir à faire des trois groupes d'acteurs de véritables partenaires, et de sortir du jeu des méfiances croisées, dans une gestion collective responsable. Le contexte actuel des relations entre les partenaires sociaux et l'État est peut-être l'occasion de reconsidérer globalement l'ensemble des modalités de fonctionnement et de partage des tâches entre acteurs des politiques d'emploi : État dans ses ramifications diverses - ANPE, services déconcentrés, agences -, partenaires sociaux, associations, responsables locaux. Il ne faut pas se cacher que la décision unilatérale du MEDEF de quitter les organismes de sécurité sociale ne rend pas le débat ni serein ni facile, mais c'est peut-être l'occasion à saisir pour oser avancer une nouvelle fois des propositions qui avaient jusqu'alors paru difficiles à mettre en œuvre, et ce parfois pour de très mauvaises raisons (corporatismes divers).

1.3.1. Reconsidérer le rôle des partenaires, patronat, syndicats, État

La ligne de partage entre les deux régimes assurance et solidarité résulte de logiques gestionnaires et non de décisions politiques. Il faut revenir aux principes de base pour répartir les rôles d'acteurs (voir encadré).

Les fondements juridiques de la convention UNEDIC sur l'assurance chômage

Du point de vue constitutionnel, les fondements juridiques de l'assurance chômage sont doubles. Ils résultent, d'une part de l'alinéa 8 du préambule de la Constitution qui fonde le droit des salariés à la négociation collective, d'autre part de l'alinéa 5 du préambule relatif à l'obligation de travailler et au droit d'obtenir un emploi, complété par l'art. 11 du même préambule affirmant le droit au revenu des personnes dans l'incapacité de travailler.

Le fondement conventionnel

Le droit des salariés à la négociation collective s'exerce dans les conditions prévues par la loi (art. L. 131. C. trav). Initialement l'assurance chômage résulte de l'accord interprofessionnel du 31 décembre 1958. Cet accord collectif portant sur des garanties sociales que la loi du 11 février 1950 ne prévoyait pas explicitement a été validé par une ordonnance du 7 janvier 1959. Ultérieurement la loi du 13 juillet 1971 a étendu le champ du droit à la négociation collective aux garanties sociales, et a explicitement fixé le régime des accords interprofessionnels. Ceci a permis d'intégrer dans le droit commun de la négociation collective l'accord sur l'assurance chômage.

Le fondement légal résulte de l'art.11 du préambule précité. Une ordonnance de 1967 avait déjà placé sous l'égide de ce droit à revenu l'extension de l'aide publique et la généralisation de l'assurance chômage. Mais les deux régimes légal et conventionnel ont coexisté jusqu'à la loi du 16 janvier 1979.

En fusionnant les deux régimes, la loi de 1979 a fixé un cadre juridique unique à l'indemnisation du chômage. Elle a dans le même mouvement précisé le rôle respectif de la loi et de l'accord sur cette question. L'assurance chômage demeure le résultat d'un accord interprofessionnel, mais elle n'est plus un régime autonome. La loi, dont l'économie est celle d'une loi-cadre, fixe des principes sur le financement, sur les différentes prestations, etc. (art. L. 351-1 et suivants C. trav.), principes dont l'accord interprofessionnel assure la mise en œuvre. L'accord interprofessionnel sur l'assurance chômage joue ainsi le rôle de décret d'application de la loi ; son application générale à tous les employeurs désormais soumis à l'obligation d'assurance est assurée par un arrêté d'agrément. À défaut d'accord ou d'agrément, il appartient aux pouvoirs publics de prendre par décret les mesures nécessaires à la mise en œuvre du droit à indemnisation.

Bien que la réforme de 1984 ait procédé à une nouvelle séparation du régime d'assurance et du régime de solidarité, le fondement légal de l'accord interprofessionnel sur l'assurance chômage restera le même. L'art. L. 351.1 C. du travail, affirme le droit au revenu de remplacement du chômeur et l'art. L 351.2 définit les différentes prestations auxquelles il peut avoir droit, parmi lesquelles l'allocation d'assurance. Les principes du régime d'assurance sont fixés par les art. L. 351.3 à 7 du Code du travail (conditions, montant

maximum et durée du droit aux prestations, obligations de contribution des employeurs), l'art. L. 351.8 renvoie à un accord interprofessionnel agréé par l'État les modalités d'application de ces principes. Cet équilibre est conforme à l'article 34 de la Constitution selon lequel il appartient au législateur de fixer les principes fondamentaux en matière de droit du travail et de droit syndical, comme en matière de sécurité sociale.

Il résulte de cette architecture que si la négociation sur l'assurance chômage est un des aspects de la mise en œuvre du droit des salariés à la négociation collective, celle-ci ne peut être conduite que dans le cadre des principes relatifs aux revenus de remplacement des salariés privés d'emploi dont la définition demeure de la responsabilité du législateur.

C'est à l'État *via* sa représentation nationale de définir les objectifs politiques généraux ¹¹⁹ de ce qu'il faut avoir le courage d'appeler le service public de l'indemnisation du chômage, cela, bien sûr, non pas unilatéralement, mais après concertation avec les partenaires sociaux qui, compte tenu de leur rôle historique dans la mise en place du régime, ne peuvent être réduits au rôle de délégataires du service public mais ne peuvent pas non plus agir comme si leurs responsabilités étaient étrangères au service public. En ayant renoncé à couvrir un nombre croissant de chômeurs, les partenaires sociaux ont de fait compris leur responsabilité de façon de plus en plus restrictive.

Ensuite c'est à une concertation tripartite de s'accorder sur les modalités de la mise en œuvre de ces grands objectifs, tant en matière d'indemnisation du chômage que de mesures actives en faveur de l'emploi, et qu'il s'agisse des interventions gérées actuellement par l'UNEDIC ou de celles gérées par l'ANPE ou l'État.

⁽¹¹⁹⁾ Pour clarifier la proposition, il faut préciser qu'elle fait appel à une pratique peu comprise en France de la subsidiarité, que ce soit la subsidiarité entre acteurs dont il est question ici, ou la subsidiarité entre échelons géographiques, dont il est question juste après. Dans cet esprit, quand on parle d'objectifs généraux définis par l'État, en tant qu'expression démocratique de la volonté générale des citoyens, il s'agit bien de grands principes (« égalité des citoyens sur le territoire », ou « priorité aux plus démunis », ou l'inverse), et non le vote de décisions réglementaires extrêmement détaillées qui ôtent tout pouvoir d'arbitrage aux partenaires chargés de la gestion du système, à l'instar de ce qui se fait en matière de santé. Ensuite ces grands principes sont vérifiés quant à leur respect, dans une évaluation *ex-post*, organisée démocratiquement c'est-à-dire avec les acteurs et de manière contradictoire (voir le « Guide de l'évaluation » du Conseil scientifique de l'évaluation).

L'horizon de long terme serait d'intégrer le service public de l'emploi avec ses deux fonctions, indemnisation et placement dans une agence commune, d'où que proviennent les financements, gérée par les partenaires sociaux, selon des objectifs définis par la puissance publique, et dont la réalisation est régulièrement évaluée *ex-post*.

La domination du court terme et les risques d'incohérence apparaissent en effet lorsque des décideurs séparés gèrent pour leur propre compte des mesures (certes au mieux de l'intérêt collectif tel qu'ils le perçoivent) sans que les retombées, notamment financières, soient perçues par tous. C'est pourquoi il est utile *de lier le financement des unes et des autres dans un mécanisme de solidarité financière*.

Les préretraites soulèvent un problème de cette nature : ces mesures ont des répercussions financières peu visibles qu'il conviendrait de mettre en évidence dans leur montant et dans leurs effets-retards. Une telle démarche permettrait de promouvoir des actions plus souples et moins irréversibles.

1.3.2. Privilégier le niveau local

La régulation de l'emploi ne peut être assurée que sur les marchés réels du travail, qui n'existent qu'au niveau local. Aussi faut-il rechercher une confrontation entre acteurs responsables au niveau local pour faire de l'indemnisation un outil de régulation locale de l'emploi, au même titre que les outils des autres partenaires. Pour cela, il faut décentraliser les crédits pour l'emploi et donner la maîtrise de leur répartition et de leur usage aux acteurs locaux dans le cadre de règles nationalement définies préservant l'égalité républicaine.

La « déconcentration » des services de l'emploi qui va dans le sens indiqué est inachevée. L'opération dite de « globalisation » et maintenant de « territorialisation » des mesures, qui tend à rendre les directions régionales de l'État juges de la répartition de leurs moyens d'intervention au titre des aides à l'emploi entre les diverses mesures possibles, n'a qu'une envergure limitée. Ceci permet aux services déconcentrés de l'État de s'adapter aux besoins locaux en modulant, au sein d'une enveloppe donnée, le type de programmes qu'ils souhaitent développer. Mais pour éviter

que n'apparaisse de nouvelles inégalités entre régions riches et régions pauvres, il faut prévoir des dispositifs structurés nationalement, des arrangements nationaux sur un certain nombre de priorités (notamment les chômeurs de longue durée), ainsi que sur les

mécanismes de transferts ou de péréquations,¹²⁰ enfin une négociation locale multipartenaire.

Les négociations locales, qui devraient prendre place à plusieurs niveaux (région, département, bassin d'emploi, groupement de communes) devraient associer le plus grand nombre possible d'acteurs intéressés, c'est-à-dire outre les partenaires sociaux, des représentants des associations. Promouvoir les acteurs avant de mettre en place des réformes s'avère donc une priorité. Cet aspect primordial a déjà été évoqué par les rapports Boissonnat et Supiot. Ce dernier souligne notamment la complexification de l'architecture de la concertation. En effet, à la hiérarchie entreprise/secteur/nation se superpose tendanciellement une construction entreprise/réseaux d'entreprise (groupes, territoires...)/Europe, ce qui accroît l'opacité du système. Une étude récente¹²¹ confirme de fait l'existence au niveau local d'un grand nombre d'instances et organismes, aux statuts juridiques divers, avec, dans certains domaines comme l'éducation ou la formation professionnelle, recouvrement plus ou moins important des champs de compétence. L'existence fréquente d'un double niveau territorial (départemental/régional) est cependant facteur de complexité. Une tension se manifeste entre une structuration par les professions (branche) et une

⁽¹²⁰⁾ *Des fonds décentralisés par branches professionnelles ou par territoires réuniraient les ressources de l'assurance chômage et celles que l'État - et le cas échéant les collectivités territoriales impliquées - consacrent à l'indemnisation subsidiaire de la privation d'emploi, à l'emploi et à la formation. Gérés sur un mode tripartite (puissance publique, syndicats et organisations patronales) ils auraient pour mission de mettre en œuvre toute la gamme des interventions, dans le cadre de règles nationales garantant de l'égalité de traitement des citoyens, mais avec de larges facultés d'adaptation aux conditions et aux attentes locales. Cf. contributions de B. Gazier à l'AFSE, 1999, et de J.-L. Dayan à l'Atelier 3.*

⁽¹²¹⁾ H. Blassel, J.-P. Jacquier « La représentation sociale territoriale, premier essai de mesure et d'évaluations », « Revue de l'IRES », n° 25, automne 1997.

structuration interprofessionnelle territoriale. L'opacité résulte notamment du fait que les organisations syndicales représentatives n'ont pas choisi le même niveau principal d'organisation territoriale interprofessionnelle. Côté patronat coexistent deux types différents d'organisation (interprofessionnelle du MEDEF et les Chambres de commerce et d'industrie). Entre patronat et syndicat, sauf exception, la négociation interprofessionnelle territoriale n'existe pas. Cependant, il est intéressant de noter que les Conseils économiques et sociaux régionaux sont devenus des lieux où les différents partenaires sociaux interviennent pour influencer les acteurs politiques territoriaux, dont les pouvoirs ont été renforcés par les lois sur la décentralisation.

L'emploi, la formation initiale professionnelle, la santé au travail apparaissent comme les parents pauvres de la représentation sociale territoriale. La difficulté principale réside dans le fait que ces questions ne sont pas prises en charge par une instance unique, à compétence clairement délimitée. Leur suivi est éclaté entre les niveaux national, régional, départemental et entre diverses institutions (cf. le cas de la santé au travail avec simultanément les services de médecine du travail, les CTR, les COTOREP, les ARACT, etc. ; cf. aussi le cas de la formation professionnelle où l'empilement des structures, des instances et lieux de prise en charge partielle aboutissent à un éclatement du suivi de ces questions par les partenaires sociaux).

Les comités de bassins d'emploi n'ont pas tous, loin de là, répondu aux espoirs que l'on mettait en eux. La mise en place de plans locaux d'insertion économique (PLIE), est une étape, mais limitée par l'absence des partenaires sociaux, et d'engagements juridiques. Le projet pilote de « pactes territoriaux pour l'emploi » impulsé par Bruxelles, qui doit dépasser le stade expérimental, cherche également une voie dans le même sens.

La proposition du rapport Brunhes de décentraliser le service public de l'emploi sous la forme d'une agence territorialisée avec des partenaires locaux ayant en charge l'usage des fonds publics de l'ensemble des politiques d'emploi « actives » (hors indemnisation) trouve dans ce qui vient d'être dit toute sa

justification dans une perspective de « globalisation » des politiques d'emploi, avec fonction de développement local. Différents rapports, et notamment le dernier, le rapport Carcenac de 1997, ont mis en avant divers obstacles à cette fusion et décentralisation ; certains de ces obstacles sont réels (comme celui d'avoir à aligner par le haut les avantages acquis de certaines catégories de personnel) mais ils ne sont pas insurmontables. De nouvelles données sont au surplus intervenues dans le débat :

- (1) le retrait du MEDEF des instances actuelles et la proposition d'une « refondation » de la protection sociale (avec les ouvertures et les risques d'une telle remise à plat) ;
- (2) les réflexions diverses sur la réforme de l'État, dont la nécessité est renforcée dans le domaine qui nous concerne par l'instauration d'une « stratégie européenne pour l'emploi » qui ouvre aux regards extérieurs (de la Commission et des États de l'Union) le champ clos de notre organisation interne et de son efficacité relative (tout en respectant la compétence nationale sur l'emploi, subsidiarité oblige) ;
- (3) et enfin l'entrée dans une nouvelle ère de croissance et d'un nouveau régime d'emploi.

1.3.3. Dans une perspective pluriannuelle

Le fonctionnement actuel de l'assurance chômage a eu un fort effet procyclique au niveau macro-économique : en période de crise, il réduit les prestations et augmente les cotisations. Pour utiliser l'indemnisation comme un outil de régulation macro-économique, il faut permettre au régime d'accumuler,¹²² puis de désaccumuler lors des récessions de manière à devenir un outil de régulation contracyclique. Cela suppose de passer de l'équilibre comptable annuel au profit d'un équilibre de moyen terme, globalement négocié.

⁽¹²²⁾ Sans que l'État se laisse aller à la tentation de puiser dans les réserves de façon unilatérale.

2. Harmoniser les minima sociaux et favoriser l'accès à l'emploi

L'allocation universelle n'est pas la solution, tant pour des raisons d'efficacité de la dépense publique que de dignité au travail des personnes. La diversité des prestations répond à la diversité des situations. Il s'agit maintenant d'en maîtriser la complexité par l'application de deux principes. Le premier est de « banaliser » les revenus provenant des minima sociaux (un franc est un franc, d'où qu'il provienne ; et donc à revenu égal, prestation identique). Le second est de supprimer les effets de seuil en privilégiant les allocations dégressives. La philosophie de nos préconisations est donc de partir de l'expérience accumulée dans le système actuel, et notamment par ses acteurs divers, pour l'aménager en harmonisant les différentes prestations et les règles qui s'y appliquent.

Les propositions sont organisées par grands domaines, mais doivent être comprises comme un tout. On distingue parmi les propositions celles dont l'horizon d'action est le court, le moyen ou le long terme.

Tout d'abord une amélioration de la connaissance, notamment de la précarité, est nécessaire, pour procéder à des diagnostics pertinents et à des évaluations faisant justice à la diversité des situations réelles. Des améliorations sont ensuite possibles dans les dispositifs de manière relativement immédiate ou dans le cadre d'une recherche de cohérence à plus long terme. La question de la continuité des certains droits sociaux mérite un développement en soi. De même la réforme des aides au logement, la question des services collectifs et celle de « l'intéressement » en cas de reprise du travail. La France ayant fait de la situation des jeunes un cas particulier, on l'évoquera en fin.

2.1. Améliorer la connaissance

Pour rendre les politiques plus efficaces, il est nécessaire de mieux connaître les phénomènes de précarité et de pauvreté, à la fois dans leur réalité et dans l'image que s'en font les acteurs et les bénéficiaires.

Les représentations qui fondent les politiques sociales et les législations qui leur correspondent réfèrent aux situations estimées dominantes : vie familiale, familles stables, mobilité sociale ascendante, itinéraires linéaires, groupes sociaux d'appartenance. L'autonomie - ou l'isolement - et l'individualisation des parcours caractérisent de plus en plus fréquemment les personnes qui rencontrent des difficultés, alors même que ces dernières sont difficilement identifiables par le biais de critères traditionnels, issus des dites représentations.

La connaissance statistique des phénomènes de pauvreté et de précarité a notablement progressé au cours des dernières années, grâce à la mise en place de nouveaux outils (enquêtes auprès de populations spécifiques, panels de ménages) et à la multiplication des travaux sur ces sujets. La mise en place de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale en juillet 1999, et les recommandations du rapport du CNIS ¹²³ de mars 1998, laissent espérer une poursuite de l'amélioration de la connaissance des populations fragiles qu'elles soient pauvres ou confrontées à la précarité. Des efforts singuliers mériteraient cependant d'être conduits en ce qui concerne :

- l'analyse des trajectoires, sur des périodes suffisamment longues ;
- le choix de concepts et indicateurs de référence plus pertinents au sujet ;
- le repérage de groupes et l'analyse de situations généralement mal prises en compte ;
- la mesure de l'impact des dispositifs nationaux et locaux et de leurs combinaisons ;
- les incidences des représentations et des comportements.

2.1.1. L'analyse des trajectoires et des processus

La précarité est un processus, qui doit s'analyser sur des périodes suffisamment longues pour voir apparaître des tendances dans une succession de situations instables. L'insertion ou l'exclusion sociale, l'insertion ou l'exclusion professionnelle ne peuvent être

⁽¹²³⁾ « *Pauvreté, précarité, exclusion. Pour une meilleure connaissance des situations et des processus* », Rapport du CNIS, n° 42, mars 1998.

correctement observées sans cette *intégration du temps* dans l'analyse. Les effets retard des entrées ou sorties de dispositifs illustrent cette nécessité.

Le rapport du CNIS recommande de créer des fichiers historiques de personnes passées dans les dispositifs à partir des fichiers de gestion de la CNAF, l'ANPE, l'UNEDIC, et la mise en place d'un panel inter-dispositif sous la responsabilité du SESI (aujourd'hui DRESS). Il faut y donner suite.

En matière d'emploi, les travaux d'enquête et d'analyse devraient être développés sur les passages successifs ou récurrents d'une situation à une autre (emploi salarié, chômage, travail indépendant, etc.), ou les rotations au cœur d'un même ensemble (chômage, CDD, activités réduites, emplois aidés, etc.). Certaines personnes sont-elles enfermées dans la précarité et le sous-emploi ? Combien ? Peuvent-elles et comment en sortir ?

Comment les trajectoires d'emploi se combinent-elles avec les parcours résidentiels, les modifications du ménage (précarité conjugale, hébergements temporaires), et l'évolution des ressources ? Il s'agit, d'une manière générale, de repérer des *ruptures* dans les biographies individuelles ou familiales, de cerner au mieux l'instabilité des situations et la variabilité des ressources. Parallèlement, il faut suivre la destinée différenciée de chaque génération. Les parcours des personnes sont-ils durablement soumis aux conditions qui prévalaient au moment de leur entrée dans la vie active ? Peut-on parler de « générations sacrifiées » ?

2.1.2. *Les concepts et indicateurs pertinents pour l'analyse des ménages à bas revenus*

L'aspect multidimensionnel de la pauvreté a été souligné, comme l'ont montré les derniers travaux de l'INSEE qui explorent des pistes en ce sens.¹²⁴ Tout en poursuivant ces travaux, il reste à mieux analyser le revenu réellement disponible des ménages à bas revenu, d'ajuster les échelles d'équivalence à leurs cas, de mieux prendre en compte la composition de l'unité de vie et des

⁽¹²⁴⁾ D. Verger, S. Lollivier, J.-M. Hourriez, L. Olier, « *Économie et Statistique* », 308-310, 1998.

contraintes de rattachement (hébergement contraint, unités fiscales).

La mesure du revenu et des niveaux de vie

Compte tenu de l'importance des dépenses de logement dans les budgets, et des allocations logement correspondantes quand elles existent, la notion de revenu disponible (qui comprend toutes les prestations reçues sans déduire les charges) n'est pas adaptée à l'analyse des bas revenus (voir partie constat). S'agissant de comparer la situation des ménages entre eux, l'intégration de « loyers fictifs » est une forme de réponse à la distorsion d'image constatée.

Conserver les indicateurs traditionnels, afin de mesurer les évolutions sociales globales de l'une à l'autre enquête est nécessaire. Mais pour rapprocher le regard de l'analyste de celui du décideur en matière de dispositifs pour les ménages à bas revenus, il faudrait chercher à cerner systématiquement *le revenu disponible net d'impôts directs et de dépenses de logement* (loyer et charges, et éventuellement dépenses d'énergie). Comme les dépenses d'énergie et les taxes d'habitation pèsent de manière très variable selon la localisation, il serait souhaitable de les retrancher des ressources pour faire des comparaisons dans l'espace.

