

MINIMA SOCIAUX ENTRE PROTECTION ET INSERTION

**Le Conseil supérieur de l'emploi,
des revenus et des coûts est composé de :**

Pierre CABANES, président
Conseiller d'Etat,
directeur général adjoint du groupe Thomson

Paul CHAMPSAUR
Directeur général de l'INSEE

Jean-Marie DELARUE
Conseiller d'Etat, vice-président du CNIS

Bruno DURIEUX
Ancien ministre

Henri GUAINO
Commissaire au Plan

Jean-Luc GAFFARD
Professeur des Universités,
université de Nice-Sophia Antipolis

François MONIER
Conseiller maître à la Cour des Comptes

Michèle PUYBASSET
Conseiller d'Etat

Raymond SOUBIE
Président d'Altédia

Le Conseil est assisté par :

Rapporteur général
Michel DOLLÉ

Rapporteurs
Véronique ARDOUIN, Nicolas FOURRIER, Bénédicte GALTIER, Jean-Michel
HOURRIEZ, Emmanuel KESLER, Brahim LAOUISSET, Yannick L'HORTY, Antoine
PARENT

Documentalistes
Patricia ROUTIER, Marie-Christine THOMAS

Le *secrétariat* du rapport a été assuré par
Michèle FATACCIOLI et Françoise LEVELEUX

Sommaire

Synthèse

Première partie - **PRÉSENTATION DES MINIMA SOCIAUX**

Chapitre I - **Le système français**

Deux logiques complémentaires
Une grande diversité des dispositifs

Chapitre II - **Mise en perspective**

Minima sociaux et formes de la protection sociale
Spécificités des minima sociaux français

Chapitre III - **Les bénéficiaires**

Des bénéficiaires plus nombreux
Chômage et minima sociaux
Les caractéristiques des bénéficiaires

Deuxième partie - **MINIMA SOCIAUX ET POLITIQUES SOCIALES**

Chapitre IV - **Les différentes conceptions**

La légitimité des minima sociaux : un faux débat
L'ampleur de la redistribution : une question ouverte
Les modalités de la redistribution

Chapitre V - **Complexité et cohérence**

Des dispositifs complexes et hétérogènes
Des barèmes très différents

Chapitre VI - **Le revenu des allocataires**

Le revenu monétaire total
Minima sociaux et pauvreté

Chapitre VII - **Minima sociaux et revenus d'activité**

Troisième partie - **MINIMA SOCIAUX ET EMPLOI**

Chapitre VIII - **Les trappes à inactivité**

Incidations financières et offre de travail : un cadre théorique
Les déterminants de l'offre de travail : analyse empirique
Importance respective de l'offre et de la demande de travail
Réduire les risques de trappe à inactivité

Chapitre IX - **Insertion et contrepartie**

Diversité des approches à l'étranger

Le cas de la France
Efficacité et effectivité du dispositif d'insertion du RMI

Annexe I Les minima sociaux
Annexe II Les minima sociaux en Europe et aux Etats-Unis
Annexe III Les aides au logement

Bibliographie

Sigles

Synthèse

Le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts a adopté le présent rapport le 2 octobre 1997.

Ce rapport a été remis le 8 octobre 1997 au Premier ministre et aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, conformément au décret régissant le mode de fonctionnement du CSERC.

Ce rapport analyse les minima sociaux en France du point de vue de l'emploi et de la protection sociale. Huit dispositifs seront étudiés : minimum vieillesse, minimum invalidité, allocation adulte handicapé, allocation de solidarité spécifique, allocation d'insertion, revenu minimum d'insertion, allocation de parent isolé et assurance veuvage.

En retenant cette liste, on désigne sous le terme de minima sociaux des dispositifs conduisant à garantir un montant minimum de revenu, au travers d'allocations sous conditions de ressources, à des personnes ne pouvant pas tirer de leur activité, présente ou passée, des ressources suffisantes. Il s'agit de minima définis par la loi et non de ceux résultant de conventions collectives (comme par exemple les montants minimaux de retraite des régimes complémentaires) ou d'aides facultatives comme les aides sociales gérées par les communes. Ces choix conduisent ainsi à distinguer les minima sociaux d'autres dispositifs conduisant à des revenus minima, tels que le SMIC ou le plancher de l'allocation unique dégressive du régime d'assurance chômage.

Cependant, le champ des dispositifs analysés est en partie conventionnel et on verra, notamment au travers de sa mise en perspective dans la diversité des systèmes européens, qu'ils doivent toujours être considérés dans leurs relations avec l'ensemble de la protection sociale.