La publication de données exprimée en francs - ou euros - courants par ménages, permettrait aux divers utilisateurs de choisir des échelles pertinentes dans leur champ (logement, transport, vêture, etc.).

Le thème de l'endettement et de *surendettement* devra être impérativement abordé dans toute analyse sur la pauvreté et la précarité, de même que les effets de la possession d'un patrimoine et le comportement d'épargne.¹²⁵

La diversité des formes familiales

L'unité de compte traditionnelle est le ménage, ensemble des occupants d'un même logement, supposés partager ressources et dépenses. Cette hypothèse est fautive dans le cas d'un certain

⁽¹²⁵⁾ Voir le récent rapport de J.-C. Le Duigou et l'avis du Conseil économique et social, janvier 2000.

nombre de *ménages atypiques*, à cause de l'hébergement contraint chez autrui en cas de grande pauvreté.

Il faut donner suite à la proposition faite par le CNIS d'analyser spécifiquement les conditions de vie des ménages repérés comme atypiques dans les enquêtes générales.

La cohabitation de jeunes adultes au-delà de 20 ans *chez leurs parents* doit être spécifiquement étudiée. Le but est de corriger la notion de ménage pour faire apparaître le groupe de personnes formant une unité de ressources-dépenses.

La pluralité des conditions de vie

Les instruments de mesure des revenus ne rendent pas compte de la pluralité des conditions et modes de vie. Les travaux de l'INSEE cités plus haut ont fait apparaître le faible recouvrement de deux populations pauvres : les 10 % des ménages ayant les plus faibles revenus disponibles et les 10 % de ménages cumulant le plus grand nombre *d'indicateurs de pauvreté*.

Les préconisations évoquées devraient permettre de réduire l'écart, mais d'autres investigations sont à imaginer à cet effet.

Les analyses doivent être enrichies par des indicateurs de diverses natures, les uns mesurant les perceptions que les individus ou ménages ont de leur situation, les autres mesurant les « privations » subies par ces individus ou ménages.

2.1.3. *La couverture du champ*

La grande majorité des enquêtes auprès des ménages concernent ceux qui occupent un logement qualifié *d'ordinaire*. Sans même parler des personnes qui n'ont pas de domicile fixe, sont notamment exclus de ces enquêtes les individus qui vivent dans des logements collectifs, comme les foyers de jeunes travailleurs, les hôpitaux, les foyers d'accueil. Le champ des enquêtes doit être étendu et la base de sondage intégrée, autant que faire se peut, ce type de population.

Du côté des analyses, l'identification de *l'hébergement contraint*, déjà évoqué précédemment, revêt une importance particulière. De même, l'analyse *des chômeurs non indemnisés*, certes repérés dans les enquêtes sur l'emploi, mais peu analysés explicitement.

Une telle analyse se justifie particulièrement pour les *jeunes* à la recherche de leur premier emploi.

2.1.4. *L'impact des dispositifs sur les budgets et sur les comportements*

1) *Les conditions d'exercice ou de non exercice des droits* ont autant d'importance que la législation elle-même dans les phénomènes de pauvreté ou de précarité.

Deux voies devraient être privilégiées :

- l'étude des phénomènes de *non-recours*, c'est-à-dire le fait qu'une personne ne fait pas valoir son droit (parce qu'elle l'ignore, parce qu'elle ne le veut pas, parce qu'elle n'y parvient pas, etc.) ;
 - l'analyse des *processus d'entrée dans les dispositifs*, ce qui suppose de pouvoir observer aussi les populations qui se trouvent à leur marge par effet de seuil ou de statut, tout en étant très proches des bénéficiaires des droits : exclus du RMI à cause de leur âge, exclus de l'indemnisation du chômage à cause de l'irrégularité des emplois occupés, exclus de l'allocation logement à cause de la vétusté dudit logement, exclus de la couverture maladie universelle pour ressources légèrement trop élevées, etc.
- 2) *Les coûts de gestion des dispositifs* et surtout de leur morcellement sont très rarement étudiés. Ils mériteraient de l'être, en particulier quand on envisage une modification ou un nouvel ajout.

3) *Les applications locales* des dispositifs nationaux et les aides spécifiques locales, en espèces ou en accès aux équipements et services, doivent également être intégrées dans l'analyse des conditions d'exercice des droits.

2.1.5. *La connaissance des représentations et des comportements*

Plus les situations individuelles sont variées, plus les dispositifs sont complexes, moins ils sont lisibles et moins la population s'approprié les finalités des politiques publiques. Or ce sont bien les représentations sociales implicites qui fondent les politiques. L'enjeu de cohésion sociale nécessite que ces représentations soient bien identifiées, qu'il s'agisse des images perçues par le corps social dans son ensemble, par les bénéficiaires, ceux qui ne

font pas jouer leurs droits, les exclus, on encore par les élus et les dirigeants.

Parmi les personnes à interroger pour améliorer la connaissance qualitative des mécanismes de l'exclusion, et dans le cadre des évaluations régulières des politiques publiques, il est important que les personnes en situation d'exclusion, et les associations au sein desquelles elles font entendre leur parole, puissent exprimer leur avis.

Les modes d'organisation de cette prise de parole pourraient s'inspirer de deux expériences observées en Europe, l'une aux Pays-Bas, l'autre en Belgique.

Aux Pays-Bas existe un processus de larges consultations grâce auquel les associations locales d'entraide, les associations d'allocataires sociaux et les groupes d'utilisateurs peuvent être associés en envoyant des délégués à la préparation des conférences sociales. Les autorités locales sont également tenues, par une nouvelle législation, de créer un conseil d'allocataires sociaux au sein de leur département des affaires sociales pour associer les usagers et leurs associations au développement et à la mise en œuvre des règles. Les associations d'allocataires sociaux, ont de leur côté mis en place avec le concours des pouvoirs publics, des formations à la participation pour aider les populations en situation d'exclusion sociale à mieux représenter leurs propres intérêts et apprendre à négocier.

En Belgique, une nouvelle méthode, dite des groupes de dialogue a été instituée. Cette méthode qui a présidé à l'élaboration du rapport général de la pauvreté se décompose en trois phases :

- première phase : les associations ou les personnes en situation de pauvreté s'expriment, se rassemblent entre elles pour échanger leurs expériences au sujet d'un thème précis. Ensemble, elles essaient de formuler des propositions de changement, des recommandations ;

- deuxième phase : dialogue avec la société civile. Les associations invitent des partenaires issus des services ou institutions jouant un rôle dans le domaine concerné. Il peut s'agir aussi d'individus sensibles à la situation des personnes victimes de la pauvreté et qui

désirent contribuer, à partir de leur expertise, à l'élaboration des propositions et recommandations ;-

- troisième phase : dialogue avec les autorités publiques. Les associations, avec leurs partenaires, invitent les responsables politiques et administratifs à travailler avec eux sur la matière concernée, à partir des expériences vécues et des propositions élaborées.

2.2. Améliorer le dispositif des minima sociaux et des règles socio-fiscales

Ce rapport ne conclut pas à une fusion de l'ensemble des minima existants. En effet, ces minima ont vocation à répondre à des situations spécifiques (vieillesse, handicap) ou procèdent de conceptions différentes (droit individuel pour les allocations de chômage, droit familialisé pour le RMI et l'API). Une modification radicale du dispositif qui constituerait par exemple à instaurer une allocation universelle, loin de favoriser une meilleure réponse à la diversité des situations, ne pourrait que conduire à lui faire davantage violence. Un certain nombre de simplifications apparaissent en revanche nécessaires ou possibles pour tenir compte des besoins ou éliminer des particularismes juridiques qui n'ont d'autre justification qu'historiques, en harmonisant leurs conditions d'ouverture de droit.

Ces simplifications procèdent de deux principes :

- à revenu et besoin égal, prestation identique ;
- dégressivité des aides pour supprimer les effets de seuil.

2.2.1. Revaloriser le RMI et/ou supprimer le forfait logement

Les rapports Fragonard de 1991 et 1995 et Join-Lambert de 1998 avaient déjà signalé le niveau insuffisant du RMI, ainsi que sa dégradation relative par rapport à celui du SMIC et à celui du salaire moyen depuis sa création. Les revalorisations récentes n'ont fait que rattraper le retard pris en termes de pouvoir d'achat, mais pas en termes de dégradation relative. Pour retrouver le niveau relatif qu'avait le RMI par rapport au SMIC au moment de sa création, il faudrait revaloriser le RMI de 4,7 % pour un coût global de 1,4 milliard de francs.

Revaloriser RMI et API n'est pas de nature à engendrer des effets pervers, si par ailleurs une politique vraiment dynamique d'insertion est poursuivie notamment grâce au plein emploi ; elle est nécessaire en vue d'alléger le poids pour les plus défavorisés d'une quête de ressources de complément sans lesquelles ils ne peuvent réellement faire face à leurs besoins élémentaires ; l'analyse du public des fonds d'urgence a confirmé l'intuition qu'on en avait.

Cette revalorisation pourrait prendre la forme de la suppression du forfait logement. Ce forfait, d'un montant de 305 F pour un isolé et de 600 F pour un couple, revient à diminuer l'allocation de RMI pour tous, excepté ceux qui sont à la rue. Seulement 8,8 % des RMistes reçoivent l'intégralité du RMI. Tous les autres voient leur allocation amputée de ce forfait ; car ils sont supposés être déjà aidés, soit par l'allocation logement (c'est le cas de 53 % des allocataires du RMI), ¹²⁶ soit par quelqu'un qui les héberge ou les loge gratuitement (33 % des allocataires). ¹²⁷ Or l'hébergement ne supprime pas toute participation aux frais du logement. Le fait d'être propriétaire n'annule pas non plus les frais liés au logement, qui, dans un très petit budget peuvent être insupportables (charges incompressibles de copropriété, d'entretien, etc.). Diminuer l'allocation au motif que l'on est propriétaire risque à terme d'amener à vendre le logement pour payer ses dettes. L'instauration d'un abattement dit forfait logement est le résultat d'une négociation budgétaire entre administrations, qui a peu de fondements, et participe de l'opacité du système. La suppression de l'abattement du forfait logement coûterait 1,4 milliard de francs, si elle ne visait que les hébergés gratuitement. Elle coûte 5,7 milliards de francs si elle est générale (compte tenu de la majoration de l'abattement en fonction du nombre des membres au foyer).

⁽¹²⁶⁾ 51 % des RMistes sont locataires, dont la moitié en HLM ; 90 % des locataires ou accédants à la propriété sont aidés par une allocation logement ; source : « INSEE Première », n° 685, décembre 1999.

⁽¹²⁷⁾ Auxquels se rajoutent quelque 8 % de cas d'hébergements « collectifs, meublés ou mal définis ».

2.2.2. *Mieux considérer le cas des personnes isolées*

Devra être reconsidéré l'usage des échelles d'équivalence qui placent les personnes isolées non hébergées par des tiers en position défavorable par rapport aux couples, du fait des dépenses incompressibles notamment d'énergie auxquelles ils doivent faire face. Si une réponse ne peut être dégagée à cette question sur le terrain de l'échelle, il faudrait à tout le moins en rechercher une sur le terrain des aides affectées. Une façon d'en tenir compte, du moins pour ceux qui perçoivent l'allocation logement, serait d'adapter en conséquence la définition et le barème de celle-ci.

2.2.3. *Prendre en compte les ressources réellement disponibles et non celles encaissées*

Le calcul de la base ressources du RMI prend pour référence les ressources encaissées et non les ressources réellement disponibles après déduction par opposition aux ressources disponibles après déduction des charges incompressibles. Or si le RMI est une prestation destinée à solvabiliser des personnes très démunies, en vue de leur permettre de faire face à leurs besoins élémentaires, la solvabilisation recherchée n'est pas atteinte si on n'a pas tenu compte des charges incompressibles, et le bénéficiaire de la prestation demeure condamné à solliciter auprès de différents guichets des aides, la plupart du temps facultatives, qui ne sont pas distribuées dans des conditions assurant à ceux qui les reçoivent le respect de leur dignité.

Prendre en compte les ressources encaissées par opposition aux ressources disponibles, dans les mécanismes de protection sociale au bas de l'échelle, aura de façon générale des conséquences de moins en moins tolérables au fur et à mesure que des dispositifs peu ou prou automatiques, calqués de près ou de loin sur celui du RMI, se substitueront, pour la couverture de certains risques, aux systèmes d'aide au besoin tenant compte des ressources et des charges. La disparition, sous quelques réserves, de l'aide médicale, dont s'accompagne la création de la CMU, soulève ainsi très clairement le problème des personnes qui, du fait de l'écart entre ressources encaissées et ressources disponibles, n'auront pas vocation aux nouveaux avantages

organisés par la loi, mais n'auront désormais, en droit, vocation à rien d'autre, sinon aux aides facultatives.

La loi CMU admet toutefois que l'on puisse retrancher les pensions alimentaires acquittées de la base ressources qui sert à évaluer les droits en matière de couverture de base et de couverture complémentaire. C'est ce que ne faisait pas la loi relative au RMI. Il conviendrait que cette règle soit étendue de la CMU au RMI, mais que soit également (pour l'application des deux législations) admise la soustraction des bases ressources de certaines charges qu'il n'est pas au pouvoir de ceux sur qui elles pèsent d'éviter. Le risque moral souvent évoqué n'existe pas réellement si les charges ainsi prises en compte sont clairement définies. Cette exigence peut être regardée comme inégalement impérative selon qu'on s'estime ou non en état d'améliorer les conditions de distribution de certaines prestations, dans le sens indiqué au point 2.3. Mais même dans cette hypothèse, elle ne peut être éludée.

2.2.4. Simplifier et unifier les terminologies des diverses législations sociales

Définitions des revenus

L'appareil législatif est d'autant plus complexe à appréhender qu'il renvoie à une diversité de définitions, qu'il s'agisse de revenus ou de modes de vie.

Selon les organismes et services, les seuls « revenus salariés » correspondent à plusieurs notions : « revenus bruts », pour le calcul des allocations de chômage ; « revenus perçus », pour la gestion quotidienne du budget, mais aussi pour le calcul du RMI ; « revenus imposables », pour l'impôt sur le revenu ; introduction du quotient familial pour l'obtention de divers avantages, servis à l'occasion par l'employeur, tels les « chèques vacances » ; « revenus nets catégoriels », pour les allocations de logement ; les « revenus fiscaux de référence » s'entendent tantôt « nets », tantôt « avant déduction d'impôts », etc.

De surcroît, les périodes de référence ne sont pas non plus les mêmes de l'une à l'autre législation : les impôts sur le revenu sont dus au titre de l'année civile précédente ; les allocations de logement sont révisées en juillet à partir des revenus de l'année

antérieure ; les droits d'accès au parc social, à partir des revenus fiscaux de l'avant-dernière année, etc.

Harmoniser les définitions *relatives aux revenus dans les diverses législations* constituerait une mesure simple, non coûteuse, qui participerait utilement à une meilleure lisibilité des tests, et, partant, à une réduction des erreurs involontaires.

L'unité de compte : notions de ménages

La difficulté où l'on se trouve de lire les barèmes est encore aggravée par la pluralité des notions de « ménages », particulièrement en ce qui concerne le positionnement des enfants jeunes adultes, logés ou non chez leurs parents, entretenus ou non par eux, rattachés ou non au foyer fiscal, etc.

Unifier les définitions législatives concernant les « unités de compte » budgétaires renvoie à des débats d'idées. Cela reste un but à atteindre : la cohérence des idées sous-jacentes aux diverses politiques publiques.

À tout le moins, *seule la notion de « foyer fiscal » est juridiquement fiable* : toute autre notion correspond à des « obligations supposées réelles » entre les personnes ciblées (cohabiter n'implique pas de partager ses revenus, a fortiori quand la cohabitation est inégalitaire - l'un hébergeant, l'autre étant hébergé - ; partager, via des dons, n'implique ni relations durables, ni réciprocité ; etc.).

À défaut de prendre le foyer fiscal comme base pour toutes les législations, on pourrait au minimum faire systématiquement référence, c'est-à-dire clairement isoler parmi les ayant-droits, ceux qui n'appartiennent pas au foyer fiscal (RMI, CMU, etc.) et a contrario noter la composition du foyer fiscal même si certains de ses membres ne sont pas ayant-droits (prestations familiales, allocations logement, etc.).

2.2.5. *Intégrer les trois minima sociaux, API, assurance veuvage, et RMI, avec aménagements des barèmes*

À défaut de convergence de l'ensemble des minima sociaux, l'hypothèse d'un rapprochement ou d'une fusion de certains d'entre eux, en particulier le RMI, l'API, l'assurance veuvage a été envisagée favorablement tant par les rapports Fragonard déjà cités que par le rapport Join-Lambert. Le mouvement a été

engagé sur le terrain de l'intéressement, de l'accès au dispositif des emplois aidés et de l'allocation logement.

En revanche aucune suite n'a été donnée à l'idée d'intégrer l'API et l'assurance veuvage au RMI *tout en conservant un avantage financier* aux personnes qui ont un jeune enfant dont elles doivent assumer seules la charge ou qui ont été confrontées à une rupture.¹²⁸ Il est temps de procéder à cette intégration en aménageant dans la mesure nécessaire le barème du RMI, afin qu'il puisse être servi temporairement à un taux majoré selon la nature de la situation couverte. Ceci serait propre à éviter aux bénéficiaires d'inutiles redoublements de formalités ou de discontinuités de droits.¹²⁹

On devrait, par la même occasion, prendre en compte les propositions une fois de plus convergentes des rapports Fragonard et Join-Lambert relatives aux majorations de droits en faveur des ménages même non monoparentaux, comportant de très jeunes enfants (voir point suivant).

Enfin, de manière à éviter que le RMI ne tienne lieu de sous-minimum vieillesse pour les personnes de moins de 65 ans ayant dû cesser leur activité après une carrière courte et/ou à faible revenu, on devrait prévoir une majoration du RMI, comme c'est le cas en matière d'indemnisation du chômage pour les plus de 55 ans, qui sont dispensés de recherche d'emploi. L'alignement total sur le minimum vieillesse coûterait 0,5 milliard ; un rapprochement partiel (revalorisation de 15 %) coûterait 0,2 milliard.

2.2.6. *Harmoniser l'avantage pour enfant des diverses prestations*

Il s'agirait de revoir les barèmes du RMI et des allocations familiales, pour harmoniser l'avantage familial lié à l'enfant, pour un même niveau de revenu, quel qu'en soit le statut (RMI, API ou

⁽¹²⁸⁾ *Les ressources inutilisées de l'assurance veuvage devraient pouvoir trouver une destination honorable dans l'intégration aménagée proposée.*

⁽¹²⁹⁾ *Pour mémoire : le nombre des bénéficiaires de l'API (164 000 en métropole en novembre 1999) représente 16 % de bénéficiaires supplémentaires du RMI. Les dépenses d'insertion qui accompagnent le RMI devraient s'accroître d'autant. Coût : 1 milliard principalement, pour les collectivités locales, dès lors que l'API est intégrée au RMI.*

revenu d'activité). L'intérêt de traiter les enfants de façon séparée tient dans la possibilité de ne plus réserver les avantages familiaux actuellement attachés au RMI aux seules familles bénéficiaires du RMI mais aussi de les ouvrir à toutes les familles ayant des revenus proches de ceux procurés par le RMI. Une telle mesure permettrait d'éviter les effets d'entrée-sortie du RMI avec la modification de la composition familiale et d'assurer les mêmes incitations à la reprise d'emploi quel que soit le nombre d'enfants à charge.

Ne plus compter les enfants dans le calcul du RMI suppose, pour que les bénéficiaires du RMI ne perdent pas par rapport à la situation actuelle, de revoir le système des prestations familiales. Une telle révision pourrait prendre la forme d'une généralisation des allocations familiales dès le premier enfant et d'une augmentation des allocations familiales dès le deuxième. Mais le coût d'une telle proposition la rend inopérante.¹³⁰

Pour limiter le coût, on pourrait envisager la mise en place d'une prestation dégressive sous conditions de ressources au bénéfice des familles à faibles revenus qui viendrait compléter les prestations familiales actuelles. Différentes hypothèses de substituabilité ou non aux prestations familiales actuelles sont analysées en annexe.¹³¹ Le coût d'une telle mesure dépend étroitement des hypothèses retenues. En intégrant dans la base ressources de cette prestation dégressive l'ensemble des prestations familiales (à l'exclusion de l'ASF et de l'APJ « longue » pour les familles monoparentales), le coût peut en être évalué à 5 milliards de francs.¹³² Si cette allocation ne couvrait que les enfants à charge au sens des prestations, environ 950 000

⁽¹³⁰⁾ La généralisation d'une allocation familiale au premier enfant (égale à la moitié de celle reçue pour deux enfants) a été évaluée à 14 milliards de francs (rapport C. Thélot, M. Villac, « Politique familiale, bilan et perspectives », 1998).

⁽¹³¹⁾ Voir l'atelier 2 - Annexe 2 - « Une meilleure prise en compte de la diversité des situations des ménages modestes par le système de redistribution », J.-M. Saunié.

⁽¹³²⁾ Si l'APJE n'était pas intégrée dans la base ressources des couples, le coût de la mesure serait augmenté de 2 milliards de francs. Une telle mesure aurait en revanche un coût deux fois plus élevé (entre 9 et 10 milliard de francs) si l'ensemble des enfants de moins de 25 ans étaient éligibles à cette prestation. Ce n'est pas la formule proposée.

ménages bénéficieraient de ce complément dégressif. Près de la moitié seraient des familles monoparentales ayant un ou deux enfants, qui recevraient en moyenne une allocation de 560 francs par mois. Les couples ayant un ou deux enfants (environ 35 000 ménages) bénéficieraient d'une augmentation de leurs ressources de 340 francs par mois.

2.2.7. *A plus long terme : rechercher une nouvelle articulation entre minima et dispositif social et fiscal*

La recherche à plus long terme d'une vraie cohérence des dispositifs, pousse à renforcer le poids du droit individuel par rapport au droit familialisé. En effet si chaque législation, chaque dispositif génère ses propres complexités, légitimes ou non, si l'empilement crée non seulement de l'incohérence mais aussi de l'illisibilité, la principale source d'incohérence et d'illisibilité réside dans la confrontation des droits individuels et de droits des ménages.

D'où la proposition de transformer les minima sociaux en minima par personne adulte et de développer le rôle de revenu minimum pour enfant (modulé selon l'âge) que tiennent de fait les prestations familiales.

Les effets pervers des règles actuelles sur les « faux couples » et « vrais couples » disparaîtraient,¹³³ et les économies d'échelle continueraient à apparaître à travers le revenu minimum pour enfant. Les surcoûts liés au fait de vivre seul pourraient être pris en charge sous la forme spécifique d'aide au logement voire de réduction d'impôts.

Dans une perspective cohérente, cette réforme irait de pair avec celle du système d'imposition : les allocations pour enfant seraient distribuées à tous dès le premier enfant (sans condition de ressources), et intégrées au revenu imposable, et le quotient familial serait supprimé. Dans le cas d'un système totalement individualisé, l'imposition des revenus peut se faire à la source, ce

⁽¹³³⁾ Ces effets disparaîtraient si les textes étaient simplement harmonisés. Ces conditions législatives d'attribution du Fonds national de solidarité (article L 815-4 et L 815-8) citent encore les notions de situation matrimoniale ou de conjoint alors que d'autres textes législatifs ont attribué, au concubin ou au compagnon, pour les assurances maladie et maternité, les mêmes droits qu'au conjoint légitime.

qui anticipe des conditions de faisabilité de la mise en place d'un impôt négatif remplaçant les formules d'intéressement des minima sociaux. En première approximation la suppression du quotient familial rapporterait 64 milliards, qui pourraient être redistribués sous forme d'allocation pour enfant dès le premier enfant. Cette proposition va dans le sens de l'histoire fiscale en France (plafonnement de l'avantage induit par le quotient familial, et baisse progressive de ce plafond) et en Europe (l'harmonisation nécessaire à terme des systèmes fiscaux européens fera perdre sa place à la spécificité bien française qu'est le quotient familial). La question qui se pose aujourd'hui est celle des « perdants » et des gagnants », et donc de l'acceptabilité par le corps électoral français d'une telle mesure. Cette mesure bénéficiant aux célibataires et couples avec un seul enfant, et défavorisant par rapport au système actuel les familles nombreuses, atteint le cœur des « classes moyennes ». L'évolution de la sociologie des familles tend cependant à la rendre plus acceptable qu'autrefois. Par ailleurs les expériences étrangères (Allemagne, Pays-Bas) d'individualisation partielle des droits pourraient être méditées. Une étude complète serait à mener pour envisager l'ensemble d'une telle réforme et en faire un horizon de long terme dans lequel s'inscriraient des réformes successives.

2.3. Des droits accessibles, équitables, et sans discontinuité

Un dispositif de garantie de revenus ne fait sens :

- que si cette garantie est mobilisable dans des conditions qui excluent toute incertitude, tout arbitraire, tout délai, et si nécessaire en temps réel en cas d'urgence ;
 - que si cette garantie est perçue comme équitable, c'est-à-dire adaptée aux différents types de situation et de niveau identique pour des situations identiques ;
 - que si les règles et les pratiques en vigueur ne vouent pas ses bénéficiaires à diverses sortes de vicissitudes imprévisibles ;
 - enfin que si elle est assortie d'une stabilité et d'une continuité suffisantes par delà les changements de responsabilité dans le financement et la distribution des prestations que peuvent justifier,

sur le plan institutionnel, l'exigence de répartition des charges entre opérateurs.

Les dispositions de la loi relative à la lutte contre l'exclusion font très clairement de l'aide aux bénéficiaires pour l'accès aux prestations sociales de toute nature une obligation des guichets sociaux.

2.3.1. *Le principe : la continuité des droits*

En cas d'incertitude, c'est *la prolongation des droits*, et non leur suppression qui doit être la règle et le non-respect de cette règle doit être sanctionné ; et pour veiller à sa mise en œuvre, des intermédiaires suffisamment indépendants des organismes distributeurs de prestations et dotés d'une autorité suffisante doivent pouvoir être sollicités par les usagers en difficulté. L'idée de « *médiateurs* » qui figurait dans l'un des avant-projets de loi relative à l'exclusion en a finalement disparu. Il faudrait se décider à l'inscrire dans le droit et à la traduire dans les faits.

Les deux clefs de la question vitale de la continuité des prises en charge, résident :

- dans les règles applicables pour l'ouverture et la cessation des droits ;
 - dans les pratiques des guichets chargés du recueil des demandes et de la liquidation des droits.

2.3.2. *La continuité des droits : les règles applicables*

- *Éliminer les effets de seuil* et d'exclusion du bénéfice de tout droit qui résulte du franchissement d'un certain niveau de ressources, ou de la perte d'un « statut » (chômeur, bénéficiaire du RMI).

Dans cette perspective, il faut systématiser une diminution en sifflet des avantages servis en cas de retour à une meilleure fortune. Le problème, qui a bien été vu pour l'intéressement à la reprise d'une activité, se pose dans les mêmes termes sur d'autres fronts (RMI, CMU, allocation logement).

- *Exclure tout délai de carence* et tout système de fixation du jour de départ et du terme de versement d'une prestation très sociale qui laisse le bénéficiaire de celle-ci à découvert soit pour la

satisfaction de besoins élémentaires soit pour le financement de dépenses que la prestation en cause a pour objet de solvabiliser. Par exemple (ce ne sont que des exemples, et un inventaire systématique est à faire) :

- clarifier la situation en matière de congé de maladie (délai de carence et indemnités journalières complémentaires) des CES employés dans le secteur public ou le secteur privé sans convention collective ;¹³⁴
- reconsidérer les règles de jour de départ et de terme présidant encore au versement de certaines aides au logement et prestations familiales malgré des améliorations récentes insuffisantes.

- *Exclure toute récupération d'indus* par voie de retenue d'une quotité excessive sur des prestations à caractère alimentaire ou par voie de saisie de ressources ayant le même caractère. Des propositions spécialement précises ont été faites sur ce point par le rapport Join-Lambert. Il n'en a pas été tenu compte jusqu'à présent. Des règles directement contraires à celles prévues par la loi sont de fait mises en œuvre dans le cadre des programmes informatiques dans une caisse de sécurité sociale. On se bornera à titre principal à reproduire ci-après le développement du rapport Join-Lambert sur les indus. Des mesures de tutelle appropriées devraient avoir facilement raison des manquements constatés à l'application de la loi.

- Et plus généralement, *ne pas récupérer d'indus dont l'origine vient de l'organisme.*

Extrait du rapport de M.-T. Join-Lambert sur les *Problèmes soulevés par les mouvements des chômeurs* fin 1997-début 1998.

La gestion des indus et la saisie des minima

Le recouvrement des indus et la saisie des minima sociaux constituent pour les allocataires deux points sensibles, qui conduisent à réduire un revenu disponible déjà faible.

Environ 5 % des allocations RMI versées font l'objet d'une telle retenue. Les règles applicables sont différentes selon le minimum concerné :

⁽¹³⁴⁾ *Mieux que ne l'a fait vertueusement, mais sans base légale, une récente lettre ministérielle aux utilisateurs, au reste fréquemment inappliquée.*

- le RMI peut faire l'objet de recouvrements à hauteur de 20 % de l'allocation versée ;
- les CAF appliquaient la même règle pour l'AAH et l'API. La loi du 25 juillet 1994 a posé le principe d'une récupération des indus en fonction des capacités financières des débiteurs, afin de garantir une meilleure équité et une amélioration globale du recouvrement. Les textes d'application n'ont malheureusement pas été adoptés et cette loi n'est pas entrée en application. Aujourd'hui, mis à part pour le RMI, il n'existe donc pas de base légale fixant le niveau des retenues et la situation est très variable selon les CAF. Dans certains cas, la retenue peut s'élever à 60 % ou 70 % de la prestation ;
- pour l'ASS, le recouvrement est organisé par une circulaire de l'UNEDIC de 1990. Elle prévoit l'organisation de phases de recouvrement amiable, précontentieuse et contentieuse dans des conditions qui apparaissent satisfaisantes. Les retenues sur les allocations dues au débiteur ne sont possibles qu'avec l'accord écrit de celui-ci. Cependant la circulaire n'établit pas de barème de recouvrement spécifique, se bornant à faire référence à la quotité saisissable.

L'adoption des textes d'application de la loi de 1994 est indispensable. La CNAF a élaboré à cet égard une proposition de barème individualisé, prenant en compte la situation familiale, les charges de loyer et le revenu des allocataires, qui a pour objectif de concilier efficacité du recouvrement et justice sociale. Face à la situation de vide juridique actuelle, il convient d'adopter très rapidement ce texte ou tout autre projet de portée similaire. L'État pourrait également inviter les partenaires sociaux à s'en inspirer dans leur pratique de recouvrement d'indus pour les allocations chômage.

Pour ce qui concerne la saisie des prestations, plusieurs cas sont à distinguer :

- le RMI est insaisissable et inaccessible. Cela ne couvre cependant que l'allocation différentielle elle-même. Si le revenu d'un allocataire du RMI est constitué pour partie de prestations familiales, pour partie de revenus salariés et pour partie d'une allocation différentielle de RMI, seule cette dernière est totalement insaisissable, les autres fractions de revenu suivant leur règles propres ;
- les prestations à caractère alimentaire (notamment prestations familiales, AAH, API) ne sont saisissables que dans l'hypothèse de dettes alimentaires. Dans les faits, cela concerne essentiellement les dettes de cantine scolaire et les dettes hospitalières ;
- pour les salaires et revenus assimilés (indemnités chômage, pensions de retraite), la loi du 9 juillet 1991 a fixé le principe d'un minimum absolument insaisissable, égal au montant du RMU pour une personne isolée.

Ce dispositif ne paraît pas totalement cohérent. Le cantonnement de la saisie à un niveau égal au RMI pour un isolé ne permet pas de prendre en compte la structure du foyer et les charges familiales. Les prestations familiales peuvent être saisies sans limite en cas de dette alimentaire, notamment pour les cantines scolaires. Par ailleurs, l'insaisissabilité de la seule allocation différentielle pour le RMI fait que l'allocataire disposant d'un revenu propre et d'un complément de RMI est désavantagé par rapport à celui ne disposant que du seul RMI et qu'un foyer peut se retrouver avec un revenu disponible final très inférieur au RMI.

Une amélioration du dispositif d'ensemble pourrait donc être suggérée, qui consisterait, pour les personnes disposant de minima sociaux ou de très faibles revenus, à établir par

voie législative un barème des quotités saisissables en fonction de leur capacité contributive, laissant dans tous les cas un minimum de revenu disponible, du même type que celui établi par la CNAF pour le recouvrement des indus.

2.3.3. *La continuité des droits : les pratiques de guichet*

S'agissant des pratiques de guichet, il faut poser, non pas comme des principes dépourvus de sanctions, mais comme des principes sanctionnés par la prolongation des versements des prestations à la charge de l'organisme qui a manqué à les mettre en œuvre, les principes suivants :

- *qu'une prise en charge ne peut être interrompue tant qu'une autre n'en a pas pris le relais*, sauf en cas de faute ou de négligence caractérisée de l'utilisateur,
- que tout organisme servant des prestations et appelé à interrompre ce service doit procéder, en temps utile, de concert avec l'organisme appelé à prendre sa suite pour le service d'une autre prestation, s'il en existe une, à la mise en état du dossier nécessaire.¹³⁵

2.3.4. *Une information suffisante*

Que ce soit pour lutter contre le phénomène de non recours, ou éviter que les conséquences de la demande et de l'attribution de certaines prestations, ne créent des effets de surprise ou mise en cause des obligés alimentaires (récupération sur donations ou successions), et même si nul n'est censé ignorer la loi, une information des usagers devrait systématiquement être diligentée par les collectivités locales, Caisses, organismes débiteurs de prestations. Ces derniers devraient :

- mettre à leur disposition des formulaires à la fois sobres, pédagogiques et précis, ne contenant que les éléments d'information utiles pour eux ;
- réitérer à l'oral les explications nécessaires ;

⁽¹³⁵⁾ *De telles règles devraient du reste s'imposer dans un domaine plus large que celui des minima et prestations de survie. Elles devraient également trouver leur place en matière d'aide sociale aux personnes âgées et de prestation spécifique dépendance (notamment pour le relais d'une PSD à domicile par une PSD en établissement).*

- router des avis aux bénéficiaires potentiels qui ne se sont pas manifestés, à partir d'une exploitation des fichiers disponibles.

2.3.5. *En cas d'urgence sociale*

S'agissant de l'urgence sociale, le rapport Join-Lambert a rappelé les principes qui devraient en gouverner le traitement : numéro Vert, accueil et orientation des demandes, en aucun cas renvoi de celles-ci sans identification de l'interlocuteur susceptible de les traiter, mise en commun des fonds, instance unique de décision chaque fois que cela est possible, instance de coordination, quoi qu'il en soit, de l'ensemble des décisions qu'appelle le traitement de l'urgence, suspension des procédures de contrainte, liquidation provisoire de certaines prestations, acomptes et avances sur droits supposés.

Les collectivités locales de base qui sont, au plus près de l'utilisateur, ont naturellement vocation à jouer un rôle fondamental dans le traitement de cette urgence. Leur activité ne saurait se déployer dans le désordre et n'être soumise à aucune régulation : le traitement de l'urgence ne relève pas de l'action sociale facultative et les réponses fournies ne relèvent pas du pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes. En cas de contestation, le sort réservé aux demandes qui s'expriment dans ce cadre doit pouvoir donner prise à une épreuve juridique, comme toutes les autres décisions relatives à des prestations sociales.¹³⁶

S'agissant des cadres de coordination entre opérateurs, quelque souplesse qu'il soit souhaitable de préserver en ce domaine, ils ne sauraient sans inconvénient présenter un caractère indéfiniment diversifié. Une carte sociale lisible est nécessaire. Son

⁽¹³⁶⁾ *Des commissions d'action sociale d'urgence (CASU) ont été mises en place en application de la loi d'orientation sur la lutte contre l'exclusion par accord entre le préfet et le président du conseil général en vue d'assurer la coordination des dispositifs susceptibles d'allouer des aides, notamment financières, aux personnes et aux familles rencontrant de graves difficultés. Ces instances fonctionnent avec un partenariat souvent très développé (entre institutionnels mais aussi avec les associations), et ont souvent réalisé des outils d'information et de synergie particulièrement efficaces (guide des aides, imprimé unique de demande, lieux et personnes ressources polyvalents) qui constituent un bon support pour les efforts encore à accomplir.*

établissement ne peut uniquement dépendre d'arrangements conventionnels entre partenaires de nature indéfinie, libres de conclure ou de ne pas conclure.

2.3.6. *A plus long terme : une conception renouvelée du service des prestations : les droits interprétables*

Nombre de problèmes précédemment soulevés et auxquels il est proposé d'apporter au coup par coup des réponses, soit en termes de renforcement du dispositif normatif, soit en terme d'amélioration des pratiques, sur fond de renforcement des droits des usagers et des obligations des opérateurs, trouveraient assurément une issue plus satisfaisante si parvenait à se faire jour, en matière de protection sociale, *une conception résolument novatrice des droits à prestations* et des procédés de reconnaissances et de mise en œuvre de ceux-ci, à tout le moins dans les cas auxquels une législation raisonnante en termes de prestations à taux fixe et de plafonds de ressources est impuissante à faire justice.

On parle volontiers à ce sujet de **droits interprétables**. Cette notion rarement caractérisée avec précision, pourrait être regardée comme prometteuse si elle était comprise comme reposant sur :

- **la reconnaissance par la loi d'un droit à prestation**, de montant non prédéterminé, sinon éventuellement dans une fourchette, en cas de **situation de besoin objectivement repérable**, mais elle-même non préalablement caractérisée ;
- le renvoi pour fixer le montant de la prestation à une **analyse individuelle** de la situation ;
- la mise en place d'un **contrôle approprié**, à tout le moins juridictionnel, ce qui n'exclut pas en amont l'intervention d'un médiateur, des décisions de l'espèce ;
- l'existence dans les budgets des autorités publiques compétentes, pour l'attribution des prestations correspondantes, **d'enveloppes évaluatives** et non limitatives éventuellement assorties d'objectifs de dépenses.

On aura en fait reconnu dans cette description le système de l'aide sociale dont la France paraît résolument portée à se détourner sous l'effet conjugué :

- des revendications convergentes du gros des usagers en faveur de prestations automatiques sans épreuves d'accès stigmatisantes ;
- de la peur des dépenses évaluatives ;
- de l'allergie des guichets à la prise de responsabilité de décision quand la décision est ultérieurement soumise à un contrôle extérieur ;
 - de la grande misère des juridictions sociales (manque de moyens, délais d'attente) ;
 - de l'expérience inégalement concluante selon les sites, depuis 20 ans, de la gestion de l'aide sociale, qui en a défigurée l'image, dans son principe fondamentalement moderniste, et a conduit aux redonnes tournant le dos au système.

Suggérer d'y faire retour peut dans ces conditions paraître paradoxal. Ce ne l'est qu'en apparence. Il doit y avoir, en matière de protection sociale, combinaison d'un traitement de masse sous le signe de l'automatisme, et d'un traitement plus fin des situations dont le traitement de masse ne permet pas de saisir les caractéristiques et se résigne parfois à renvoyer la solution au hors-droit (prestations facultatives, générosité privée), ce qui n'est pas acceptable. Ce sont pour ces dernières situations, dont la diversité des itinéraires risque d'accroître le nombre, qu'il faut s'armer pour les traiter par des prestations interprétables. Si les déboires qui risquent de résulter de systèmes multipliant les effets de seuil conduisaient à reconsidérer le problème, et sous réserve qu'on reste fidèle au principe d'une aide à la fois adaptée aux situations individuelles et de droit (par opposition à une aide discrétionnaire), la démarche vaudrait d'être approfondie. Elle impliquerait :

- le retour à une écriture juridique simplifiée ;
 - un effort considérable de formation juridique, sociologique et déontologique des préposés ;
 - un investissement significatif pour réhabiliter la juridiction sociale en termes de moyens et de statut et pour en ouvrir les voies aux usagers les plus modestes.

2.4. Réformer les aides au logement et les règles applicables à l'hébergement « gratuit » par des « tiers »

L'accès ou le maintien dans le logement est essentiel, pour limiter les effets de la pauvreté ou de la précarité. L'insuffisance en matière de construction de logement social, la faible mobilité dans le parc HLM, le rétrécissement du parc social de fait, ont conduit à une difficulté croissante des personnes à faible revenu à se loger (voir rapport du CAE, 1999). L'effet des changements dans la situation des ménages est également à prendre en compte. Par ailleurs, les effets de seuil à la sortie du RMI sont apparus comme extrêmement pénalisants lors de la reprise d'une activité ; le principe à faire valoir est : « à mêmes ressources, même niveau d'aide, quel que soit le « statut » des ressources ».

2.4.1. Unifier les trois allocations logement (ALS, APL et AL)

L'existence de trois allocations logements tient à l'histoire de leur création successive et de leur financement.¹³⁷ Pour les usagers, le passage d'une catégorie de logement (conventionné avec APL par exemple) à une autre, toutes choses égales par ailleurs (même loyer, à niveau de ressources et taille de famille inchangés), peut changer considérablement le montant de l'aide. Se placer encore une fois du point de vue de l'usager revient à appliquer la règle : à mêmes conditions de logement et de ressources, même aide. Ceci conduit à aligner les paramètres des trois allocations : loyer plafond, dégressivité en fonction du revenu, etc. Un des arguments pour réfuter un alignement des allocations est la crainte qu'une meilleure solvabilisation de la demande permette

⁽¹³⁷⁾ L'ALF, allocation de logement familial, (créée en 1948) était au départ une allocation destinée aux familles (financée par le Fonds national des prestations familiales) puis l'allocation de logement social (ALS) est créée en 1971 (et financée par Fonds national d'aide au logement) pour étendre l'aide aux logements d'autres catégories de population (personnes âgées, handicapées, jeunes salariés de moins de 25 ans, chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI, etc.) et l'APL créée en 1978 pour remplacer l'aide à la pierre par l'aide à la personne concerne des logements conventionnés neufs ou réhabilités (et financés par le Fonds national de l'habitat). L'opération de « bouclage » de l'ALS tend à étendre le bénéfice de l'aide au logement à toute personne remplissant les conditions de ressources et de qualité de logement.

aux bailleurs d'élever les prix des loyers, ce qu'a montré l'expérience du marché des logements pour étudiants dans certaines villes universitaires. En réalité, ce risque n'existe que sur un marché très segmenté, ce qui est le cas du marché des chambres d'étudiants proches des facultés, mais qui n'est pas le cas général du marché du logement : le bailleur ignore si le client potentiel a droit ou non à une aide, la demande de logement des ménages aidés se porte sur toutes sortes de segments de marché, en concurrence avec des ménages non aidés. L'alignement des loyers plafonds coûte 1,3 milliard de francs, l'alignement de l'allocation logement sur l'APL coûte 1,6 milliard de francs.

2.4.2. *Supprimer les effets de seuil*

Ces effets de seuil concernent les allocations logement d'une part, la taxe d'habitation d'autre part.