En France, plus de 3,3 millions de personnes sont bénéficiaires des différents minima sociaux (trois millions pour la seule métropole, 300 000 dans les départements d'Outre-mer, chiffres à fin 1995). Si l'on ajoute les conjoints, enfants et autres personnes à charge, ce sont près de six millions de personnes qui sont directement concernées. Le montant des allocations versées au travers des différents minima sociaux dépasse 80 milliards de F.

De 1989 à 1995, les effectifs de bénéficiaires se sont accrus d'environ 12 % (1,8 % en moyenne annuelle) et la masse des allocations de 17 % (2,6 % en moyenne) en francs constants.

Ces chiffres soulignent l'ampleur des questions de nature économique et sociale posées à la société française pour prendre en compte les situations de pauvreté monétaire et les risques d'exclusion sociale. Ampleur qui dépasse de beaucoup le seul revenu minimum d'insertion, sur lequel se focalisent le plus souvent les débats (946 000 bénéficiaires au 31 décembre 1995 dont 105 000 dans les départements d'Outre-mer pour un montant d'allocations de près de 21 milliards de F).

Ces dispositifs ont été mis en place de façon progressive ; ils pouvaient à l'origine être définis comme un minimum de ressources devant être assuré à une personne qui avait cotisé à un régime d'assurance sociale (par exemple en matière de retraite) mais n'avait pas acquis des droits suffisants pour obtenir une allocation d'un montant jugé minimal ; ils ont été étendus à des catégories de personnes n'ayant pas été en situation de cotiser à ces régimes d'assurance (extension par exemple du minimum vieillesse aux mères de famille). Ceci a conduit fréquemment à un déplacement d'un financement de type assurantiel ou contributif à un financement faisant appel au prélèvement fiscal, dit de solidarité ou non contributif.

Par ailleurs, les conditions économiques se sont fortement modifiées au long de cette construction progressive, changeant la nature ou les objectifs des dispositifs. En France comme dans plusieurs pays européens, les premiers dispositifs de minima sociaux ont été définis en s'appuyant sur l'idée que la croissance économique, la prospérité, la montée en puissance des régimes d'assurance sociale conduiraient à un moindre besoin de recourir à ces instruments. Avec le ralentissement de la

croissance, la montée du chômage, la précarité accrue de l'emploi et certaines évolutions sociales (moindre stabilité des ménages), de nouvelles questions sont apparues.

Ainsi, la création en 1984 de l'allocation de solidarité spécifique pour les chômeurs de longue durée traduisait les limites atteintes par les régimes d'assurance sociale pour prendre en charge financièrement certains risques. La création du revenu minimum d'insertion (RMI) en décembre 1988 tenait compte de nombreuses situations où des catégories de population étaient à la fois démunies de ressources propres, exclues des mécanismes de sécurité sociale et en difficulté d'insertion sociale. Ces situations n'étaient pas nouvelles mais elles prenaient une dimension particulière dans une société où l'emploi manquait.

Ces changements de perspective ont aussi affecté les pays européens. Ceux-ci avaient, plus tôt que la France, mis en place des dispositifs étendus de minima sociaux (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Royaume-Uni), en relation chacun avec les caractéristiques propres de leur protection sociale. Ils ont dû, comme la France, à la fois renforcer les moyens financiers consacrés à leurs propres dispositifs et renouveler les politiques visant à compenser un déficit croissant d'insertion économique ou sociale.

Dans ce contexte, le présent rapport s'efforce de répondre à quatre questions.

- Quels sont les liens, dans un sens ou dans l'autre, qui s'établissent entre situation de l'emploi et minima sociaux ?
- Quelle est la cohérence ou quelles sont les incohérences de dispositifs qui traitent différemment, notamment en termes de disparités de revenus, des situations personnelles assez proches ?
- Quel est le rôle redistributif de ces dispositifs qui concernent directement un français sur dix ? L'articulation des politiques de minima sociaux avec les autres politiques sociales et fiscales ne peut être considérée comme une question marginale.
- Enfin, s'il n'y a pas une stricte adéquation entre être bénéficiaire d'un minimum social et connaître des difficultés d'insertion sociale, il convient de s'interroger sur la réalité et l'efficacité des efforts réalisés par la société française en une matière, l'insertion, qui fut reconnue comme une priorité nationale lors de la création du RMI.