- *En ce qui concerne l'allocation logement*, pour supprimer la perte de revenu net qu'occasionne le passage du RMI à un demi-SMIC (voir constat), on pourrait tout d'abord penser à « banaliser » le RMI dans le calcul des ressources, ce qui ferait un nivellement pas le bas des allocations et serait une perte sèche de revenu pour les allocataires du RMI, ce qui est inacceptable. On pourrait alors à l'inverse, vouloir « banaliser » le RMI en instaurant une franchise de son montant, quelle que soit la source de revenu ; ceci revient à relever le barème de l'allocation (pour tous), ce qui ferait un nivellement par le haut très coûteux et porteur d'un effet d'aubaine pour de nombreux ménages. Différents scénarios de réformes ont pu être chiffrés ; ils consistent à lisser la décroissance de l'allocation à la sortie du RMI en instaurant une décote sur les revenus d'activité (solution « ciblée ») ou à étendre pour tous les ménages la plage de ressources durant laquelle l'aide demeure à son niveau maximal (dans ce cas l'amélioration du barème touche également les revenus de remplacement). Le nouveau barème rejoindrait l'ancien pour un revenu égal au double de la sortie du RMI pour chaque type de ménage. Selon que l'on retient la solution ciblée ou la solution générale, le coût d'une réforme des barèmes serait

compris entre 4 et 6 milliards de francs.¹³⁸ Cette réforme devrait être faite simultanément à la suppression de l'abattement du forfait logement pour en limiter l'impact sur les non bénéficiaires du RMI. À titre d'illustration, l'aide au logement d'un isolé bénéficiant d'un revenu d'activité égal à 1/2 SMIC augmenterait de 200 F par mois environ.¹³⁹ Il en serait de même pour un couple marié avec deux enfants avec un revenu d'activité égal au SMIC.¹⁴⁰

● *De même pour la taxe d'habitation* : sa réforme s'impose.

Malgré l'importance des dégrèvements et allègements consentis,¹⁴¹ le dispositif n'est pas satisfaisant : d'une part, la structure du barème des dégrèvements induit des effets de seuil d'imposition importants ; 2) d'autre part, sous la limite du plafond de revenu de 103 710 F pour la première part de quotient familial, les dégrèvements consentis sont proportionnellement plus favorables à mesure que le revenu du contribuable s'élève ; 3) enfin, le mécanisme de dégrèvement introduit des distorsions en fonction de critères autres que le niveau de revenu : les allocataires du RMI sont intégralement dégrévés de taxe d'habitation, alors que des contribuables disposant de revenus salariaux équivalents ne bénéficient que d'un dégrèvement partiel.¹⁴² De plus, le dégrèvement total est accordé aux RMISTES en fonction de leur situation au cours de l'année d'imposition, alors que les autres redevables sont dégrévés en fonction du niveau atteint par leur

⁽¹³⁸⁾ Montants estimés à partir du panel des allocataires en 1997, qu'il faudrait augmenter de 10 % à 15 % pour 2000.

⁽¹³⁹⁾ Celle de l'isolé au SMIC serait en revanche inchangée.

⁽¹⁴⁰⁾ Le couple avec deux enfants et un revenu de 1/2 SMIC est au RMI, et son allocation logement demeurant au maximum est inchangée.

⁽¹⁴¹⁾ La législation actuelle (au 1^{er} janvier 2000) prévoit des exonérations et cinq niveaux de dégrèvement de taxe d'habitation pour les contribuables à revenus modestes et moyens du revenu fiscal de référence jusqu'à 103 710 F pour la première part, majorés de 24 230 F pour la première demi-part supplémentaire et de 19 070 F par demi-part suivante. Sur 24 millions d'articles de rôle « résidences principales », plus de 10,5 millions font actuellement l'objet d'une mesure d'allègement en fonction du revenu du contribuable, pour un coût budgétaire, pour l'État, de 15 milliards de francs en 1998.

⁽¹⁴²⁾ Par exemple, un célibataire ayant perçu un revenu salarial juste supérieur au RMI n'est actuellement exonéré que de la partie de sa cotisation de taxe d'habitation qui excède 1 200 F.

revenu de référence l'année antérieure au paiement de la taxe d'habitation.

L'objectif de la réforme du dispositif des dégrèvements de taxe d'habitation serait donc de lisser les ressauts d'imposition créés par le barème des dégrèvements et de supprimer les inégalités de traitement entre contribuables selon le type de revenus qu'ils perçoivent. Les premiers chiffrages effectués estiment à 5 milliards de francs le coût d'une réforme des dégrèvements minimisant le nombre de perdants.

2.4.3. Solvabiliser les charges réelles de logement au sens large, pour les locataires et les propriétaires

Il s'agit de chercher une solvabilisation minimum plus rationnelle des loyers et charges pour limiter d'une part le surendettement, d'autre part l'expulsion, l'hébergement social puis le relogement, très coûteux pour la collectivité et déstructurant pour les ménages. Ceci veut essentiellement dire, à l'occasion de l'harmonisation des trois allocations logement :

- réviser le barème de celles-ci pour tenir plus exactement compte des charges locatives et des inégalités spatiales ;
- dégager en faveur des propriétaires en position précaire, une formule permettant de les aider à assumer les charges de copropriété.

2.4.4. Améliorer le sort des personnes sans domicile hébergées par des tiers

● *Aménager les règles relatives à la suspension des aides au logement en cas d'hébergement provisoire à son domicile de personnes sans abri ni ressources.*

La suspension en pareille hypothèse des aides au logement revient à interdire l'exercice de la solidarité, y compris à l'égard de membre de sa propre famille, et constitue une source de basculement dans l'exclusion de ceux qui n'y défèrent pas. Il convient de mettre en place un mécanisme qui permette pendant une période transitoire, de déroger aux règles d'occupation d'un logement.

- *Suppression du forfait logement RMI-API*

Ce forfait logement qui conduit à abaisser le niveau du RMI et désormais de l'API pour des personnes hébergées par des tiers constitue un redoublement de la pénalisation qui frappe les personnes ne disposant pas d'un logement autonome. Il convient d'y mettre fin. On a déjà indiqué comment la suppression préconisée pouvait par ailleurs constituer une réponse à la nécessité d'une revalorisation du RMI, en particulier pour les isolés.

- *Examiner la possibilité de faire accéder aux aides au logement les sous-locataires lorsque le locataire ne perçoit pas lui-même une seule aide.*

2.4.5. Pendre en compte les changements de situation

Pour des personnes soumises à une chute brutale de leurs revenus, la loi Besson doit pouvoir trouver à s'appliquer, en rendant **prioritaire** pour l'accès à un logement toute personne dont les revenus **actuels** ne permettent pas de faire face aux charges de logement du fait de la *maladie, du chômage ou d'une rupture familiale*.

Si cette priorité n'est pas honorée, ces personnes, qui n'ont pas eu accès à un logement social avant la rupture, ont droit à une majoration d'allocations. Leur situation s'étudie en fonction de trois critères : changement de situation, de revenu et de loyer, et absence de proposition convenable de HLM. On est typiquement dans la situation de droits interprétables à mettre en œuvre.

2.4.6. Supprimer le délai de carence à l'entrée dans l'allocation

Actuellement l'allocation quand elle est due n'entre en vigueur qu'au premier jour du mois suivant l'entrée dans le logement ou de la prise en charge. Le versement de l'allocation logement dès le premier jour est particulièrement nécessaire pour les jeunes, notamment ceux en insertion qui sont les plus pénalisés dans l'accès au logement.

2.5. Les services collectifs et d'accompagnement des personnes en difficultés

Les services collectifs constituent, avec les prestations en espèce et en nature, un élément déterminant de la réponse sociale aux situations de pauvreté et de précarité.

D'une part les niveaux de ressources procurés par les minima sociaux seraient largement insuffisants pour permettre à leur bénéficiaires de faire face à un certain nombre de dépenses (cantines scolaires, activités périscolaires, services culturels, transports urbains, etc.) n'était la contribution apportée par différentes collectivités publiques au financement de ceux-ci et les stratégies de tarification pratiquées par les mêmes collectivités publiques pour moduler la participation de l'utilisateur en fonction de ses possibilités financières.

D'autre part l'existence de droits annexes aux minima sociaux ou autonomes en matière de logement et de santé ne garantit pas, par elle-même, leur mobilisation et leur mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes. Même dans le cadre d'une meilleure prise en compte de l'urgence, celles-ci persistent à se heurter à un certain nombre de difficultés tenant au défaut de culture juridique ou bureaucratique de l'utilisateur. Les services d'accueil sans condition, avec le rôle irremplaçable des mairies et de leur CCAS, demeureront donc durablement une pièce essentielle des stratégies de lutte contre la pauvreté et la précarité, notamment en matière de santé. S'imaginer le contraire au prétexte de la création, hier du RMI, aujourd'hui de la CMU, procéderait d'une grave méconnaissance des réalités sociales.

Des ressources doivent rester disponibles au budget des départements ministériels compétents et des collectivités locales pour pourvoir au fonctionnement des services correspondants, publics ou privés à but non lucratif.

Notamment en matière de transports urbains, pour que le droit au transport mentionné à l'article 133 de la loi de lutte contre l'exclusion devienne réalité, il conviendrait que, dans le respect des lois de décentralisation, la loi de solidarité et de renouvellement urbain actuellement en préparation intègre une clause stipulant qu'une réduction tarifaire importante soit de droit

dans les transports urbains pour les personnes en grande difficulté.

2.6. Le retour au travail et les règles d'intéressement

Le constat a bien montré que le système actuel d'intéressement est extrêmement complexe, illisible pour l'usager et finalement plutôt pénalisant pour les publics concernés par la précarité de l'emploi retrouvé. Et pourtant un tel mécanisme est nécessaire pour éviter que la reprise d'emploi ne se traduise par des pertes de revenu, du fait des effets de seuil ou de la façon dont l'allocataire du RMI est protégé à bon droit, alors que le titulaire d'un revenu équivalent ne l'est pas.

La première réforme, on l'a vu, consiste donc à supprimer les effets de seuil liés à l'allocation logement d'abord (point 2.4) simultanément avec la suppression du forfait logement (point 2.1) et à la prise en compte des enfants (point 2.2). Ces mesures commenceraient à rendre le système global plus cohérent et plus lisible. Il reste alors à aménager les règles d'intéressement en tenant compte des principes suivants :

- que la même règle d'intéressement s'applique à tous les minima sociaux et droits, « quelqu'en soit le statut » ;
- que le gain restant de la reprise d'activité ne dépende que du montant du salaire retrouvé et non pas de la structure familiale ou du montant de l'allocation logement ;
- qu'un montant non dérisoire, même s'il est dégressif, soit conservé du revenu d'activité, et que l'intéressement ne soit pas réservé aux « emplois » de quelques heures ;
- que la durée de l'intéressement soit assez longue pour être sensible dans le budget, assurer mieux qu'une compensation des fluctuations des prestations sociales, et éviter de nouvelles ruptures dans la chronique des revenus.

Plus précisément, on a précédemment fait apparaître les effets pervers de la familialisation des droits au revenu face à la reprise du travail. Pour que le retour au travail soit « payant » les règles « d'intéressement » devraient donc s'appliquer au revenu individuel calculé hors allocation logement et allocation pour

enfant car les allocations différentielles au premier franc comme le RMI qui globalisent les ressources au niveau du ménage font perdre tout intérêt au retour au travail en dessous d'un certain niveau de rémunération de ce travail.

Pour améliorer le système de cumul, on peut envisager d'aménager le système actuel, par exemple en repoussant d'une déclaration trimestrielle de ressources (et donc de trois mois) la prise en compte des revenus d'activité. Le cumul intégral du RMI et des revenus d'activité se ferait ainsi sur 4 à 6 mois, et non 1 à 3 mois et serait plus avantageux même sur des emplois courts (inférieurs à 6 mois) permettant néanmoins de rouvrir ses droits à l'AUD. Cet aménagement n'évite cependant pas les fluctuations du revenu liées à la reprise d'emplois courts.

Une mesure d'intéressement plus avantageuse et plus durable consisterait à créer une allocation (à l'image de l'allocation compensatrice de revenu proposée par R. Godino¹⁴³) aux personnes bénéficiant du RMI et reprenant un emploi, et à celles-là seulement. Il s'agirait de diminuer le RMI non de la totalité du gain, mais d'une fraction en sifflet, et ce jusqu'à un gain de 1,2 SMIC.

D'une telle prestation qui revient à subventionner le temps partiel, certains redoutent qu'elle ne conduise à remettre en cause le SMIC et que le bénéfice de l'allocation ne soit ainsi « confisqué » par l'employeur. D'autres font valoir qu'en limitant le bénéfice à ceux qui sont passés par le RMI (et à ceux-là seulement), cela ne conduise à ressusciter, alors qu'on en a préconisé l'annulation, un « biais statutaire ».

La première objection tombe si la position est ferme sur le salaire minimum. Le fait de limiter l'allocation à un petit nombre de personnes limite encore la pression à la baisse ou à la suppression du garde-fou que constitue le salaire minimum. Ensuite limiter l'allocation aux allocataires du RMI revient à cibler la dépense vers des personnes qui en ont le plus besoin, ce qui permet un meilleur rapport coût/efficacité de la dépense publique ; cela pose actuellement un problème d'équité : deux personnes gagnant le même salaire n'auront pas la même aide, selon que

⁽¹⁴³⁾ Note de la Fondation Saint-Simon.

leur itinéraire antérieur aura ou non croisé le RMI. Peut-on accepter une inéquité vertueuse temporaire ? Une discrimination positive temporaire nous a paru justifiée dans le cadre de la recherche de l'intérêt général.

Enfin limiter l'attribution de l'allocation compensatrice de revenu d'activité (ACRA) au flux de sortants du RMI évite un effet pervers sur l'offre de travail des femmes. Si l'ACRA était attribuée au stock de tous ceux qui auraient un salaire inférieur au SMIC, elle risquerait d'avoir un fort effet désincitatif au travail des femmes apportant le second salaire dans le ménage (comme cela a été le cas, de façon inattendue, pour l'allocation parentale d'éducation, voir la partie débat). En limiter l'accès est une façon de limiter cet effet pervers.

Plus généralement, cette allocation ne risque-t-elle pas d'encourager l'offre d'emploi à temps partiel ? En effet les entreprises pourraient vouloir profiter de l'existence d'un complément de revenu pour proposer des morceaux d'emploi.

Trois arguments plaident cependant en faveur de la mesure :

- ces emplois sont déjà là et les personnes qui sortent du RMI vers l'emploi travaillent en majorité à temps partiel : la durée moyenne du travail des sortants du RMI est inférieure à 30 heures par semaine. Il s'agirait de rendre la situation de ces personnes un peu moins insupportable, et plus gratifiante (que le retour au travail « paie ») ;

- contrairement aux aides précédentes au temps partiel, tournées vers l'offre d'emploi des entreprises (abattement des charges sociales), l'« aide » envisagée l'est en faveur des salariés. Il ne s'agit plus d'encourager les entreprises à proposer du temps partiel (ces encouragements ont d'ailleurs été récemment supprimés par la loi sur les 35 heures), mais d'aider les salariés à vivre en percevant une rémunération tirée de leur travail inférieure à celle qu'ils auraient souhaité, mais n'ont pu obtenir faute d'accéder à des emplois correspondants ;

- enfin, du côté des entreprises, d'une part l'offre d'emploi à temps partiel n'est pas infinie, d'autre part cette mesure doit être resituée dans le cadre des préconisations précédentes sur la régularisation du marché du travail.. Ceci devrait éviter une dérive de l'allocation compensatrice de revenu d'activité (ACRA)

et en faire un instrument efficace de retour à l'emploi.¹⁴⁴ La crainte que cette mesure n'encourage le temps partiel contraint, tombe quand on l'assortit, comme on a déjà dit qu'il était essentiel de le prévoir, du droit au passage à temps plein, à l'instar du droit néerlandais (cf. supra).

Pour tenir compte de la configuration familiale et éviter les effets pervers signalés plus haut (l'intéressement surtout s'il est pérenne peut décourager la reprise d'emploi pour le second actif du ménage), on pourrait envisager un système partiellement individualisé, à l'instar du système australien, dont la pérennité ne serait pas infinie, mais plus longue que l'actuelle, cinq ans par exemple.

2.7. Le cas des jeunes

Les jeunes sont particulièrement touchés par les difficultés d'accès à et l'instabilité de l'emploi. Ce sont principalement eux qui se voient contraints d'accepter les temps partiels, les contrats à durée déterminée, entrecoupés de périodes de chômage récurrent. Ils sont les fers de lance des nouvelles conditions de travail et d'emploi décrites plus haut, et n'ont pas la possibilité de les refuser. Inaugurent-ils l'état des futures relations du travail, celles de la société en devenir ? Ou bien sont-ils seulement les victimes de leur âge, ingrat, et tenu en lisière, comme ce fut en partie, mais rarement à ce point, le cas des générations précédentes ?

Dans ces conditions, avec des périodes de travail généralement trop courtes pour donner droit à indemnisation, la suppression de l'allocation d'insertion et l'exclusion du droit au RMI pour les moins de 25 ans, constituent un redoublement de la pénalisation subie. La déconnexion entre l'âge de fin des prestations familiales (20 ans) et celui d'ouverture du droit au revenu minimum (25 ans), sauf cas de charges de famille, contribue au reste à rendre dans notre pays très difficile, et souvent destructeur, le passage qui

⁽¹⁴⁴⁾ On peut d'ailleurs s'interroger sur l'impact in fine de ces deux mesures sur le niveau global d'emploi. Si l'ACRA est bien une subvention au temps partiel, elle revient à répartir l'emploi sur plus de personnes que le groupement d'employeurs qui cherche à globaliser plusieurs emplois à temps partiel sur un nombre plus réduit de personne.

dans d'autres pays se fait directement d'une situation d'enfant à charge à celle d'adulte autonome.

À cette situation on ne saurait répondre sur le seul terrain de la formation. L'accumulation des dispositifs en faveur des jeunes n'a pas apporté de solution au chômage récurrent des jeunes, contrairement aux espoirs mis en eux. Selon le panel CEREQ *Génération 92*, 15 000 jeunes sortis du système scolaire sans qualification en 1992, n'ont jamais travaillé, ni fait un stage pendant les cinq années qui ont suivi leur sortie.

Flirtant avec la logique qui serait celle d'un SMIC-jeunes, de nombreux dispositifs d'aide à la qualification et au premier emploi (contrats d'orientation, de qualification, apprentissage, formations en alternance, etc.), censés répondre aux besoins des jeunes, sollicitent les entreprises par une baisse du coût du travail du jeune en échange d'une qualification. On peut dénoncer l'attitude des entreprises, trop peu nombreuses à offrir des places d'apprentissage, et suspecter celles qui le font, de vouloir s'adjuger un effet d'aubaine. Du côté des stages publics, on peut également dénoncer l'attitude des pouvoirs publics dont l'offre de places de stages répond davantage à un objectif statistique de régulation de chiffres du chômage selon la conjoncture économique qu'à des objectifs identifiés de qualification ou d'entraînement à l'emploi. Enfin on peut déplorer le fait que bien des jeunes soient amenés à accepter de suivre ces stages, non pour acquérir une formation ou un métier, mais pour obtenir un revenu.

Au-delà des dénonciations croisées, la priorité est de permettre à tous les jeunes de se construire leur identité individuelle et sociale par le travail.

Selon les travaux mobilisés par la Commission *Jeunes et politiques publiques* du Plan,¹⁴⁵ cette difficulté des jeunes à s'insérer sur le marché du travail relève plus d'un *effet de génération* que d'un *effet d'âge*. Autrement dit les jeunes sont les premiers à vivre les nouvelles formes d'échange de travail qui se

⁽¹⁴⁵⁾ Cf. M. Mansuy, M. Théry, « Repenser le passage de l'école à l'emploi dans un système productif en mutation », Commissariat général du Plan, note pour l'instant confidentielle.

développent, telles qu'elles ont été décrites aux chapitres précédents. Il est donc important que les modalités d'accompagnement qui leur sont nécessaires, anticipent et préparent les nouveaux modes de régulation du marché du travail qui ont été proposés plus haut (partie 1 de ce chapitre). Il s'agit donc d'instaurer une *sécurisation des trajectoires*, et ce, dès l'entrée dans la vie active quelqu'en soit l'âge.

L'amélioration de la couverture par l'assurance chômage est un premier pas dans ce sens. Mais il n'est pas suffisant. Il devrait s'assortir d'une réelle *assurance mobilité* ou *assurance travail* garantie et gérée localement, qui pourrait venir à terme se substituer, en en étendant l'ambition, à *l'assurance chômage*. Enfin, pour la frange des 2 % d'exclus durables du marché du travail, restera à imaginer une allocation de survie non liée au travail.

Trois pistes sont donc à explorer :

1) L'amélioration de l'indemnisation du chômage (voir supra) en allongeant les périodes de référence pour les courtes périodes d'activité devra bénéficier en premier lieu aux jeunes. Dans cet esprit, on pourrait envisager d'ouvrir largement l'accès à l'indemnisation à tout jeune demandeur d'emploi ayant accompli un cursus qualifiant, à l'instar de l'allocation d'insertion ancienne ouverte à tout jeune titulaire d'un diplôme professionnel ; ceci aurait pour avantage de revaloriser les filières professionnelles de l'enseignement initial et d'encourager les formations professionnelles ensuite, mais ne profiterait qu'à une fraction des jeunes.

2) Un objectif de portée plus générale et plus ambitieux est de transformer *l'assurance chômage* en *assurance mobilité* (dans le cadre de la politique de *formation tout au long de la vie*¹⁴⁶). Il s'agirait de garantir un droit de tirage social à une formation ET un emploi, *garanti et géré collectivement au niveau local*. Il s'agit ici d'un droit *individuel*, et non d'une possibilité offerte dans le cadre d'une enveloppe limitative. Pour réparer les inégalités initiales, ce droit pourrait être inversement proportionnel au niveau de sortie du système scolaire. Mais surtout il serait de nature à permettre

⁽¹⁴⁶⁾ *Y compris formation dans l'emploi.*

que tout jeune sorti du système éducatif se voie reconnaître le statut de travailleur et la possibilité à défaut d'être à l'emploi, d'être en formation rémunérée. On pourrait dans ce cadre imaginer le financement d'*emplois Jeunes* pour le secteur privé, le développement de l'alternance, etc. Le problème des rémunérations en cours de formation devrait évidemment faire l'objet d'un règlement sans échappatoire par la loi ou par arrangement conventionnel entre l'État, les régions, l'assurance chômage et les entreprises.

3) Pour les jeunes qui resteraient néanmoins en dehors du système précédent reste à prévoir un filet de sécurité, sous forme de droits interprétables (ce qui ne veut pas dire discrétionnaires, voir plus haut) et assorti d'un accompagnement social (notamment pour faire valoir le droit individuel prévu au point précédent). Ce droit résiduel à une « allocation jeunes isolés » (AJI), serait ouvert aux jeunes isolés ne bénéficiant d'aucune autre prise en charge. Dans l'hypothèse d'un montant des 4/5 du RMI et d'une clientèle potentielle de 70 000 jeunes, le coût global en serait d'environ 1,6 milliard de francs.

L'ouverture d'un droit résiduel permettrait d'éviter les situations dramatiques aujourd'hui observées, pour les jeunes qui ne « rentrent » dans aucun dispositif. Entre ce droit résiduel, et la politique plus ambitieuse de droit à la formation emploi ci-dessus décrit au point 2, il serait vain de vouloir faire apparaître une opposition ou une possible substituabilité. L'entrée en formation dans le cadre d'un dispositif plus ambitieux et plus rigoureusement conçu que ce n'est le cas aujourd'hui, comportera des périodes de friction. Pendant celles-ci les jeunes dépourvus de soutien familial ne peuvent être laissés à découvert, sauf à en accepter les conséquences sur le terrain du développement des déviations et de la déstructuration individuelle.

L'instauration d'un droit est nécessaire et doit se subsister à l'étrange « possibilité d'accès » ouverte par les Fonds d'aide aux jeunes (FAJ). Une sécurité financière d'un montant convenable doit de même être donnée aux jeunes engagés dans des parcours d'insertion et en particulier dans le programme TRACE, dont l'effectif doit par ailleurs être significativement augmenté pour offrir une réelle opportunité aux jeunes sortis du système scolaire sans

aucune qualification, en attendant l'entrée en formation. La mise en œuvre de la stratégie proposée sans en retrancher l'une ou l'autre composante devrait clore la période de paupérisation croissante de la jeunesse que nous venons de traverser, avec son lot de « désaffiliation » et de désespérance envers une société perçue comme indifférente ou désinvolte.

3. Envoi

La logique qui sous-tend les préconisations qui précèdent consiste, on l'a compris, à :

- en premier lieu s'attaquer aux causes de la précarité et donc agir en amont sur la régulation du marché du travail ;

- en second lieu assurer la sécurisation des trajectoires, autrement dit par un procédé ou un autre, la continuité des revenus, et pour ce faire, à défaut de ressources tirées du travail, des droits sociaux.

D'où les préconisations prioritaires :

- enrichir le droit du travail et de la négociation collective pour qu'il fasse place aux nouvelles formes d'exercice professionnel de statut salarié classique ou atypique ou encore non salarié, par l'aménagement des principes et des règles gouvernant l'indemnisation du chômage ;

- ajuster l'indemnisation du chômage pour faire de l'assurance chômage une assurance - travail - mobilité, avec la responsabilisation des acteurs au niveau le plus efficace ;

- remodeler une large fraction des dispositifs de prestations sociales à la lumière du principe « à revenu égal, prestations identiques », et suppression des effets de seuil.

La déclinaison de chacune de ces préconisations débouche sur un nombre non négligeable de propositions de réforme, soit du droit applicable, soit des stratégies politiques et administratives. Toutes ces propositions ne sont pas coûteuses. Sous une condition : que les mesures soient articulées entre elles de manière à ce que leur coût respectif ne s'additionne pas. Le souci d'être économe des deniers publics ne devrait donc pas conduire à sélectionner dans l'ensemble de la stratégie proposée quelques

mesures parmi d'autres. Car la charge qui en résulterait pour les finances publiques ne serait pas moindre. L'impact de la démarche risquerait seulement d'être considérablement affaibli. Certes mener de front des réformes qui relèvent traditionnellement d'administrations et de budgets différents peut se révéler difficile, comme s'est révélé difficile et n'a pu qu'être partiellement mené à bien, le rapprochement entre systèmes d'analyse en termes macro et micro, de droit du travail et de protection sociale, généralement étanches. Mais il n'est vraisemblablement pas d'autre issue dans un monde marqué par les évolutions qu'on a décrites, pour surmonter le sentiment et la pratique de l'impasse, auxquelles conduisent les approches et démarches enclavées. À titre d'exemple, les réformes de l'allocation logement, de l'intéressement, et de la prise en compte des enfants et du forfait logement, si elles sont faites de façon simultanée et coordonnée, permettraient de répondre, pour une somme moindre que chacune faite séparément, à l'ensemble des objectifs, et notamment celui d'égaliser la situation de ménages de niveau de vie comparable quelle que soit la source de leur revenu (RMI ou revenu d'activité), ou celui d'harmoniser les sorties vers l'activité, en toute hypothèse celui de ne pas les décourager. Les diverses mesures concernant la réforme de l'allocation logement tiennent, quoi qu'il en soit, dans une enveloppe de 5 milliards de francs ; les mesures concernant l'harmonisation des minima sociaux dans une enveloppe de 6 milliards ; la réforme de la prise en compte des enfants, évaluée ici à 5 milliards, pourrait peut-être voir son coût réduit si on la combine avec les mesures précédentes.¹⁴⁷

⁽¹⁴⁷⁾ Les travaux encore provisoires réalisés dans le cadre de l'appel d'offre « Recherche » du Commissariat général du Plan sur les minima sociaux chiffrèrent entre 15 et 40 milliards, suivant les hypothèses, la généralisation de prestations dégressives (Trannoy, Théma). Enfin pour mémoire, le montant global consacré au RMI est de 29 milliards, aux allocations logement de 75 milliards, l'indemnisation du chômage dans le régime de solidarité se monte à 15 milliards, soit au total 110 milliards. Si on ajoute l'indemnisation dans le régime d'assurance chômage (95 milliards), c'est à un total de 205 milliards qu'il convient de comparer le coût de ces mesures.

D'autres chiffrages qu'il aurait été incontestablement utile de pouvoir opérer, n'ont pu l'être. Ce pourrait être, pour les administrations compétentes, un moyen de tester la pertinence des travaux du groupe, en même temps que d'en assurer un prolongement, que de se livrer aux exercices correspondants, dans le cadre d'un travail interministériel faisant justice à la complexité de la matière.

ANNEXE 1

Liste des sigles utilisés

Annexe manquante

ANNEXE 2

Les rapports depuis 1992

M.-T. Join-Lambert, *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997-début 1998*, La Documentation française, 1998.

CAE (Conseil d'analyse économique), *Pauvreté et exclusion*, La Documentation française 1998.

CSERC, 1997, *Minima sociaux entre protection et insertion*, La Documentation française.

CERC-Association, *Les minima sociaux, 25 ans d'observation 1997*.

ODAS, *RMI et SMIC, étude de l'apport financier de l'accès à l'emploi par types de ménages 1997*.

CSERC, *Inégalités d'emploi et de revenus : les années 90*, La Documentation française 1996.

Commissariat général du Plan, A. Ratouis, *Mission précarité et ruptures*, non publié 1996.

CSERC, *Le smic*, La Documentation française 1995.

Commissariat général du Plan, travaux préparatoires du XI^e Plan, B. Fragonard, *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, La Documentation française, 1993.

Commissariat général du Plan, travaux préparatoires du XI^e Plan, B. Brunhes, *Choisir l'emploi*, La Documentation française, 1993.

CERC, *Pauvreté et risques d'exclusion en France*, n° 109, La Documentation française, 1993.

Commissariat général du Plan, B. Fragonard, groupe de travail inter-administratif, *Unifier les minima sociaux ?*, non publié, 1992.

Commission national d'évaluation du RMI, 1992, *RMI : le pari de l'insertion* (P. Vanlerenberghe), La Documentation française.

ANNEXE 3

Bibliographie

AFSA (C.) GUILLEMOT (D.), « Plus de la moitié des services du RMI se fait grâce à l'emploi », *INSEE-Première*, n° 632, février 1999.

AFSA (C.), *France Portrait Social*, INSEE, 1999.

AGLIETTA (M.) « Régulation et crise du capitalisme », *Odile Jacob*, 1998.

AILLET (V.), « La force symbolique de l'allocation de parent isolé », *Recherches et Prévisions*, 50-51, décembre 1997/mars 1998.

ALDEGHI (I.), « Entrée au revenu minimum d'insertion et lien social », *Revue Solidarité Santé*, n° 1, 1997.

ALDEGHI (I.), *Les nouveaux arrivants au RMI : profilage parcours antérieurs, rapports à l'emploi et à la famille*, rapport du CREDOC, n° 173, 1996.

ALMIRA (S.) et CANCEILL (G.), « Perte d'emploi et passage par le RMI », *DARES, Premières informations et Premières synthèses*, n° 25.1, juin 1999.

ARNOUT (M.), *Les allocataires du RMI et emploi*, document d'étude DARES n° 29, juin 1999.

AUDIER (F.), DARGET (A.-T.), OUTIN (J.-L.) : *Le RMI, mode particulier d'indemnisation du chômage ?* étude pour la DARES, 1998.

BAKER (J.), « An Egalitarian Case for Basic Income », in P. VAN PARIJS (ed) : *Arguing for Basic Income*, Verso, 1992.

BARBIER (J.-C.), GAUTIÉ (J.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF (Cahier du CEE 37), 1998.

BARTHE (M.-A.), GAZIER (B.), LEPRINCE (F.) et NOGUÈS (H.), *Protection sociale et RMI*, Paris, Syros, 1999, p. 45.

BARTHELEMY (J.), Rapport au Conseil économique et social, *sur le travail indépendant*, 1997.

BELORGEY (J.-M.), « À quoi servent les lois de financement de la sécurité sociale », *Revue Droit Social*, 9/10, 1998.

BLASSEL (H.), JACQUIER (J.-P.) « La représentation sociale territoriale, premier essai de mesure et d'évaluations », *Revue de l'IREES*, n° 25, automne 1997.

BLOCH (L.), ESTRADE (M.-A.), « Les formes particulières d'emploi en France : un marche-pied vers des emplois stables ? », *France, portrait social*, INSEE.

BOISSONNAT (J.) « Le travail dans vingt ans », *rapport du Commissariat général du Plan*.

BONTOUT (O.), *L'EITC, crédit d'impôts aux Etats-Unis*, DREES, Collections Études et Statistiques, n° 11, 1999.

BORGHETTO (M.), « Équité, égalité des chances et politique de lutte contre les exclusion », *Droit Social*, n° 3, 1999.

BOURGUIGNON (F.), CHIAPPORI (P.-A.), Fiscalité et redistribution, Plans pour une réforme, *Note de la Fondation Saint-Simon*, 1997.

BRENOT-OULDALI (A.), « Les salariés du secteur public, les fonctionnaires... et les autres », *Futuribles*, mai 1999.

BRESSON (Y.) « Le partage du temps et des revenus », *Économica*, 1984.

BROILLIARD (C.), LE JEANNIC (T.), OGER (P.), « Une source, une méthode pour mesurer localement la pauvreté », CNAF, *Recherches et Prévisions*, n° 52, 1998.

BROWNING (M.), « Children and Household Economic Behavior », *Journal of Economic Literature*, septembre 1998.

CAILLÉ (A.), « Temps choisi et revenu de citoyenneté : au-delà du salariat universel », *revue du MAUSS*, 1995.

CAZZI (A.), QUIROGA (A.), RIONDEL (J.-F.), « Une enquête sur les usagers des CAF dits à faible niveau d'autonomie administrative », *Recherche et Prévisions*, 50-51, décembre 1997/mars 1998.

CARD (D.) et ROBBINS (P.K.), *Do Financial Incentives Encourage Welfare Recipients to Work ? Evidence from a Randomized Evaluation of the Self-Sufficiency Project*, NBER Working Paper n° 5701, août 1996.

- CASTEL (R.), « Les métamorphoses de la question sociale » *Fayard*, 1998.
- CASTEL (R.), GODINO (R.), JALMAIN (M.), PIKETTY (T.), *Pour une réforme du RMI*, note de la Fondation Saint-Simon, n° 104, Février 1999.
- CETTE (G.), *Le temps partiel en France*, Conseil d'analyse économique n° 19, 1999.
- COHEN-SOLAL (M.), MONTIGNY (P.), SAUNIER (J.-M.), « Les transferts sociaux en Europe », *Études et Résultats*, DREES, n° 5, février, 1999.
- CONCIALDI (P.), PONTHEUX (S.), « Salariés à « bas salaire » et travailleurs pauvres : Une comparaison France - Etats-Unis », *Premières informations et Premières synthèses*, 02.1, janvier 2000.
- Conseil d'Analyse Économique, *Pauvreté et Exclusion*, La Documentation Française, CAE, n° 6, 1998.
- Conseil Economique et Social, *Rapport Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, avis du 11 février 1987.
- Conseil National de l'Information Statistique, *Pauvreté, précarité, exclusion : pour une meilleure connaissance des situations et des processus*, rapport n° 42, 1998.
- Conseil Scientifique de l'Évaluation, *Petit guide de l'Évaluation*, La Documentation Française, 1996.
- D'AUTUME et CAHUC, rapport d'étape pour le Commissariat général du Plan, appel d'offre « Minima sociaux », MAD, 2000.
- DANIEL (A.), « L'Indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », *La Revue de l'IREES*, n° 29, 1998.
- DANIEL (C.), TUSCHSZIRER (C.), « Assistance, assurance, solidarité ; quels fondements pour la protection sociale des salariés ? » *Revue de l'IREES*, n° 30, 1999.
- DEMAILLY (D.), « Les sorties du RMI : des motifs souvent multiples et imbriqués » DREES, *Études et Résultats*, n° 16, mai 1999.
- DICKERT (S.), HAUSER (S.), SHOLTZ (J.), *The Earned Income Tax Credit and Transfer programs : A Study of Labor Market and Program Participation*, in POTERBA (J.) (ed), « Tax Policy and the Economy », The MIT Press, 1995.
- DREES, « Les transferts sociaux en Europe », *Études et Résultats*, n° 5, 1999.
- DREES, *L'activité des femmes après la naissance du premier et du deuxième enfant ; l'impact de l'APE*, Collections Etudes et Statistiques, n° 10, 1999.

ECHEVIN (A.), PARENT (A.), *La polarisation des revenus salariaux en France*, CSERC, 1999.

EISSA (N.), LIEBMAN (J.), *Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit*, Quaterly, « Journal of Economics », 1996.

ESPING-ANDERSEN (G.), 1990 *The three Worlds of Welfare Capitalism*, traduction française, PUF, 1999.

EWALD (F.), « Responsabilité, solidarité, sécurité », *Risques*, n° 10, avril-juin, 1992.

FERRY (J.-M.) « L'allocation universelle : pour un revenu de citoyenneté », *Cerf*, 1995.

FOUQUET (A.), LETABLIER (M.-T.), GAUVIN (A.), in *Égalité entre hommes et femmes : aspects économiques* in Conseil d'analyse économique, n° 15, 1999.

GALTIER (A.), L'HOMMEAU (B.), « Les revenus des ménages au voisinage du SMIC » in *Revenu et Patrimoine des ménages*, édition 1999, synthèse n° 28, INSEE.

GALTIER (A.), *Les emplois à temps partiel dans le secteur privé : impasse ou voie d'accès à l'emploi à temps plein ?*, CSERC, 1998.

GILLES-SIMON (M.-O.), LEGROS (M.), « Le non-recours chez les plus pauvres : une approche empirique », *Recherches et Prévisions*, n° 43, mars 1996.

Godino (R.), *Pour une réforme du RMI*, note de la Fondation Saint-Simon, n° 104, février, 1999.

GORZ (A.) « Revenu minimum et citoyenneté, droit au travail et droit au revenu », *Futuribles*, février, 1993.

GUIBENTIF (P.), BOUGET (D.), *Minimum income policies in the European Union, La politique du revenu minimum dans l'Union européenne*, rapport pour la Commission européenne (DG-V), Lisboa, 1997.

GUITTON (A.), « Travail et ordre social – Une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail », *Travail et Emploi*, n° 77, 1998.

IRES, numéro spécial « Assurance, assistance, solidarité », *La Revue de l'IRES*, n° 30, 1999/2.

JACOBZONE (S.), « Les liens entre RMI et chômage : une mise en perspective », *économie et Prévision*, n° 122, 1996.

JANKELIOWITCH-LAVAL (E.), MATH (A.), « Revenus minima garantis et incitation au travail : une comparaison internationale, *Recherche et Prévisions*, n° 50/51, 1997 : 1998, ADAM (F.), ARDOUIN (V.), DOLLÉ (M.), LAOUISSET (B.), L'HORTY (Y.), PARENT (A.), *Prélèvements obligatoires, transferts sociaux et réduction des inégalités*, Conseil Supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, Document de travail n° 99-04.

JUNTER-LOISEAU (A.), BOURDARET, *Les jeunes bénéficiaires du RMI en Ile et Vilaine*, CERAF, Rennes, 1998.

LANQUETIN (M.-T.), et alii, « Individualisation des droits en matière de protection sociale et droits fondamentaux », *Document de travail* du Centre d'Etudes de l'Emploi, n° 00/02.

LE DUIGOU (J.-C.), LE BRIS (R.), *Demain l'Emploi*, Editions de l'Atelier, 1998.

LE DUIGOU (J.-C.), *L'endettement des ménages*, rapport du Conseil Économique et Social, 1999.

« Les droits fondamentaux », numéro spécial de l'*Actualité juridique - Droit administratifs*, juillet-août 1998.

LHOMMEAU (A.), « Les conditions de logement des allocataires du RMI », *INSEE-Première*, n° 685, décembre 1999.

LOLLIVIER (S.) et DUVERGER (D.), numéro spécial d'*Économie et Statistique*, 308-309-310, 1998.

MARGOLIS (D.), étude pour le Commissariat général du Plan, dans le cadre de l'appel d'offres recherche sur les minima sociaux, CREST, 2000.

MEHAUT (P.), MOSSÉ (P.), (sous la direction de) *Les politiques sociales catégorielles ; fondement, portée et limites*, L'Harmattan, 1998.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, *Les dix ans du RMI*, 1998.

MOFFITT (R.) et MOFFITT (J.) : « Incentive Effects of the US Welfare System : A Review », *Journal of Economic Literature*, 1992.

MORIN (M.-L.) : « Crise de la société salariale et transformation des relations contractuelles » in *Travail, activité, emploi : nouvelles formes, nouvelles règles*, Cahier Travail Emploi, La Documentation française.

MOULIÈRE (M.), RIVARD (T.) et, THANIVEAU (A.), *Vivre le RMI des deux côtés du guichet*, Paris, Syros, 1999, p. 45.

NOZICK (R.), « Anarchie, État, Utopie », *Presses Universitaires de France*, 1988.

Numéro spécial de *Droit Social* sur « le rapport Supiot », articles de CASTEL, JEAUMMAUD, De MUNCK, SALAIS, etc., n° 5, mai, 1999.

OCDE, *Dynamique de la Pauvreté dans quatre pays de l'OCDE*, (Howard Oaxley), ECO/CPE/WP1, (98), 13.

ODAS, *RMI et SMIC, étude de l'apport financier de l'accès à l'emploi par type de ménages*, 1997.

PAILLAUD (S.), EYSSARTIER (D.), « Paris un outil d'évaluation dynamique du système fiscal-social », in *Économie et Statistique*, n° 318, 1998.

PERRET (B.), ROUSTANG (G.), « L'économie contre la société, *Le Seuil*, 1993.

PIKETTY (T.), *l'Élasticité de la transition non-emploi-emploi, une estimation pour le cas français*, Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, document de travail n° 97-03.

RATOUIS (A.), « Vers un nouvel indicateur de la précarité », in *Plus réel que le réel, le symbolisme, La Découverte-M.A.U.S.S.*, n° 12, 2^e semestre 1998.

RAWLS (J.), « Théorie de la justice », *Seuil*, 1987.

ROGER (P.), *L'état charitable ?*, Éditions de l'Atelier, 1999.

SALAI (R.), « Le travail à l'épreuve de ses produits » in Supiot (dir.). *Le travail en perspectives*, LGDJ 1998, p. 45-67.

SAYN (I.), *Droit et pratiques du droit dans les Caisses d'allocations familiales*, GRS-CNRS Lyon-II, Rapport pour la CNAF, 1998.

SORMAN (G.), « La solution libérale », *Fayard*, 1990.

Statistique publique, *Les revenus et patrimoine des ménages, édition 1999*, Synthèses n° 28, INSEE, 1999.

Statistique publique, *Les revenus sociaux 1981-1997*, Synthèses n° 21, INSEE, SESI, ministère de l'emploi et de la solidarité, 1999.

STEINER (H.), « Three Just Taxes », in P. VAN PARIJS (ed) : *Arguing for Basic Income*, Verso, 1992.

SUPIOT (A.) « Au-delà de l'emploi, transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe », *rapport pour la Commission Européenne, Flammarion*, 1999.

SUPIOT (A.), « Les nouveaux visages de la subordination », *Droit Social*, février 2000, p. 131.

SUPIOT (A.), *Critique du droit du travail*, Paris, PUF, 1994.