Ce rapport analyse ces diverses questions dans un domaine où les lacunes de l'information statistique sont nombreuses. Cette information est trop souvent limitée aux seules données utiles à la gestion administrative des allocations. Elle est de plus parcellisée, le suivi des situations des personnes est mal assuré, les éléments les plus utiles pour la compréhension des facteurs influençant l'entrée ou la sortie de nombre de ces dispositifs sont mal collectés. Enfin, les efforts d'évaluation des différents minima sociaux sont rares. L'apport exemplaire des travaux de la commission nationale d'évaluation du RMI, mise en place en même temps que le dispositif, aux modifications apportées par la loi de juillet 1992, n'a été ni poursuivi ni étendu à d'autres minima sociaux.

Pour traiter de ces sujets, deux partis ont été pris. Le premier est d'éclairer aussi souvent que possible les dispositifs français à la lumière des expériences européennes ou nord américaines ; il ne s'agit pas en cela de vouloir transposer hâtivement ces expériences qui ne peuvent se comprendre en dehors du contexte de chaque pays, mais de permettre une prise de distance par rapport à des pratiques qui semblent, peut-être, trop aller de soi.

Le second parti pris est de chercher à expliciter les critères qui permettent de juger d'une situation. Dans un domaine sujet à débats et controverses, il est apparu important de montrer que des choix différents peuvent être faits selon les critères politiques ou éthiques retenus et que des instruments existent pour éclairer ces choix.

Des conceptions différentes

L'histoire de la constitution des différents minima sociaux a mis en oeuvre des conceptions successives et diverses. De plus, actuellement, les débats portant sur les différents minima sociaux (et notamment sur le RMI) renvoient à des visions profondément différentes du rôle d'un minimum social.

En effet, il ne suffit pas de dire qu'un minimum social est un dispositif conduisant à garantir un revenu minimal à des personnes disposant de faibles ressources, parce que le terme « garantir » donne lieu à des interprétations très différentes.

Certains estiment que la société doit fournir à chacun de ses membres un revenu minimum, indépendamment de toute obligation de l'individu par rapport à la société, et indépendamment des revenus d'activité de celui-ci. Cette conception n'a donné lieu à aucune mise en oeuvre. D'autres, à l'opposé, estiment que la garantie de revenu procurée doit se « mériter » ou du moins donner lieu, en « contrepartie », à des activités au service de la société conduisant, d'une manière ou d'une autre, à une « mise au travail obligatoire des pauvres ». Cette approche a été largement préconisée dans les débats récents aux Etats-Unis et a en partie inspiré la réforme du Welfare votée par le congrès en 1996. La vision des minima sociaux formulée dès les années soixante dans plusieurs pays européens s'appuie pour sa part sur la définition d'obligations réciproques de l'individu et de la société.

Ainsi, en Allemagne, la loi sur l'aide sociale de 1961 précise que l'aide sociale a pour mission de permettre à ses bénéficiaires de vivre dignement. Il ne s'agit pas seulement de couvrir les besoins quotidiens mais de permettre au bénéficiaire de participer à la vie culturelle de la communauté. L'objectif principal étant de renforcer la « capacité, dans la mesure du possible, pour le bénéficiaire, de vivre indépendamment de l'assistance, le bénéficiaire doit également participer à cette action dans la mesure de ses possibilités ». Dans ce cadre de pensée, l'allocation sous conditions de ressources et le développement des actions permettant aux individus de retrouver une autonomie de moyens d'existence et une insertion dans la vie de la société, sont étroitement liés.

Cette conception n'était pas absente du programme du Conseil National de la Résistance qui, dans son programme économique et social, avait lancé l'idée d'un « *plan complet de sécurité sociale visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail* ». Mais il a fallu attendre la loi de décembre 1988 créant le RMI, avec environ un quart de siècle de retard sur l'Allemagne et les Pays-Bas, pour retenir cet objectif.

La loi de 1988 prévoit en effet que : « *Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national* » (article 1). L'article 2 précise : « *Toute personne dont les ressources (...) n'atteignent pas le montant du revenu minimum (...), et qui s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle, a droit, (...) à un revenu minimum d'insertion* ».