THELOT (C.), VILLAC (M.), « Politique familiale, bilan et perspective », La Documentation française, 1998.

UNEDIC, « Activités réduites du régime d'assurance chômage, données 1991-1997 », *Bulletin de Liaison*, n° 147.

UNEDIC, « Allocation spécifique de solidarité : les effets du changement réglementaire du 1^{er} janvier 1997 », *Bulletin de Liaison*, n° 149.

UNEDIC, « Principales caractéristiques des allocataires en ASS », *Bulletin de Liaison* n° 148.

VAN PARIJS (P.), « Peut-on justifier une allocation universelle ? Une relecture de quelques théories de la juriste économique », *Futuribles*, n° 144, 1990.

VANLERENBERGHE (P.), *RMI : le pari de l'insertion*, La Documentation Française, 1993.

VAN OORSCHOT (W.), MATH (A.), « Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité », CNAF, *Recherches et Prévisions*, n° 43, mars 1996.

ANNEXES GÉNÉRALES

- Lettre de mission -

LETTRE DE MISSION

**Premier Ministre
République Française
Commissariat Général du Plan**

PA

Le Commissaire

Monsieur le conseiller d'Etat,
Le Premier ministre a inscrit au programme du Commissariat général du Plan des travaux relatifs à l'articulation entre les minima sociaux, les politiques sociales et les revenus d'activité. Je vous demande de bien vouloir animer le groupe de travail qui aura la responsabilité de ces travaux.

.../...

Monsieur Jean-Michel Belorgey
Conseiller d'État
Conseil d'État
1, place du Palais-Royal
75001 Paris

Le premier objectif de ce groupe sera d'identifier, plus précisément encore que ne l'ont fait divers travaux récents, les limites, en termes d'efficacité et d'équité, des dispositifs en vigueur de protection sociale des personnes privées d'emploi ou en situation de précarité, et de leur famille (indemnisation chômage, RMI, prestations familiales, aides au logement, aide médicale). La réflexion poursuivie devra s'attacher à faire ressortir le degré d'adéquation de ces dispositifs aux différentes configurations

familiales, et aux différentes trajectoires individuelles (passage de l'emploi au non-emploi ; reprise d'emploi. à temps plein ou à temps partiel), compte tenu notamment des mécanismes de prélèvement social et fiscal, du coût du logement et des transports, ainsi que des phénomènes d'endettement. Il lui faudra déboucher sur des préconisations relatives à l'harmonisation ou à la simplification des différentes législations en vigueur, et à la meilleure prise en compte par celles-ci tant de l'échelle des besoins et de la diversité des situations que des préoccupations de retour à l'emploi.

Le second objectif du groupe sera de rechercher comment articuler les politiques de redistribution sociale et de régulation du travail de manière plus favorable à la croissance. Le groupe devra notamment, dans cette perspective, procéder à l'analyse des différentes stratégies préconisées ou mises en œuvre dans les pays développés (impôt négatif, allocation universelle, etc.) en vue d'atteindre ce résultat, en faisant ressortir leurs présupposés théoriques, leur degré de cohérence, et leurs conséquences probables en matière d'équilibre de l'emploi et de distribution des revenus.

Dans le souci de parvenir à une meilleure articulation entre marché du travail et protection sociale sous le double signe de la flexibilité et de la sécurité, il est enfin nécessaire de mieux connaître les effets combinés de la diversification des formes de travail, et des statuts qui leur sont attachés, ainsi que des dispositifs de protection sociale en vigueur, sur la répartition entre partenaires des coûts de la protection sociale, et sur le développement ou le recul de la cohésion sociale. Le groupe devra donc s'attacher à établir un constat en ce domaine, ainsi qu'à faire apparaître quelles stratégies sont susceptibles d'être retenues à moyen terme pour améliorer la situation, notamment du point de vue du rapprochement des règles de protection sociale applicables aux salariés et à certaines catégories de non-salariés, de la mise en œuvre de nouveaux procédés de régulation du marché du travail ou de nouveaux cadres juridiques d'accueil des situations intermédiaires entre emploi et non-emploi.

Les conclusions des travaux du groupe devront être remises pour septembre 1999.
Je vous demande d'agréer, Monsieur le conseiller d'État,
l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Michel Charpin

COMPOSITION DU GROUPE PLÉNIER

Président

Belorgey (Jean-Michel), conseiller d'État

Rapporteuse générale

Fouquet (Annie), directrice, Centre d'études de l'emploi

Rapporteurs

Afsa (Cédric), CREST

Brocas (Anne-Marie), chef de service, adjointe au directeur de la sécurité sociale, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Caussat (Laurent), conseiller scientifique, Conseil d'analyse économique

Gautié (Jérôme), École normale supérieure, Département des sciences sociales

Gazier (Bernard), Professeur des Universités, Paris-I, MATISSE

Morin (Marie-Laure), LIRHE, université des sciences sociales, Toulouse

Padieu (Claudine), conseiller du directeur de l'action sociale, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Ratouis (Annie), chargée de mission, Commissariat général du Plan

Théry (Michel), chargé de mission, Commissariat général du Plan

Membres

Aldeghi (Isabelle), CSU-IRESKO

Bentz (Luc), UNSA

Bossard (André), DGEFP, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Companie (Claude), CFE-CGC

Danilo (José), CFDT

Elbaum (Mireille), directrice, DREES, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Feltesse (Hugues), Délégué général, l'UNIOPSS

Glaude (Michel), directeur des statistiques démographiques et sociales, INSEE

Hotte (Didier), CGT-FO

Jafflin (Danielle), CNAMTS

Lamboley (Claire), chef de bureau, DRT, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Landais (François), DIRMI

Marchand (Olivier), chef de service, adjoint au directeur DARES, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Marinacce (Frédéric), Direction des prestations, CNAF

Roger (Pierre), CGT

Szpiro (Daniel), Direction des études et des statistiques UNEDIC

Tavernier (Jean-Luc), sous-directeur Direction de la Prévision, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Vanlerenberghe (Pierre), chef du service des affaires sociales, Commissariat général du Plan

Vercken (Claire), CFTC

Vidana (Jean-Louis), DIRMI

AVIS DES PARTENAIRES SOCIAUX ET DES ASSOCIATIONS

Avis de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Ce rapport a ceci d'original qu'il relie une analyse des modalités de protection sociale en France (assurance/solidarité) à celle des évolutions du travail. Ce travail constitue un apport appréciable, source de nombreuses réflexions et de propositions qui nécessitent un véritable débat public. Il pointe notamment avec justesse l'inadaptation, la complexité et le manque de lisibilité actuels de notre système de protection sociale.

Il n'échappe cependant pas à quelques critiques. Les préconisations du rapport oscillent parfois entre grands principes et propositions « techniques » qui se révèlent parfois contradictoires. Par exemple, l'ACRA (allocation compensatrice des revenus d'activité), telle qu'elle est proposée, présente le risque d'incitations négatives pour les travailleurs à faibles revenus vers le RMI alors que la philosophie du rapport est de promouvoir les mobilités positives. Cela montre bien que les solutions ne sont pas simples à trouver.

On peut également regretter que le rapport ne traite pas plus du rôle des collectivités locales dans la solidarité publique.

Enfin, on peut déplorer l'absence du niveau européen tant dans l'analyse de l'évolution des marchés du travail par exemple, que dans une mise en perspective de l'impact du niveau européen sur les politiques sociales, que ce

- Lettre de mission -

soit au travers des plans nationaux d'action sur l'emploi (PNAE) ou de l'action contractuelle des partenaires sociaux européens qui a permis la mise en place d'accords cadres sur le congé parental, les CDD, le temps partiel, et nous l'espérons prochainement sur l'intérim.

Il faut cependant revenir quelque peu sur le diagnostic. Avec le ralentissement de la croissance et le développement d'un chômage de masse qui suivirent la période des Trente Glorieuses, le compromis social fordiste a été déstabilisé, d'autant que des questions liées aux transformations du travail sont apparues. En effet, des mutations économiques (le passage d'une société industrielle taylorienne à une société de services puis à l'émergence d'une société de la connaissance basée sur les savoirs et leur apprentissage), des mutations technologiques avec le développement des NTIC, et des mutations sociétales (féminisation continue du salariat, individualisation des situations par la recherche d'une plus grande liberté personnelle) transforment le travail à la fois dans son contenu mais aussi dans les modalités de sa construction sociale, conduisant à une diversification croissante des situations de travail.

Ainsi, les types de contrats de travail se diversifient avec le développement des formes particulières d'emploi (FPE) - CDD, intérim, contrats aidés - et du temps partiel. Cependant, il faut se garder d'assimiler trop rapidement FPE et précarité. S'ils résultent souvent d'un choix par défaut, le temps partiel, les CDD, l'intérim peuvent aussi répondre à des situations personnelles. D'autre part, les FPE peuvent également constituer un « marche-pied » vers des emplois plus stables.

Enfin, entre un salarié en CDI dans une entreprise qui licencie et un intérimaire qui enchaîne mission sur mission, quel est le plus précaire ? La notion de précarité ne tient plus uniquement à des questions de statuts ou de contrats de travail.

Le contenu du travail lui-même change : le travail devient plus abstrait ; plus interactif ; plus polyvalent ; il s'organise en réseau et nécessite de savoir gérer l'abondance d'informations ; enfin, il devient plus relationnel en lien avec le client.

Autre exemple, celui des NTIC qui sort le travail des limites physiques de l'entreprise. Cela a pour corollaire une plus grande

difficulté à distinguer le temps productif des autres temps sociaux, ainsi qu'une désynchronisation des temps de la vie du fait de temps de travail plus imprévisibles, plus fragmentés

Par ailleurs, sous l'effet de la mondialisation des marchés, des NTIC et du développement de la sous-traitance, la structuration des entreprises se modifie par la mise en place d'une organisation en réseau. Parallèlement, la population salariée se transforme. Plus âgée, plus qualifiée et plus féminisée, elle n'exprime pas et n'aspire pas aux mêmes objectifs qu'il y a trente ans.

Face à ces transformations, à des parcours individuels moins linéaires, plus diversifiés, à des situations de discontinuité voire d'absence de protection sociale ou d'indemnisation - on ne peut s'accommoder du fait que seulement moins d'un chômeur sur deux soit indemnisé -, les salariés voient leurs incertitudes s'accroître.

Le retour de la croissance et l'objectif affiché d'un retour au plein emploi - il serait d'ailleurs utile d'investiguer sur la nature de ce plein emploi à retrouver - ne rend pas moins urgente une réflexion sur les évolutions nécessaires du droit du travail, du droit à la formation, et plus globalement, de notre système de relations professionnelles.

L'enjeu pour le syndicalisme réside aujourd'hui dans sa faculté à recréer du collectif par la prise en compte de l'individu dans sa trajectoire tout au long de sa vie. C'est la raison pour laquelle la CFDT milite pour un nouveau contrat social qui associe mobilité et sécurité. Une mobilité qui aurait plusieurs caractéristiques. Une mobilité interne à la sphère du travail mais aussi externe (entre travail et formation, retraite, périodes d'inactivité, activités non rémunérées), une mobilité négociée, et une mobilité incitative au retour vers l'emploi. Cette mobilité ne saurait par ailleurs se mettre en place sans une sécurité qui garantisse la continuité d'une trajectoire plutôt que la stabilité des emplois au travers d'une sécurité de revenu et de protection sociale.

Dans ce cadre, le droit du travail doit s'adapter à la mobilité des individus par le renforcement des droits individuels dans notre système socio-fiscal et la garantie d'un revenu minimum. Ce revenu minimum ne saurait être une allocation uniforme et universelle qui, outre des problèmes de financement évidents et

des effets désincitatifs à l'emploi, tient peu compte de la place du travail dans la construction sociale des individus. Pour la CFDT, l'objectif doit être de favoriser le retour à l'emploi dans un contexte de reprise d'activité.

L'équilibre entre temps de travail et temps libre doit aussi être préservé avec une réorganisation des temps de la ville. On peut aussi réfléchir à une autre organisation des temps à l'échelle du cycle de vie pour une nouvelle gestion des âges dans la sphère productive. La rupture du taux d'activité des salariés à partir de 55 ans n'est plus acceptable. Les entreprises doivent revoir leurs politiques de préretraites et commencer à réfléchir à l'organisation des relations entre plusieurs générations en leur sein.

Il s'agit également de lutter contre la précarité en favorisant un meilleur accompagnement dans l'insertion, de permettre des modalités d'intéressement (cumul minima sociaux/revenus du travail dans une limite) qui soient réellement incitatives à l'emploi, de développer les politiques d'activation des dépenses chômage (aides à la formation des chômeurs, indemnisation des activités réduites, conventions de conversion, convention de coopération, fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi). Les jeunes, les chômeurs de longue durée et les salariés en situations de travail atypiques subies constituent des priorités de l'action CFDT. Nous devons nous efforcer d'imaginer un nouveau dispositif d'indemnisation du chômage qui conjugue indemnisation et conditions d'accès à l'emploi, plaçant les demandeurs d'emploi au centre du dispositif.

Dans ce dispositif associant mobilité et sécurité, la question de la formation occupe une place essentielle. L'accès à une formation professionnelle adaptée tout au long de la vie avec un droit individuel à la formation continue, la mise en place d'un processus de validation des acquis professionnels, la valorisation de compétences, articulées avec les qualifications, sont des enjeux cruciaux pour les salariés.

L'État ne peut pas tout et il n'est pas question de laisser aux seuls individus la charge de l'entretien et du développement de leur « employabilité ». De nouvelles synergies entre les différents acteurs (État, collectivités locales, employeurs, organisations

syndicales et les individus eux-mêmes) doivent être trouvées pour développer ces mobilités et sécuriser les parcours des individus. Définir de nouvelles formes de subsidiarité entre la loi et la négociation collective et entre les différents acteurs qui placent la notion de contrat au centre de notre système de relations professionnelles, mettre en place une évaluation indépendante et un contrôle démocratique des résultats de l'action publique sont au cœur de nouvelles régulations publiques à initier et des attentes citoyennes.

Avis de la Confédération française de l'encadrement (CFE-CGC)

Chapitre I – Le constat

La dernière version de ce chapitre tient compte des nombreuses observations formulées en séances par les divers représentants. Cependant, une réflexion mériterait d'être engagées sur la démarche de solidarité envers les chômeurs surendettés afin de cerner les raisons pour lesquelles les aides annoncées par le Premier Ministre pour 220 000 à 250 000 ménages n'ont pas été sollicitées.

Chapitre II – Le débat

Dans sa dernière version, le texte comporte les observations des participants.

Il n'empêche qu'il n'aborde pas un problème d'actualité qui, pourtant, va bouleverser le système de la protection sociale.

Il s'agit de la couverture maladie universelle (CMU).

L'extension de la CMU à 6 millions de personnes, la suppression de la cotisation symbolique et la mise en place d'une couverture différenciée selon les revenus ne feront que créer de nouveaux assistés au lieu de nouveaux citoyens exerçant un droit.

De surcroît, le passage de la solidarité à une assistance généralisée s'accompagne de la mise en place d'un mécanisme permettant à la sécurité sociale de gérer au premier franc, sous conditions de ressources, le régime de base et le régime complémentaire de 6 millions de personnes. Il s'en suit que ceux

qui paient normalement leurs cotisations se trouveront de ce fait, devoir payer plus pour recevoir moins.

Ainsi, si elle résorbe certaines inégalités, la loi du 27 juillet 1999 en crée de nouvelles.

Chapitre III – Préconisations

Si l'on peut souscrire en grande partie au constat des limites actuelles du régime d'assurance chômage, la philosophie qui le sous-tendait ayant fait place à d'autres logiques, la CFE-CGC considère qu'il appartient aux partenaires sociaux d'éventuellement en redéfinir les fondements et leur rôle en son sein. C'est l'une des orientations de la réflexion actuelle des partenaires sociaux dans le cadre de la proposition du MEDEF de refondation sociale.

Pour ce qui concerne le développement des actions en faveur de l'emploi, plus particulièrement au niveau régional, la CFE-CGC suggère la création d'agences régionales de développement à l'instar de celle de la région Île-de-France, et la création d'un fonds de garantie régional afin de permettre un meilleur accès au financement pour les petites et moyennes entreprises.

Par ailleurs, elle approuve le principe de l'amélioration des minima sociaux, dont la charge incombe à l'État.

La société est confrontée à des mutations inéluctables qui auront nécessairement des conséquences sur quelques variables économiques. Aussi importe-t-il que les propositions résultant de la réflexion du groupe de concertation débouchent sur des réformes permettant une adaptation et une réponse aux nouvelles données.

Le chantier qui s'ouvre est certes ambitieux mais relever les défis est une nécessité. Il convient de favoriser l'émergence d'un nouveau monde adapté aux évolutions, de bâtir de nouvelles cohérences en essayant d'anticiper, d'inventer une transformation sociale, de rechercher un modèle social adapté à notre époque, de redonner une perspective sociale sans utiliser les remèdes du début du siècle pour régler les difficultés d'aujourd'hui et organiser demain.

Avis de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

La CFTC tient à souligner l'intérêt du rapport « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité » qui aborde de façon exhaustive cette question. L'accroissement du nombre de situations d'exclusion, les transformations du travail qui touchent de plus en plus de salariés justifient la réflexion sur notre système de protection sociale. La mobilité professionnelle est de plus en plus synonyme de précarité, d'instabilité des revenus qui fragilisent les salariés et leur famille. L'évolution du contrat de travail met aussi en jeu la protection sociale des salariés. Ce rapport est ainsi l'occasion pour la CFTC de rappeler la nécessité de faire respecter et de consolider le droit du travail. Une évolution du statut du travail permettrait de prendre en compte les mutations actuelles en assurant aux personnes une continuité des droits sociaux liés au contrat de travail.

Le constat et le débat

Le rapport prend en compte l'origine de la complexité de notre système de protection sociale. Il a le mérite de ne pas être simplificateur en montrant les articulations entre les divers systèmes de prestations, la fiscalité et les effets de seuil qui en résultent.

La complexité des situations a conduit à une complexification du système dont il faut corriger les incohérences. Cela rend notre dispositif peu lisible pour l'utilisateur renforçant l'impression d'imprévisibilité. La CFTC rejoint le constat qui est présenté, la complexité est préjudiciable à l'accès aux droits particulièrement pour les plus démunis.

Les préconisations

Les préconisations très nombreuses touchent l'ensemble de la question de la continuité des droits dans un contexte de mutation de l'emploi, de chômage et de discontinuité des carrières professionnelles.

Nous rejoignons les principes qui les sous-tendent : une meilleure lisibilité pour l'utilisateur et le principe de favoriser les reprises d'activité. Ainsi sommes-nous défavorables à l'hypothèse qui conduirait à la multiplication des prestations.

Mais si l'axe retenu du rapport est celui de favoriser le lien entre l'emploi et les prestations, le principe qui fonde les prestations familiales doit aussi être pour la CFTC renforcé : permettre le renouvellement des générations et permettre aux parents d'éduquer leurs enfants.

À propos de la réforme de l'emploi et du marché du travail :

Les formes nouvelles de travail suscitent de nombreuses inquiétudes, compte tenu des dérives qu'elles peuvent entraîner la CFTC souscrit aux propositions d'introduire une réglementation adaptée. Si le recours au temps partagé et au multi-salariat peut répondre aux besoins de certaines entreprises et aux aspirations de certaines personnes le vide juridique de cette forme de contrat doit être rapidement comblé.

Nous souscrivons à l'idée de développer les droits issus de la négociation collective dans les PME et au niveau inter-entreprise, à condition d'en définir le cadre pertinent. Dans le cadre de la sous-traitance la CFTC préconise la mise au point d'une charte permettant aux salariés concernés de bénéficier de l'essentiel des avantages sociaux liés à l'activité de l'entreprise donneuse d'ordres ainsi que l'élargissement des prérogatives des instances représentatives aux personnes travaillant sur le site d'accueil.

La couverture chômage doit mieux prendre en compte les risques liés aux mutations du marché du travail, et au développement des formes précaires d'emploi en garantissant un revenu de remplacement décent aux personnes privées d'emploi. La CFTC est attachée dans ce domaine à un système paritaire qui responsabilise les employeurs et les salariés. Du côté des entreprises, la politique d'ajustement à la conjoncture par le recours systématique à des emplois précaires doit être freinée. Du côté des individus, les reprises d'activité même partielles doivent être rendues plus incitatives en revoyant les conditions de cumul d'un revenu de remplacement avec un revenu d'activité et les conditions d'indemnisation des chômeurs créateurs

d'entreprise. Une politique active pour favoriser le reclassement des travailleurs privés d'emploi est à développer.

Rénover le droit au congé individuel formation

La proposition de « chèque formation » de la CFTC répond à cette préoccupation.

La CFTC considère que les règles d'utilisation de ce « chèque » ne peuvent être négociées localement. En effet, il s'agit de mettre en œuvre un droit d'accès individuel à la formation pour le plus grand nombre avec des règles claires et communes à tous quel que soit le lieu de résidence. Au plan régional, il est nécessaire d'envisager une commission tripartite qui négocierait les abondements financiers sur fonds publics ou européens pour des actions ciblées à destination de populations bien identifiées. Les partenaires sociaux devraient y être associés.

Le rôle des acteurs

S'il est souhaitable de mieux coordonner l'action entre État et partenaires sociaux, la préconisation du rapport « d'intégrer le service public de l'emploi » conduit à une marginalisation des partenaires sociaux et présente à notre avis une dérive centralisatrice. La CFTC particulièrement attachée à une organisation subsidiaire des relations sociales considère que le rôle de l'État consiste à assurer les conditions d'une négociation équilibrée et non pas à se substituer aux partenaires sociaux. En tout état de cause, il est légitime que les partenaires sociaux gèrent paritairement les cotisations des salariés et des employeurs.