Les minima antérieurs se présentent davantage comme des instruments monétaires permettant de pallier l'absence de ressources causée par des risques précis. Cependant, pour nombre d'entre eux, la question du retour à l'emploi est posée au travers soit d'obligations de recherche d'emploi pour l'allocation de solidarité spécifique soit des possibilités laissées au bénéficiaire du minimum social de cumuler partiellement allocation et revenus d'activité. Par ailleurs, des dispositifs visent à améliorer les possibilités d'insertion professionnelle ou sociale, par exemple pour les travailleurs handicapés (loi du 10 juillet 1987), ou pour les chômeurs de longue durée. Il reste que sur plus de trois millions de personnes allocataires de minima sociaux, seuls les bénéficiaires du RMI (environ un million) sont censés être inscrits dans un projet personnel d'insertion sociale ou professionnelle (en fait, la moitié seulement est signataire du contrat prévu par la loi, et dans des délais bien supérieurs à ceux qui sont fixés). La question de l'insertion sociale des personnes démunies n'apparaît pas suffisamment prise en charge.

En définitive, les minima sociaux ne peuvent se concevoir séparés du reste de la protection sociale, ils en sont un complément dans des situations particulières. Trois exemples peuvent l'illustrer.

En raison de l'importance du coût du logement pour les foyers à bas revenus, des allocations logement ont été créées dans de nombreux pays européens. Pratiquement tous les allocataires de minima sociaux y ont un accès de droit. Ces allocations logement complètent les prestations perçues au titre des minima sociaux dans des conditions au demeurant variables et complexes. Les allocations logement sont des allocations dégressives sous conditions de ressources. Elles pourraient être considérées, à ce titre, comme un minimum social ; en tout cas, on ne peut analyser les ressources procurées par les minima sociaux sans tenir compte de leur existence.

En France, un important ensemble d'aide sociale joue aussi un rôle de fourniture d'un minimum de ressources ou d'accès à des consommations pour des personnes démunies. La gestion en est confiée aux collectivités territoriales et la mise en oeuvre de ces aides par des acteurs locaux favorise sans doute l'insertion des bénéficiaires. Malheureusement, ce domaine, disjoint de la gestion des minima sociaux par les organismes de sécurité sociale et les ASSEDIC, est très mal connu.

En dernier lieu, la distinction entre minimum social et allocation d'assurance repose en partie sur une différence dans le mode de financement, les minima sociaux étant généralement financés par des ressources budgétaires et non des cotisations. Du point de vue des personnes, cette distinction est très conventionnelle. Le passage pour un chômeur de longue durée de l'allocation unique dégressive (AUD) à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) est en effet davantage vécu comme un nouveau pas dans la baisse de revenu que comme l'accès à une allocation de solidarité nationale. Il serait par conséquent envisageable de considérer le plancher de l'AUD comme un minimum social. Plus largement, et l'examen des minima sociaux dans différents pays européens le montre abondamment, les minima sociaux ne peuvent être analysés que dans leurs relations avec l'ensemble de la protection sociale.

Critères d'appréciation

Certaines prestations sociales ou certains transferts jouissent, a priori, d'une légitimité forte auprès de l'ensemble des publics et des acteurs. Il en est ainsi des prestations d'assurance sociale fondées sur des cotisations antérieures de l'individu. La légitimité des minima sociaux apparaît spontanément moins assurée. Des remises en cause de leurs principes ou de leurs modalités d'application (soupçon de fraude ou d'absence d'effort de recherche d'emploi par exemple) apparaissent ainsi de manière récurrente, en particulier pour les minima sociaux accessibles aux personnes d'âge actif et supposées être en capacité de travailler. Il est donc nécessaire, dans ce domaine plus que dans d'autres, d'explicitier les critères et modes de jugement.

Si la légitimité des minima sociaux peut mobiliser d'autres approches que l'analyse économique, on peut toutefois proposer les éléments de réflexion suivants, qui portent plus généralement sur la redistribution.

Les transferts dits contributifs ou « assurantiels » sont relativement neutres vis-à-vis de la hiérarchie des revenus et se cantonnent à un rôle de protection contre les risques de l'existence qui est clairement au bénéfice de tous, et c'est grâce à cela, sans doute, qu'ils bénéficient d'un large consensus. Par comparaison, comment peut-on situer la logique des minima sociaux ?

Il existe un continuum entre les prestations les plus assurantielles et les différents minima sociaux, si bien que la différence entre les types de transferts est une question de degré, plutôt que de nature. Une des illustrations en est la continuité entre assurance chômage et assistance, continuité encore plus manifeste quand on regarde la variabilité des solutions retenues dans les différents pays d'Europe. La légitimité des minima sociaux est d'autant plus forte que la montée des risques sociaux accroît le

sentiment général de fragilité et réduit le nombre de personnes qui peuvent se considérer comme totalement protégées du risque d'en relever un jour.

L'existence de minima sociaux est en partie liée à l'efficacité économique. Ils sont partiellement le garant d'une cohésion sociale nécessaire au bon fonctionnement de l'économie et à la croissance et, dans une certaine mesure, jouent le rôle de stabilisateurs économiques.

Le débat ne devrait donc pas tant porter sur la légitimité des minima sociaux que sur leur niveau et leurs modalités en pondérant les avantages et les coûts ou inconvénients de ces transferts. Et c'est ici que le mélange des points de vue éthiques et économiques doit être mobilisé avec autant de clarté que possible.

Quelles inégalités doivent être réduites et avec quelle intensité ? Une des manières d'aborder ce sujet consiste à s'appuyer sur des règles faisant référence à une éthique de la responsabilité. La société n'aurait à compenser que les handicaps dont la personne ne serait pas responsable. S'il est difficile, voire impossible, d'appliquer ce type de raisonnement à des individus particuliers, cette approche permet de s'interroger sur certains choix implicites de la société française dans le domaine des minima sociaux. Ainsi, le système des minima sociaux français conduit à deux niveaux assez différents de revenu minimum garanti, l'un concernant les personnes peu susceptibles de se procurer des revenus par le travail (vieillesse, invalidité, handicap), l'autre les personnes en âge et capacité de travailler ; le premier vaut environ 1,5 fois le second. En Allemagne, aux Pays-Bas ou en Belgique, le rapport vaut 1. Si les minima sociaux sont conçus comme la compensation par la société des handicaps que subit une personne et dont elle n'est pas responsable, la société française serait celle qui, parmi les différents pays cités, imputerait le plus au chômeur de longue durée ou à l'allocataire du RMI la responsabilité de sa situation.

Il est nécessaire enfin de pouvoir donner un ordre de préférence entre deux situations conduisant au même revenu final de l'individu, mais avec une répartition différente entre revenus de transfert et revenus d'activité. Ceci peut être analysé de deux points de vue, non contradictoires.

L'approche des minima sociaux européens, qui considère première la responsabilité de l'individu de subvenir par son activité à ses besoins et subsidiaire l'aide de la société s'il n'est pas en mesure d'y parvenir, implique que les bas revenus d'activité ne doivent pas se voir appliquer des prélèvements excessifs (par accroissement de l'impôt ou réduction des transferts).

On peut aussi prendre en considération les effets potentiels des transferts sur l'offre de travail. Il peut s'agir du nombre d'heures travaillées, de la décision de se porter ou non sur le marché du travail, voire de la qualité de ce travail (effort de promotion individuelle) ou encore de la déclaration de ce travail (travail au noir).

Ces trois règles peuvent être utilisées pour examiner les minima sociaux. Elles ne sont pas équivalentes. Ainsi, pour apprécier le choix politique du niveau relatif d'un minimum social et d'un revenu d'activité (par exemple du montant du RMI et du SMIC à temps plein), on peut faire appel à une approche en terme de responsabilité (les personnes privées d'emploi sont-elles en partie responsables de leur situation ?). On peut concurremment faire appel à l'approche en termes d'incitation à la recherche d'emploi.

Minima et politiques sociales, des incohérences

Le dispositif des minima sociaux français est particulièrement complexe. Ceci est le fruit de sa construction progressive dans une logique où chaque minimum social (avant le RMI) a été créé en aval d'un dispositif d'assurance d'un risque donné. Les règles régissant chacun des minima sociaux se définissent comme un compromis entre la logique et les caractéristiques de la couverture assurantielle du risque particulier et la mise en jeu des conditions de ressources. De cette logique, il résulte de grandes différences entre les minima dans les conditions d'accès (par exemple en matière de

nationalité), dans les niveaux des allocations maximales qui peuvent être versées et dans les conditions de ressources. Les niveaux de revenu disponible que la personne ou la cellule familiale peut atteindre tout en bénéficiant d'un versement de tout ou partie du minimum social sont extrêmement variables d'un cas à l'autre.

On peut accepter de telles différences si l'on donne un poids important tant à l'histoire des institutions qu'aux trajectoires des individus. Mais certaines situations apparaissent sans grande justification. Ainsi, on ne peut guère justifier qu'une personne veuve puisse disposer, dans le cadre de l'assurance veuvage, de revenus d'épargne ou du travail s'ajoutant à son allocation, alors qu'une personne isolée (par exemple à l'issue d'une séparation) voit tous ces revenus s'imputer sur le montant de son allocation, au premier franc. De même, on ne peut justifier qu'un allocataire de l'allocation de parent isolé ne puisse pas bénéficier d'un intéressement à la reprise d'emploi comme c'est le cas d'un allocataire du RMI.