À propos de l'harmonisation des minima sociaux

Les préconisations qui sont faites en matière d'ajustement et de cohérence sur le RMI, l'API, les allocations logement et autres assurances veuvage n'appellent pas de commentaires particuliers et reçoivent globalement l'accord de la CFTC. Ainsi retenir les ressources disponibles au lieu des ressources encaissées, c'est faire justice à la réalité de nombreuses situations. Toutefois on comprend mal la mise en œuvre de la préconisation sur l'harmonisation de l'avantage pour enfant des diverses prestations. L'objectif est de recentrer l'avantage familial lié à l'enfant sur le RMI et les niveaux de revenus proches du RMI. Mais la faisabilité de cet objectif reste liée à une réforme en

profondeur des prestations familiales. Le rapport préconise et trace les grandes lignes de cette réforme. Cela touche à la philosophie même du système : passer d'une politique familiale à une politique sociale de la famille c'est-à-dire abandonner la politique familiale. Or comme le note le rapport « le corps électoral n'est pas prêt à cette réforme ». Pour la CFTC il convient d'en mesurer tous les effets avant de se lancer dans un tel changement. Si la CFTC est sensible au souci de réparer un système parfois incohérent, elle ne souhaite pas créer par ailleurs un déséquilibre encore plus grand : abandonner l'idée d'une politique familiale ambitieuse dont le pays a besoin.

Le cas des jeunes

La CFTC partage le constat qui nous est présenté. Les jeunes, quel que soit leur niveau de qualification, sont en effet particulièrement touchés par les difficultés d'accès à l'emploi. La CFTC considère cette situation comme préoccupante. Il nous apparaît nécessaire notamment dans le cadre des négociations paritaires annoncées de juger de l'opportunité et de l'efficacité de certains dispositifs.

Mais la confusion introduite dans ce rapport entre la mise en œuvre d'un « chèque formation » et d'un chèque « emploi » pose à nouveau le problème de lisibilité des dispositifs. Le premier, proposition soutenue en partie par notre organisation, répond à un besoin de qualification de la main-d'œuvre. Les différents rapports portant sur l'accès à la formation ont démontré les difficultés que rencontre la majorité des salariés pour bénéficier de ce droit. Il s'agit donc pour la CFTC de mettre en place un outil qui garantit à chacun de pouvoir au cours de sa vie professionnelle accéder à des actions de formation pour maintenir ou accroître sa qualification, éventuellement pour se réorienter. Il ne peut en aucune façon être détourné pour satisfaire les besoins de l'entreprise.

Par ailleurs la CFTC n'est pas opposée à la mise en œuvre dans le cadre de plans territoriaux de dispositifs d'aide à l'emploi des jeunes permettant d'optimiser les différents dispositifs et financements. Il nous apparaît en effet nécessaire de développer la concertation et la mise en réseaux des différents acteurs en charge de la problématique « insertion des jeunes ». Il sera aussi

nécessaire d'envisager de clarifier les financements des différents contrats de formation en alternance et dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes. Par contre, il ne nous apparaît pas judicieux de mixer les dispositifs d'accès à la formation pour la qualification et un système d'aides à l'emploi. L'opacité qui résulterait d'une telle fusion ferait perdre en efficacité les mesures prises pour faciliter d'une part l'accès à la formation et d'autre part l'accès à l'emploi. La question de la rémunération des jeunes devrait faire l'objet de décisions prises au plan national, il ne nous apparaît pas souhaitable de développer des dispositions de portée régionale voir locale.

Allocation jeunes isolés

Actuellement, le FAJ ne répond que ponctuellement et trop souvent sous forme discrétionnaire et aléatoire aux besoins des jeunes les plus en difficultés. La CFTC a souligné à de nombreuses reprises les difficultés particulières que rencontre un certain nombre de jeunes « sans domicile fixe ». Mais cette préoccupation s'associe au souci de ne pas voir ces jeunes définitivement marginalisés dans des dispositifs d' « assistance ». Il s'agit donc pour nous de construire un ensemble de moyens permettant d'accompagner le jeune vers la qualification ou l'emploi. Une allocation telle qu'elle nous est proposée ici ne peut répondre qu'en partie aux besoins des jeunes ciblés. Elle doit s'accompagner d'un ensemble de dispositifs en matière d'hébergement et de suivi social notamment. Il serait aussi souhaitable que des programmes comme TRACE répondent plus efficacement aux besoins de cette population.

Avis de la Confédération générale du travail (CGT)

La CGT partage le diagnostic porté par le rapport sur les lacunes du système actuel de protection sociale et sur le caractère dangereux des choix de ces dix dernières années ayant conduit à rejeter les conséquences du sous-emploi sur la solidarité nationale. Les différentes préconisations permettant de sortir d'une gestion comptable de l'assurance chômage qui s'est opérée au détriment des salariés privés d'emploi sont légitimes : la modulation des cotisations en fonction de l'attitude des employeurs à l'égard de l'emploi est une orientation de principe importante, même si s'en tenir aux « cas extrêmes » limite la portée de la proposition ; l'idée de lisser les ressources de l'assurance chômage afin de jouer un rôle de régulation contracyclique doit être examinée. La mise en place d'un guichet unique pour tous les chômeurs, qu'ils relèvent de l'assurance ou de la solidarité serait un premier pas permettant de retrouver l'homogénéité des situations ; la recherche de meilleurs rapports entre gestion du chômage et politique de l'emploi est une priorité.

Cependant les difficultés de la protection sociale sont moins à rechercher dans son ancrage professionnel comme semble le suggérer le texte que dans son incapacité à répondre aux actuels défis d'évolution du travail et de l'emploi. Précarité, déqualification, flexibilité sont l'indice de problèmes graves auxquels il n'est pas répondu jusqu'à présent. Prendre en compte l'exigence de mobilité positive des salariés, le besoin de formation liés aux rapides évolutions technologiques, le souci d'élévation des qualifications, nécessite de mettre en place un contrat de travail couvrant mieux ces nouvelles dimensions. Il devrait inclure mobilité et formation dans une gestion mutualisée impliquant l'ensemble des acteurs concernés, salariés, employeurs et pouvoirs publics pour les nouveaux entrants sur le marché du travail.

C'est ce qui donnerait véritablement sens aux propositions du rapport concernant la formation professionnelle continue ou la situation des jeunes. L'une des conditions est que l'attribution de

droits individuels soit assortie d'une maîtrise collective de leur mise en œuvre. L'autre est d'engager une refonte totale de la formation professionnelle afin qu'elle sorte des ornières actuelles : des « primo travailleurs » assistés au moyen de « stages parking », des formations très utilitaristes centrées sur les besoins immédiats des entreprises, sans retombées réelles pour les salariés et, pire encore, les prétendus stages de qualification outils de tri avant les plans de licenciement.

Il est par ailleurs plus que légitime de s'interroger sur le fonctionnement des nouvelles entités économiques et sociales telles que groupes et réseaux d'entreprises. On ne peut que souscrire aux principes d'institution d'une clause sociale dans les contrats de sous-traitance, de garantie en matière de salaire et d'obligation en matière d'emploi.

En revanche l'expérience des marchés transitionnels de l'emploi montre que la segmentation du « marché du travail » tend plus à favoriser les ruptures qu'à assurer la continuité de l'emploi. Une véritable mutualisation de l'emploi exige une réforme d'une toute autre ampleur qui ne peut évidemment se limiter aux formules actuelles telles que le groupement d'employeurs, qui là aussi l'expérience le montre, ne représente pas la solution la plus satisfaisante.

Le rapport souligne à juste titre le caractère prédominant de la relation salariale qui n'est pas appelée à se réduire dans un horizon prévisible : le salariat qui représente plus de 90 % de la population active s'étend à des professions traditionnellement libérales : médecins, avocats, etc. La tendance à créer de nouveaux rapports de dépendance à l'aide de contrats commerciaux ne contredit pas cette réalité. Faire en sorte que ces « indépendants » disposent de véritables garanties sociales est donc souhaitable et l'on ne peut que souscrire à une telle proposition. Celle-ci doit si possible correspondre à des garanties de haut niveau afin de jouer son rôle. Les différentes mesures proposées leur permettant d'accéder à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou à l'assurance chômage sont évidemment bien venues. Il est par contre hâtif de conclure sur l'accompagnement financier du « risque d'entreprendre ». A-t-on trouvé les bons

outils lorsque l'on connaît le taux d'échec de ce genre de solution et les conséquences pour les personnes concernées ?

Il faut regretter que dans le cadre des travaux du Plan l'on n'ait pas pu améliorer la connaissance des réalités liées aux revenus d'activité et à la précarité. Il aurait fallu pouvoir procéder à une évaluation de la gestion de la main-d'œuvre des entreprises. Il est dommage que ce travail n'ait pu être envisagé sous le prétexte d'un mandat limité aux politiques sociales. On s'est ainsi privé de la possibilité de discerner dans les exigences de souplesse d'utilisation de la main-d'œuvre ce qui relève de la nécessité d'intégrer des mutations technologiques indispensables et ce qui n'est motivé que par une volonté de baisser le coût du travail. On ne peut que regretter à ce propos qu'aucun examen de l'effet de la baisse du coût du travail sur l'emploi n'ait été entrepris de manière contradictoire : ce dogme préside pourtant aux politiques publiques de l'emploi. Les conclusions hâtives des experts sont prises pour argent comptant alors que l'expérience accumulée en souligne les nombreux effets pervers.

La simplification, la lisibilité de la politique de l'emploi, sa mise en œuvre en partenariat comme le propose le rapport, sont certainement indispensables. Il reste dans la phase de croissance qui s'annonce à ouvrir une véritable réflexion sur les besoins d'emplois aussi bien dans le secteur marchand que dans le secteur public. Un tiers secteur qui se satisferait d'emplois dévalorisés ne constitue pas une solution. Les emplois-jeunes représentent sans doute la moins mauvaise mesure de la politique de l'emploi tout en soulevant des problèmes de statut, de reconnaissance de la qualification et de pérennité qui sont de légitimes soucis syndicaux. Les mouvements sociaux récurrents dans l'Éducation et la Santé montrent la nécessité criante de création d'emplois pour répondre aux besoins de la société. Les minima sociaux, et particulièrement le RMI, ne prendront réellement leur caractère de dernier filet de la protection sociale que dans la mesure où sera réellement mise en place une refonte profonde de l'assurance chômage, de la formation professionnelle continue, de la politique de l'emploi en association avec l'ensemble des acteurs concernés. Dans ces conditions, un relèvement substantiel de ces minima est possible, bien au-delà

de la suppression du forfait logement que l'on ne peut qu'approuver. Il est regrettable que le volet insertion soit absent du rapport, alors qu'il y a là une dimension toujours occultée des problèmes que nous avons collectivement à résoudre.

La problématique de la « trappe à inactivité » qui prend de l'ampleur dans le débat politique et dans les réflexions d'experts aurait mérité un examen critique. On ne peut s'en tenir par exemple à la comparaison entre RMI et un demi-SMIC pour enrayer ce « risque ». Là encore, l'absence de traitement du revenu d'activité, pourtant inscrit dans la mission du groupe de concertation, ne lui a pas permis d'envisager certaines préconisations indispensables liées à la nature des contrats de travail et à la rémunération. La multiplication du nombre de travailleurs pauvres aurait pourtant dû conduire à s'interroger sur le niveau du SMIC et le recours au travail à temps partiel contraint. Faut-il admettre comme normal le fait de ne pouvoir vivre de la rémunération obtenue par un travail salarié ?

La mise en œuvre d'une allocation compensatrice de revenu conduirait à une politique de bas salaire. Même si elle est touchée par le salarié et non par l'entreprise, elle n'en constitue pas moins une subvention à l'employeur qui fixera le niveau de la rémunération en prenant en considération le montant global du revenu. La pérennisation de cette mesure, même si elle est actuellement limitée à une catégorie de la population, ouvre la porte à des solutions du type « impôt négatif ». Elle peut inciter à la remise en cause du SMIC et à une aggravation de la situation des salariés à bas revenus (la fermeté à maintenir le salaire minimum dépend d'une volonté politique de long terme si incertaine que le rapport l'exprime au conditionnel). Elle introduit en outre des inégalités entre cette catégorie de travailleurs, selon qu'ils sont passés ou non par des mesures de solidarité nationale. Elle est pour l'ensemble de ces raisons inacceptable. Ces dangers, fortement exprimés au sein du groupe de concertation, sont tellement perceptibles que le rapport multiplie les arguments visant à les minimiser.

L'individualisation proposée des minima sociaux ne semble être avancée que pour faciliter cette mesure. Le caractère de dernier filet de protection justifie la différence de base entre les régimes

de caractère assurantiel et la solidarité. Les uns tendent à garantir un revenu de remplacement, l'autre à assurer un niveau de vie minimum décent. Or le niveau de vie se réfère, par essence, à la notion de ménage.

En revanche d'autres mesures proposées telles que l'intégration de l'API (allocation parents isolés) et de l'assurance veuvage dans le RMI sont intéressantes, de même que la prise en compte des ressources réellement disponibles et l'harmonisation des trois allocations logement. Quant aux dispositions concernant les jeunes générations elles devraient s'inscrire dans des mesures générales concernant le droit réel à la formation et à l'emploi. Une allocation résiduelle pour jeune isolé ne pourrait se concevoir que dans la mesure où ces dispositions auront réellement été mises en œuvre (y compris l'accès des primo demandeurs à l'assurance chômage). Le risque existe que, si cette proposition était seule retenue, elle dérive rapidement vers la création d'un RMI jeune (dont on ne comprend d'ailleurs pas pourquoi il se limiterait au 4/5^e du RMI adulte) peu propice à faciliter une entrée satisfaisante dans la vie active.

La clairvoyance de certains constats, de même que l'intérêt de nombre des préconisations font de ce rapport un point d'appui pour une réelle avancée du système de protection social français. Il est d'autant plus regrettable que cette réelle contribution à la réflexion soit contrebalancée par le soutien à des propositions dangereuses, liées au RMI et à l'incitation à la reprise d'activité.

Avis de la Confédération Force Ouvrière (FO)

La qualité des contributions des différents intervenants et les efforts des rapporteurs et rédacteurs du document final sont à saluer, compte tenu de la complexité du sujet et du caractère particulièrement délicat d'une démarche consistant à passer au crible l'ensemble des dispositifs sociaux existant dans ce pays.

Toutefois, en illustration de l'adage "qui trop embrasse, mal étireint", le champ de la réflexion sur les minima sociaux ayant été élargi aux politiques sociales, de redistribution sociale mais aussi de régulation du travail, il était inévitable que les préoccupations sur l'efficacité desdits minima aient été noyées dans une vaste tentative de refondation sociale qui ne sont pas sans rappeler un autre débat, actuellement en cours.

SUR LES EFFETS DE LA PRECARITE

La précarité n'est pas un phénomène provisoire, et ses effets sont sans appel sur ceux qui la subissent. Le rapporteur démontre de manière concrète les conséquences humaines qui en découlent sans répondre à la question majeure : sortir de la précarité, rendre au citoyen sa dignité de travailleur, consommateur, contribuable. Or, il y a urgence à traiter le problème. En effet, après s'être ancrée, la précarité se développe ainsi qu'en témoignent les dernières études de l'INSEE et de la DARES, pointant la multiplication du travail atypique, l'explosion du temps partiel obligé et l'accroissement de la smicardisation.

Dans sa dernière publication *INSEE Première*, l'Institut met en exergue l'augmentation des prestations sociales en 1999 (+ 3,3% comparés aux 2,5% → 1998) ciblant en particulier les allocations chômage et le RMI.

Les contraintes du pacte de stabilité placé sous la haute surveillance de la Banque Centrale Européenne, celles concernant plus particulièrement la maîtrise de l'inflation, s'opposent à l'amélioration du pouvoir d'achat liée aux salaires, retraites et allocations. La promesse d'une compensation par l'épargne salariale (dont nous refusons qu'elle se substitue à la négociation salariale) écarte en tout état de cause les exclus de la société.

La soumission du gouvernement au dogme de la réduction des déficits publics intégrant ceux relatifs aux organismes sociaux, ceci sous la pression constante de la Commission Européenne, conduit inexorablement à contingenter les ressources nécessaires au financement de la solidarité nationale. Notons également que la nouvelle politique fiscale s'inscrit dans une optique d'allègement des prélèvements obligatoires - en vertu du choix opéré en faveur

du dumping social/fiscal plutôt que de la régulation - et ajoute donc à la diminution des moyens.

De fait, le rapport du Plan propose en substance de substituer au principe d'égalité celui d'équité en adaptant la politique sociale à la rareté des ressources pour un développement soutenable de la précarité. C'est le modèle anglo-saxon.

Ainsi, le seuil de pauvreté institutionnalisé avec l'avènement de la CMU devient le baromètre officiel de l'état de pauvreté du cinquième pays le plus riche du monde. Il résulte de cette « extraordinaire avancée sociale » une nécessaire adéquation entre le quantitatif (recrudescence des bénéficiaires) et le qualitatif (réduction des moyens).

SUR L'ALLOCATION UNIVERSELLE

L'orientation générale qui émerge consiste à recadrer l'intervention de l'Etat au regard de la prépondérance donnée au marché. Pour cela, le rapporteur converge vers le principe officialisé Outre-Manche et Atlantique : remettre l'individu désocialisé au travail en l'enfermant dans un système d'assistantat, limité aux capacités contributives accordées par les financeurs (Etat/Employeurs).

Certes, le rapport réaffirme les droits individuels en insistant sur « *l'autonomie des jeunes* » et « *la prise en compte des diversités* » mais il se focalise sur « *le réajustement des minima sociaux* ». S'il se défend de procéder à une fusion des minima existants, il n'en plaide pas moins pour leur convergence et dans certains cas, pour leur fusion. On écarte donc l'allocation universelle dans sa forme mais non dans son principe.

Il s'agit d'une version soft de l'allocation universelle qui tend à unifier l'ensemble des allocations et minima sociaux, financées par des sources et selon des mécanismes différents pour des prises en charge d'aléas (chômage), contraintes (inégalités de revenus) et de logique (politique familiale) qui ne sont pas forcément complémentaires. Or, l'objectif que recouvre cette démarche dans les pays où elle est adoptée, consiste à combattre l'oisiveté (les chômeurs) qui serait encouragée par le cumul des allocations, dont la perte, en cas de retour à l'emploi, génèrerait le renoncement au travail ! La perte des allocations devrait plutôt

être analysée sous l'angle des effets de seuil et de la faiblesse des plafonds de ressources.

S'il est vrai qu'une clarification des législations s'impose autant que l'allègement des conditions d'ouverture de droit et la réduction des exigences administratives, il est néanmoins possible d'envisager d'autres solutions :

- ❶ le relèvement des plafonds de ressources couvrant le temps de la reprise de travail selon une durée à fixer, soit une période d'adaptation.
- ❷ ou le maintien des allocations selon des modalités dégressives à débattre.

SUR L'IMPOT NEGATIF

Concernant la « recherche d'une articulation entre minima et dispositif socio-fiscal », le rapporteur cible l'instauration de l'impôt négatif. Cette formule initiée aux Etats-Unis, qui vise les travailleurs pauvres, a fait des émules, évidemment au Royaume-Uni, mais aussi en Allemagne. Dès lors, elle deviendrait pour la France un modèle à promouvoir d'autant qu'il est connecté à la maîtrise des dépenses sociales.

Séduisant à première vue, l'impôt négatif s'appuie sur le fait - très contestable - que les prélèvements sociaux et fiscaux auxquels sont soumis les bas revenus sont excessifs et n'incitent guère les individus à travailler. Il conduit donc à détecter les pauvres, bénéficiaires de l'impôt négatif, correspondant à une redistribution via le Trésor Public, pour leur proposer des formules « musclées » de réinsertion . Ainsi, les chômeurs « volontaires », heureux lauréats de l'I.N., trouveraient la justification de l'incitation au travail dans l'assistantat consenti par les vrais contribuables citoyens.

Or, s'il existe bel et bien un problème pour les salariés attributaires des minima et allocations, c'est avant tout en raison de la faiblesse des salaires.

Si réforme fiscale il doit y avoir - et c'est notre revendication - elle vise d'abord la taxe d'habitation, qui du fait de la décentralisation entraînant resserrement de la solidarité, pénalise plus particulièrement les revenus modestes (SMIC - ARDS - RMISTES) et une révision des impôts indirects (TVA - TIPPP) qui touchent tous les citoyens sans considération de leurs revenus.

SUR LE DROIT DU TRAVAIL

La Confédération Force Ouvrière a depuis longtemps fait le choix de la solidarité contre le libéralisme et celui du contrat collectif contre l'individualisme, celui du contrat de travail contre « l'employabilité ». Parallèlement, elle ne considère pas que le chômage ait un caractère inéluctable et estime que la recherche du plein-emploi est économiquement viable et socialement souhaitable. Du reste, cet objectif du retour au plein-emploi semble maintenant réintégré dans les préoccupations de certains politiques, signe que c'est, à tout le moins, un objectif politiquement présentable.

Il apparaît donc difficile pour les syndicalistes que nous sommes, de voir écartée d'emblée toute hypothèse de ce type, clairement traitée par une contribution au groupe de travail, de « retour en arrière », de tentative de rétablissement du « modèle de l'emploi fordiste ».

De ce fait, le rapport propose de travailler l'articulation « flexibilité/liberté » d'une part et « sécurité » d'autre part. On oppose les systèmes actuels qualifiés de « protection passive contre l'aléa » à d'autres, dont le but serait d'assurer une « sécurité active face à l'aléa » et qui se rattachent ouvertement aux théories « d'activation des dépenses passives » et conduisent à une modification radicale du contrat social : on passe du « toute peine mérite salaire » à « toute aide mérite de la peine ». C'est, sur le plan social, une forme de renoncement et d'adaptation à la déreliction du social.