Les principales différences viennent de la prise en compte des « conjoints » et des enfants à charge. Dans certains cas, la présence d'un conjoint ou d'enfants à charge augmente le montant de l'allocation maximale qui peut être versée. C'est le cas du RMI et de l'allocation de parent isolé ; on est alors plutôt dans une logique de minima sociaux visant à assurer un niveau de vie minimal à un ménage, en tenant donc compte de sa composition. Dans d'autres cas, le montant de l'allocation est inchangé (il s'agit d'un « droit individuel » à allocation) mais le plafond de ressources du foyer peut être relevé, permettant au conjoint d'apporter des ressources sans amputer immédiatement le droit à allocation du bénéficiaire : c'est le cas de l'allocation de solidarité spécifique, du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Politique familiale et minima sociaux

Deux types d'incohérence apparaissent entre la logique de la politique familiale et les règles gérant les différents minima sociaux.

La première est interne aux minima sociaux du fait de la diversité des règles de prise en compte des allocations familiales dans les ressources du foyer. Celles-ci ne sont pas prises en compte dans le calcul du plafond de ressources pour un bénéficiaire de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation veuvage, mais sont déduites de l'allocation pour le RMI et l'allocation de parent isolé (API). La majoration du RMI pour un troisième enfant (961 F) est plus faible que dans le cas de l'API (1 054 F) mais surtout beaucoup plus faible que la majoration d'allocations familiales et l'obtention du complément familial pour un ménage disposant de revenus moyens. Ainsi, l'ensemble du système de protection sociale aide moins le bénéficiaire du RMI à prendre en charge un troisième enfant qu'il n'aide une famille moyenne.

En second lieu, l'articulation de la politique familiale et des minima sociaux introduit des distorsions en défaveur des travailleurs à bas revenus. Le RMI, comme l'API, sont modulés en fonction de la composition de la famille. Ils sont ainsi majorés dès le premier enfant. En revanche, les allocations familiales ne sont servies qu'à partir du deuxième enfant et n'atteignent un montant important qu'à partir du troisième enfant (y compris le complément familial). Cette situation conduit à ce que la société prenne moins en charge le coût des premiers enfants pour une personne travaillant avec un bas salaire, que pour une personne bénéficiaire du RMI ou de l'API, alors même que le coût de l'enfant peut être plus élevé du fait du travail (garde d'enfants). Il s'agit là d'une singularité française : dans nombre des pays européens étudiés, les allocations familiales sont servies dès le premier enfant, et traitent de manière plus homogène la présence d'enfants, que l'on soit actif ou inactif.

Aides au logement

Dans le cas de l'aide au logement s'introduisent aussi deux types d'incohérence. Le premier est relatif au traitement différent de l'allocation logement dans chacun des minima sociaux. Pour certains d'entre eux (RMI, API), lorsque l'allocataire de minima sociaux perçoit l'allocation logement (ou est hébergé gratuitement), une somme forfaitaire vient réduire le montant de l'allocation du RMI ou de l'API

versée. Dans les autres minima sociaux, l'allocation logement s'ajoute pleinement puisqu'elle n'est pas comprise dans les ressources prises en compte.

La seconde incohérence est représentative de ce qu'on peut considérer comme un effet pervers des modes de définition des ressources dans le cadre des allocations sous conditions de ressources. Schématiquement, l'aide au logement est fonction de la taille du foyer et du montant du loyer (sous un plafond) ; elle décroît aussi en fonction des ressources du foyer. Mais tous les éléments de revenu n'entrent pas dans la définition des ressources prises en compte (approximativement les ressources imposables). Ainsi, les prestations de minima sociaux ne sont pas comptées, alors que les pensions de retraite ou les revenus d'activité le sont. Ceci peut conduire à ce qu'une personne quittant un minimum social (par exemple le RMI) pour reprendre un emploi voie son revenu disponible baisser, à terme, du fait d'une allocation logement moindre. Cela peut conduire aussi à ce que des titulaires de pensions légèrement supérieures au minimum vieillesse aient un revenu plus faible, compte tenu de l'aide au logement, qu'un allocataire du minimum vieillesse. Ici encore, il s'agit d'une spécificité française peu justifiable.

Cet exemple pourrait être multiplié, notamment dans le cadre des aides sociales, dès lors qu'une prestation est fournie en fonction du statut de la personne (retraité, chômeur, etc.) et non de son niveau de revenu (gratuité des transports par exemple) ou que, ce qui revient au même, la prestation est calculée à partir d'une estimation des ressources excluant des éléments catégoriels, par exemple en se référant au revenu imposable. On peut ainsi noter que les bénéficiaires du RMI sont exonérés de la taxe d'habitation mais pas les allocataires de l'ASS.

Prestations différentielles et équité

Les minima sociaux diffèrent du point de vue des ressources que peut se procurer le bénéficiaire ou les membres de son foyer. Pour certains (API, RMI), le montant maximal de l'allocation est égal au plafond de ressources, et toute ressource du bénéficiaire prise en compte dans le calcul du plafond va réduire à due concurrence l'allocation versée. Il s'agit d'allocations totalement différentielles où le taux marginal de prélèvement est de 100 % au premier franc perçu. Dans les autres, le montant maximal de l'allocation est inférieur au plafond de ressources. Avant le plafond, toute ressource supplémentaire peut s'ajouter à l'allocation sans l'amputer (taux marginal de prélèvement nul). Mais une fois le plafond atteint, toute ressource s'impute entièrement sur le montant de l'allocation (taux marginal de 100 %). On a déplacé le problème sans le supprimer, et ce vers des zones où le revenu global reste modeste.

Ce caractère totalement différentiel peut s'admettre plus facilement pour les revenus du capital ou les obligations alimentaires. Il apparaît par contre peu justifiable et de plus inefficace en ce qui concerne l'incitation au retour à l'emploi, que les taux marginaux de prélèvement sur les revenus du travail soient nettement plus élevés pour les bas ou très bas revenus que pour les revenus moyens ou élevés.

Minima sociaux et emploi

La croissance du nombre de bénéficiaires de minima sociaux dans les années quatre-vingt-dix résulte pour l'essentiel de trois allocations, le RMI, l'ASS et l'AAH. Toutes trois sont très largement sous l'influence de la situation de l'emploi, allongement des durées de chômage, accroissement des difficultés à entrer dans l'emploi, en particulier pour certaines personnes subissant des handicaps physiques ou mentaux. Par ailleurs, une part de cette croissance est due aux conditions plus restrictives d'indemnisation du chômage découlant des réformes de 1992 et 1993.

Indemnisation du chômage et minima sociaux

D'une manière plus générale, le traitement plus ou moins généreux du chômage, du handicap ou de l'invalidité, dans le cadre des assurances sociales, peut modifier fortement l'importance numérique et la structure des bénéficiaires de minima sociaux. Aux Pays-Bas pour l'invalidité et en Belgique pour le chômage, la générosité d'accès ou de maintien dans les régimes d'assurance réduit sensiblement les effectifs des bénéficiaires des minima sociaux.

En matière d'indemnisation du chômage, la France se distingue par un régime d'assurance chômage assez accueillant (malgré les restrictions apportées en 1992 et 1993) mais un accès très restrictif aux indemnités du régime de solidarité.

Les conditions d'accès à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sont beaucoup plus restrictives que celles régissant l'allocation unique dégressive (AUD) du régime d'assurance chômage. Le niveau de ressources apporté par l'allocation de solidarité est peu différent de celui du RMI pour une personne seule, par contre le plafond de ressources autorise des apports d'autres revenus et notamment de revenu du conjoint assez conséquent. Enfin le régime de solidarité ne prend pas en compte les personnes primo-demandeurs d'emploi ou à très courte carrière salariale. En particulier, l'allocation d'insertion ne joue plus ce rôle depuis sa réforme de 1992.

Cette situation tend à faire basculer nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés vers le dernier filet de protection constitué par le RMI.

Par comparaison, plusieurs pays européens ont dans le domaine du chômage un régime de solidarité plus ouvert que leur régime d'assurance, en particulier à destination des primo-demandeurs d'emploi. C'est par exemple le cas de l'Allemagne. En contrepartie, les conditions de ressources y sont plus restrictives pour les revenus complémentaires.

On peut, au total, s'interroger sur le choix global qu'a fait la société française de ne pas définir un minimum social (une allocation de chômage du régime de solidarité) qui prenne en charge les personnes ayant des expériences salariales courtes ou qui tentent de s'insérer sur le marché du travail. Ces personnes, si elles ont plus de 25 ans, peuvent avoir recours au RMI avec un statut social moins valorisant que celui de chômeur indemnisé et avec une incitation à l'insertion économique moins clairement définie.