D'une manière générale, la Confédération estime que la plupart des réformes passées n'ont eu pour objet que de peser sur le coût du travail, donc sur les salaires et le financement de la protection sociale. C'est cette politique qui conduit à la situation actuelle de précarité accrue pour un nombre croissant de travailleurs. Le choix est donc soit de préserver le cadre légal, le contrat de travail, les conventions collectives et reconstruire le droit là où il a disparu, soit d'accepter et se contenter d'appliquer des filets de

sécurité, de gérer une situation où les individus sont renvoyés à des filières sociales administrées dans un cadre national ou régional.

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) Dépasser l'assistance en favorisant les transitions vers l'emploi

De grande qualité, le rapport du groupe de concertation *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité* ne se cantonne pas à la situation des personnes ou des familles en difficulté ; il inscrit sa réflexion dans un cadre plus large, analysant avec précision et pertinence les évolutions successives d'une protection sociale initialement construite sur le modèle de l'emploi à durée indéterminée. Les pistes qu'il ouvre en matière d'organisation des transitions professionnelles méritent d'ailleurs plus qu'une application limitée aux seuls « publics en difficulté ». Quoiqu'on en ait, on ne reviendra pas à ce fonctionnement linéaire du marché du travail qui caractérisait, avec quelques enjolivures rétrospectives, la période des Trente Glorieuses.

Dans le cadre de cette contribution, nous nous tiendrons à un examen plus synthétique portant, finalement, sur deux grands thèmes transversaux : la situation des personnes en difficulté, les dispositions visant à favoriser le retour vers l'emploi. L'UNSA n'ignore pas les relations entre ces deux questions. On voudra bien accepter cette séparation pour une simple raison de clarté de l'expression.

L'UNSA enfin tient à souligner que la pauvreté et la précarité touchent beaucoup plus souvent les femmes, qu'elles soient seules ou chargées d'une famille « monoparentale », notamment lorsqu'elles sont non qualifiées ou peu qualifiées. C'est une dimension du dossier qu'on ne saurait minorer.

1 Les personnes en situation de difficulté

Le rapport montre bien ce qu'ont été les choix implicites, et notamment celui de la référence au *demi-SMIC*. Il souligne ou rappelle les insuffisances des outils statistiques, qu'il s'agisse soit d'appréhender la réalité des échelles de consommation pour les

titulaires de bas revenus, en particulier pour les isolés, ou plus encore de disposer de suivi par générations. Cette connaissance est indispensable pour améliorer les dispositifs existants, mais aussi favoriser, sur le long terme, le pilotage des politiques publiques ou les discussions entre partenaires sociaux.

L'approche de la notion de pauvreté - qui peut d'ailleurs toucher certains titulaires de contrats de travail à durée indéterminée, et particulièrement les femmes (CDI à temps partiel « non choisi » comme on dit pudiquement) -, doit en effet être repensée, et repensés aussi les différents dispositifs d'aide, notamment les minima sociaux.

Le rapport ne propose pas de simplifications révolutionnaires, mais des mesures dont la mise en œuvre est relativement simple. Les distorsions de prise en compte de certains éléments dans les plafonds de ressource (composition de la famille, logement, etc.) sont bien analysées. La proposition de fusion du RMI, de l'API et de l'allocation veuvage nous semblent aller dans le bon sens (sous réserve naturellement d'en examiner, le moment venu, les conditions concrètes d'application). Il en va de même pour la distinction entre le droit de la personne et des majorations dans le cadre d'« aides à l'enfant ». Il en est de même pour la fusion des dispositifs d'aide au logement, dont la complexité même est un frein à l'accès au droit. Théoriquement plus juste parfois, les usines à gaz sociales ne permettent pas la compréhension du système.

Les propositions auraient pu être globalement plus ambitieuses en matière de niveau de prestation pour les minima sociaux, mais les corrections proposées (comme la suppression du forfait logement pour le RMI), sont de nature à améliorer nettement la situation existante. Il en va de même pour l'intéressement à la reprise d'activité. Le rapport préfère - et l'UNSA avec lui - un dispositif d'*allocation compensatrice de revenus* à des logiques d'impôt négatif pouvant favoriser la dérégulation du marché du travail. Le rapport exclut la mise en place d'un « RMI jeunes ». Nous partageons cette approche, mais aussi la prudence du texte qui prévoit, *in fine*, la mise en place d'un filet de sécurité sous forme de droits interprétables, ce qui suppose alors qu'ils soient mis en

place avec les limites, les garde-fous et, finalement, la philosophie proposée.

Évoquant la continuité des droits, il mentionne ceux à retraite. Nous y sommes d'autant plus sensibles que cette question est abordée dans d'autres rapports sur la retraite (Commissariat général du Plan, 1999 ; Avis du Conseil économique et social, 2000). Le maintien en ASS des chômeurs de longue durée, sans les « verser » au RMI, est une proposition intéressante. Mais ce débat devrait être prolongé (notamment en matière de droits à retraite complémentaire).

Le rapport n'ignore pas les problèmes posés par l'accès concret au droit et à la capacité des intéressés à être réellement des acteurs juridiques. C'est une préoccupation que l'UNSA partage.

2 Les dispositions liées à l'emploi

Les analyses du rapport sont liées aux évolutions réelles du marché du travail. Le rapport choisit de s'inscrire dans la logique déjà définie par le rapport Supiot, notamment la notion de « cercles de droits sociaux ». L'UNSA partage cette approche. Les réflexions et propositions liées à l'accompagnement du risque d'entreprendre ou aux « marchés transitionnels » mériteraient une mise en œuvre aussi rapide que possible. Il faut sortir de l'*emploi aidé parking temporaire*. Le rapport relève d'ailleurs l'intérêt du dispositif *emplois jeunes*, malgré ses limites.

Le rapport n'esquive pas la question de la responsabilité des employeurs, à la fois par la création de nouveaux rapports de subordination (le phénomène des « faux indépendants »), mais aussi en proposant que les cotisations des employeurs au régime d'assurance chômage s'effectue en fonction de leur gestion de la main-d'œuvre. Malgré des difficultés que le rapport n'évade pas, la modulation n'est pas inapplicable : c'est déjà la logique de couverture du « risque » accidents du travail-maladies professionnelles.

Même si les partenaires sociaux, plus habitués à la négociation de branche... ou d'entreprise, n'y sont pas accoutumés, les réflexions autour du « local » (mutualisation de l'emploi, coactivité, etc.) sont particulièrement intéressantes. Sur un plan plus large, le contrat collectif de travail devra, à l'avenir, pouvoir garantir et organiser

des droits transversaux dans divers domaines (protection sociale et prévoyance, formation et emploi notamment) afin d'en assurer la transférabilité et la continuité.

De manière cohérente, le rapport évoque les institutions concernées par l'emploi, notamment l'UNEDIC et l'ANPE. Sur ce point, nous nous écarterons de ses conclusions : la fusion des deux institutions en un *service unique de l'emploi*, pour utile qu'elle soit, paraît extrêmement difficile à mettre en œuvre, bien qu'elle ait été envisagée par maints rapports. Plus largement, les partenaires sociaux ne pourraient se contenter de gérer un dispositif dont les orientations seraient définies par la puissance publique. Il faut, au contraire, un paritarisme rénové apte à être un partenaire à part entière de l'État et des collectivités publiques. La formulation retenue par la rédaction finale du rapport va dans ce sens.

Ce rapport permet d'envisager effectivement un simple dépassement des logiques d'assistance en recherchant la mise en œuvre de dispositifs efficaces favorisant les transitions vers l'emploi, et notamment l'emploi stable. L'UNSA souhaite donc qu'il puisse donner lieu à un large débat suivi de décisions.

Avis de l'Union nationale interfédérale des Œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

Le rapport général du groupe de concertation sur « minima sociaux, revenus d'activité et précarité constitue un document tout à fait important et ce à plus d'un titre. En effet il s'agit d'une vision articulée des divers modes de rémunération, salariat comme travail indépendant et de leurs implications en matière de protection sociale.

Dès que l'on admet que les carrières des personnes au travail ne sont pas et ne seront plus majoritairement linéaires mais comprendront, des périodes d'activités sous des statuts qui peuvent être divers et des périodes de formation, de recherche d'emploi sous des statuts également divers, l'idée d'une protection sociale tout au long de la vie quelque soit les divers positionnement s'impose et conduit donc à préconiser des modifications substantielles dans les systèmes de protection sociale.

Si notre système de protection sociale est double, fondé pour partie sur des mécanismes assurantiel, et pour une autre part sur la solidarité, une des questions qui se pose aujourd'hui est bien comment mieux faire coexister ces deux modes de solidarité pour assurer aux individus engagés dans la vie active une couverture des risques, tout au long de la vie, en évitant les ruptures génératrices d'exclusion professionnelle et sociale.

Si le rapport Supiot a ouvert la voie en ce qui concerne une approche unifiée du droit du travail et de la protection sociale en Europe en déclinant les droits à partir de la personne qui peut successivement se retrouver dans des positions diverses par rapport au marché du travail, ce même rapport a aussi ouvert un vaste chantier pour relire les systèmes nationaux de protection sociale. C'est ainsi par exemple que la question abordée dans le paragraphe sur le tiers employeur est devenue centrale pour beaucoup de salariés qui ne travaillent que de façon intermittente ou saisonnière.

Les objectifs proposés dans ce rapport pour mieux articuler la protection sociale avec l'évolution du marché du travail nous

semblent tout à fait importants et les préconisations particulièrement susceptibles d'être développées et reprises par les partenaires sociaux et le gouvernement.

Quelques observations néanmoins de l'UNIOPSS et des membres de sa commission inter associative de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, elles constituent plus des insistances ou des inflexions plus que des points de désaccord.

En matière de droit du travail la notion d'un meilleur partage des risques est centrale, elle mériterait peut être une préconisation plus claire concernant une meilleure application de la réglementation du CDD. Par ailleurs il pourrait être intéressant, à un moment où la médecine du travail va faire l'objet de nouvelles négociations entre les partenaires sociaux, de lancer la proposition d'une médecine des actifs, c'est-à-dire pour toute personne, à partir de 16 ans, au travail ou se déclarant à la recherche d'un emploi. La médecine préventive fait en effet cruellement défaut après un licenciement ou lorsque les personnes enchaînent des petits contrats et vivent une forte précarité.

Par ailleurs si la notion de tiers employeur est particulièrement bienvenue, les groupements d'employeurs devraient être encouragés et une simplification des règles serait à rechercher, sans que celles-ci conduisent néanmoins à un sous statut pour les salariés. Le groupement territorial prévu pour les entreprises de moins de 50 salariés mériterait ainsi d'être facilité.

Un droit à une continuité de la protection sociale est bien envisagé dans le rapport, peut-être faudrait-il préciser celui-ci en demandant que le différé d'indemnisation de 8 jours dans la gestion UNEDIC soit supprimé. En effet il paraît particulièrement injuste de pénaliser les personnes qui effectuent de courtes séquences d'emploi et sont donc soumises à une forte précarité.

Droit à l'initiative économique :

Le rapport montre bien comment s'effectue aujourd'hui un glissement du salariat vers un travail indépendant plus ou moins contraint. S'il existe une forte antinomie dans ces termes « travail indépendant » et « contraint », certaines situations relèvent purement et simplement d'une requalification en salariat par rapport à un donneur d'ordre unique.

Mais on constate aussi qu'un nombre important de personnes en difficulté souhaitent se lancer dans la création de leur propre emploi et se heurtent aujourd'hui à une complexité croissante des outils, alors qu'il s'agirait plutôt d'accompagner le risque d'entreprendre.

Plusieurs points seraient à améliorer :

- reconnaître la préparation d'un projet de création d'activité économique comme un justificatif suffisant pour permettre l'indemnisation chômage,
 - favoriser la constitution de fonds propres en rétablissant une prime de 20 000 F. pour les chômeurs et bénéficiaires de minima sociaux, prime cumulable le cas échéant, avec une avance remboursable. Une telle mesure serait non seulement efficace dans la lutte contre les exclusions mais elle serait aussi équitable vis-à-vis des exclus dans une période où les questions de l'actionnariat des salariés revient en discussion.
- garantir une bonne utilisation des fonds publics en liant la subvention à un prêt et un accompagnement approprié,
- étendre la réduction de charges sociales sur les bas salaires (en dessous de 1,3 SMIC) aux bas revenus du travail indépendant. Un tel allègement ne constituerait pas une dépense budgétaire nouvelle, mais permettant aux personnes en difficulté de sortir durablement des dispositifs de protection sociale, il allégerait le coût des charges sociales couvert par l'Etat,
- maintenir l'AUD aux chômeurs indemnisés, pendant les six premiers mois, de leur activité, à l'image de ce qui est fait pour les bénéficiaires de minima sociaux,
- assurer un meilleur droit à une indemnisation chômage en cas d'échec de l'entreprise.

Dans une perspective de formation tout au long de la vie la notion d'obligation réciproque en matière de formation mérite d'être soulignée. En effet, l'entreprise est bien coresponsable avec les salariés de leur adaptation présente et future aux évolutions du marché du travail. Un important travail en matière de validation des acquis et de reconnaissance des acquis professionnels dans

les diverses conventions collectives serait à entreprendre dans cette optique.

Droits à la retraite

Le groupe de travail a particulièrement étudié les effets pénalisants des changements de régimes de retraite dans une carrière, en particulier lorsque des chômeurs de plus de quarante ans font le choix de basculer dans le travail indépendant, ils optent alors sans le savoir, pour un système de retraite qui leur sera très défavorable. Il semble particulièrement urgent de lisser les passages entre les différents régimes.

Connaissance qualitative

Le document met l'accent sur l'importance d'une connaissance qualitative des mécanismes de l'exclusion, ainsi que sur le besoin d'une évaluation régulière des politiques publiques, nous approuvons pleinement ces préconisations et soulignons l'importance qu'il faut donner à ce que, dans ce cadre, les personnes en situation d'exclusion et les associations au sein desquelles elles font entendre leur parole, puissent exprimer leur avis.

A cet égard nous avons relevé, en Europe, deux modes d'organisation de cette prise de parole, dont nous pourrions largement nous inspirer.

Aux Pays Bas existe un processus de larges consultations grâce auquel les associations locales d'entraide, les associations d'allocataires sociaux et les groupes d'usagers peuvent être associés en envoyant des délégués à la préparation des conférences sociales. Les autorités locales sont également tenues, par une nouvelle législation, de créer un conseil d'allocataires sociaux au sein de leur département des affaires sociales pour associer les usagers et leurs associations au développement et à la mise en œuvre des règlements. Les associations d'allocataires sociaux, ont de leur côté, mis en place avec le concours des pouvoirs publics, des formations à la participation pour aider les populations en situation d'exclusion sociale à mieux représenter leurs propres intérêts et apprendre à négocier.

En Belgique, une nouvelle méthode, dite des groupes de dialogue a été instituée. Cette méthode qui a présidé à l'élaboration du Rapport Général sur la Pauvreté se décompose en 3 phases :

- Première phase : les associations ou les personnes en situation de pauvreté s'expriment, se rassemblent entre elles pour échanger leurs expériences au sujet d'un thème précis. Ensemble, elles essaient de formuler des propositions de changement, des recommandations.
- Deuxième phase, les associations invitent des partenaires issus des services ou institutions jouant un rôle dans le domaine concerné. Il peut s'agir aussi d'individus sensibles à la situation des personnes victimes de la pauvreté et qui désirent contribuer, à partir de leur expertise, à l'élaboration des propositions et recommandations. Cette phase est donc celle du dialogue entre associations porteuses du vécu et des expériences des plus démunis, avec l'ensemble de la société, en particulier avec les acteurs les plus impliqués dans telle ou telle problématique.
- Troisième phase, les associations, avec leurs partenaires, invitent les responsables politiques et administratifs à travailler avec eux sur la matière concernée, à partir des expériences vécues et des propositions élaborées. Cette phase est celle du dialogue avec les autorités publiques.

Les minima sociaux mériteraient d'être revalorisés non seulement financièrement, mais aussi dans l'image qui en est donnée. Par ailleurs le rapport devrait dénoncer plus clairement la récente communication sur l'intéressement, communication qui met en lumière un mécanisme extrêmement complexe, très difficile d'application sur le terrain et finalement très défavorable aux publics concernés par la précarité.

La prise en compte des ressources réellement disponibles pour le calcul des minima sociaux est à nos yeux fondamentale.

Par ailleurs, nous approuvons tout à fait les préconisations en matière d'articulation entre minima et dispositif social et fiscal.

La question d'un accès facilité pour tous aux droits est centrale

Trop souvent, et le rapport le souligne bien, la complexité même du droit peut aggraver certaines situations de fragilité, qu'il

s'agisse d'articulation entre les minima sociaux, entre minima sociaux et emploi, de seuils qui font perdre brutalement une aide au logement, d'évaluation de la composition familiale avec de jeunes adultes qui restent à charge mais ne sont plus pris en compte etc.

L'information constitue aussi une question centrale ainsi que l'accueil et l'écoute aux divers guichets. Un paragraphe mentionne ces questions, il mériterait d'être renforcé en matière de formation des agents qui effectuent l'accueil, de même il est fondamental de veiller à ce que les organismes de protection sociale aillent au devant des évolutions prévisibles : âges, évolutions familiales pour informer en temps et heure et permettre de d'anticiper des demandes lorsque cela est possible.

Simplification et recherche active des ayants droits devraient donc être plus systématiques.

Quelques propositions mériteraient d'être détaillées :

- rendre responsable tout service public du bon traitement (délais) et de la transmission des dossiers (guichet interne unique),
- créer des lieux d'information inter administratifs,
- renforcer les mesures qui encouragent les personnels les plus qualifiés et expérimentés à s'investir dans les zones géographiques défavorisées,
- introduire dans les programmes de formation initiale et continue des professionnels susceptibles d'être en contact avec des populations en difficulté (enseignants, personnes de justice, policiers, professionnels de santé, travailleurs sociaux...), un enseignement leur permettant de mieux connaître et prendre en compte les réalités de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

C'est dans cette même optique d'un accès facilité aux droits que doivent être recherchés la participation et la représentation des usagers dans les différentes instances.

Si nous nous félicitons des avancées de la loi exclusion qui prévoient une représentation des chômeurs auprès de l'ANPE et de l'AFPA, notons qu'elles sont timides le texte pourrait reprendre un développement systématique de la représentation des usagers.

L'importance du niveau local est soulignée dans les préconisations, deux points seraient à préciser : d'une part en ce qui concerne les partenaires concernés, il est vital que le secteur associatif, dans ses diverses composantes, soit représenté ; d'autre part nous insistons sur l'importance de positionner les négociations locales dans une perspective « d'obligation de négocier », faute de quoi l'égalité des citoyens devant la loi se trouverait rapidement rompue.

Le rôle des CESR comme lieu susceptible de veiller à un encadrement des négociations sur tout le territoire, mériterait, à cet égard, d'être revalorisé.

La demande des associations de voir se mettre en place **des pactes de solidarité à l'échelle des villes et des territoires** devrait être prise en compte. Il serait souhaitable de voir le rapport s'enrichir de cet aspect. Il semble en effet important de développer l'idée de coordination et de régulations locales dans la lutte contre l'exclusion. Ce sont tous les acteurs de la société qui sont concernés, élus locaux, associations, entreprises, organismes de protection sociale

En ce qui concerne le logement

- l'unification des allocations logement telle que préconisée semble nécessaire,
- le versement de l'allocation logement dès le premier mois, constitue également une demande des associations. Ce point est particulièrement nécessaire pour les jeunes, notamment ceux en insertion qui sont aujourd'hui les plus pénalisés dans l'accès au logement,
- enfin il serait important d'envisager l'exonération de la taxe d'habitation pour tous, en dessous d'un certain seuil de revenus, ainsi que cela est effectué en matière de CMU, au lieu de lier cette exonération à la perception d'un minima social.

Pour les jeunes, rééquilibrer les avantages générationnels. Il est banal de remarquer que les vingt dernières années notre système de protection sociale a particulièrement mal traité les jeunes. En effet tant que ceux ci n'ont pas travaillé ou pas travaillé le temps suffisant pour s'ouvrir des droits ils restent exclus des grands mécanismes de protection sociale.

Les trois préconisations effectuées dans le rapport concernant une amélioration de l'indemnisation du chômage, la notion de droit de tirage social pour une formation et un emploi, garanti et géré au niveau local, ainsi qu'une allocation de jeune isolé pour tous ceux qui ne rentreraient pas dans les systèmes déjà décrits semblent des mesures nécessaires.

Nous souhaitons insister sur l'urgence qu'il y a à garantir **une sécurité financière, d'un montant au moins égal au RMI**, pour les jeunes engagés dans des parcours d'insertion et en particulier le programme TRACE dont l'effectif des bénéficiaires doit être significativement augmenté pour offrir une réelle opportunité pour tous les jeunes sortis du système scolaire sans aucune qualification. Tous les intervenants s'accordent en effet, pour souligner que lorsqu'il s'agit des jeunes les plus en difficulté, notamment des jeunes à la frontière de l'errance, l'absence de ressources stables entraîne une absence de logement et une insécurité du quotidien qui ne permet pas à ces jeunes de se projeter suffisamment dans le futur et donc d'investir dans un projet d'emploi, de formation, de soins.

En conclusion, l'UNIOPSS et la commission lutte contre la pauvreté et l'exclusion de l'UNIOPSS qui ont pris connaissance du projet de rapport tiennent à souligner l'importance et la valeur du travail effectué dans ce rapport et souhaitent que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux s'emparent des préconisations qu'il contient pour faire avancer la lutte contre les exclusions.