La situation est plus grave pour les jeunes de moins de 25 ans. Ils sont fréquemment au chômage, dépourvus des références de travail qui leur permettraient d'accéder à l'assurance chômage. De plus, les jeunes de moins de 25 ans ont été exclus depuis l'origine du RMI (sauf s'ils ont des enfants à charge). Depuis lors, cette situation n'a pas été modifiée et aucune ouverture, liée par exemple aux possibilités ou impossibilités de solidarité familiale, n'a été envisagée.

Dans les autres pays européens étudiés, les jeunes ayant achevé leurs études et sans emploi peuvent accéder dès leur majorité (18 ans) aux minima sociaux. Dans ces pays, cet accès se fait parfois à un niveau de revenu plus faible (qui correspond aussi à la pratique d'un salaire minimum ou conventionnel réduit en fonction de l'âge) et en accompagnant l'allocation de conditions plus strictes relatives à l'insertion économique (obligation de recours à des formations, à l'apprentissage, aux emplois aidés).

Minima sociaux et incitation à l'emploi

L'incidence du niveau et des modalités des minima sociaux sur l'offre de travail des personnes sans emploi est l'autre versant des relations entre minima sociaux et emploi. C'est la question posée dans nombre de débats au sein des organismes internationaux ou des enceintes nationales.

Cette question a été d'abord formulée dans le cadre de discussions sur la reprise d'emploi des chômeurs indemnisés : la durée d'indemnisation et son niveau ont-ils une influence sur les efforts dans la recherche d'emploi ou sur le niveau des salaires demandés ? Cette question a aussi été étendue aux minima sociaux. Elle était sous-jacente à la fixation du montant du RMI. Celui-ci a été fixé, pour un couple sans enfants, à environ 0,6 fois le SMIC à temps plein. En Allemagne, la loi définissant « l'aide à la subsistance » précise que le revenu des allocataires doit être inférieur au salaire net des groupes ayant un bas revenu. Aux Pays-Bas, en revanche, le choix explicite est que le minimum social soit égal, pour un couple, au salaire minimum légal pour un travail à temps plein.

L'analyse théorique de la détermination de l'offre de travail conduit à souligner que si de nombreux autres facteurs peuvent inciter ou freiner les efforts des personnes pour trouver un emploi ou accroître la durée de celui-ci, il ne faut naturellement pas négliger le gain net apporté par un emploi par rapport à une allocation de minimum social. Si divers éléments peuvent accroître ce gain net (compensation des coûts liés au travail, correction des incohérences signalées plus haut pour les prestations sous conditions de ressources), il reste que le niveau et les modalités des minima sociaux sont en relation avec l'offre de travail.

Cependant, l'analyse des facteurs pouvant influencer l'offre de travail des allocataires de minima sociaux est-elle pertinente si la situation dans laquelle ils se trouvent résulte principalement d'une insuffisance globale de l'offre d'emploi ? Il serait inefficace sur le plan de l'emploi de s'intéresser à la réduction des « trappes à inactivité » si le niveau de l'emploi et du chômage étaient uniquement déterminés par la demande de travail des entreprises, des particuliers ou des collectivités publiques et non par l'offre de travail. Plusieurs éléments de réflexion peuvent alors être apportés au débat.

Tout d'abord, comme l'ont souligné les précédents rapports du CSERC, les niveaux de l'emploi et du chômage sont effectivement largement contraints, dans la période présente, par une insuffisance de la demande de travail (liée pour une part non négligeable à l'insuffisance de l'investissement). Le chômage est ainsi largement involontaire dans le sens où une variation de salaires et, plus largement, un changement des mécanismes d'incitation ne peuvent pas, à eux seuls, permettre un retour au plein emploi. Pour autant, les politiques visant à réduire l'offre de travail, notamment en réduisant les taux d'activité, ne sont pas favorables, à terme, à la croissance ni à la réduction du chômage. Il est cohérent de mettre en question les mécanismes pouvant réduire l'offre de travail des plus défavorisés lorsque l'on fait de même pour les politiques visant à réduire l'offre de travail d'autres fractions de la population (préretraites, allocation parentale d'éducation, etc.).

Au-delà de ces considérations générales, le problème doit surtout être étudié pour le marché du travail des personnes peu rémunérées (ou peu qualifiées) qui sont davantage concernées par les minima sociaux.

Le niveau du SMIC et celui des cotisations patronales et salariales sont des données qui s'imposent aux employeurs de façon exogène. Le « coin fiscal » composé des prélèvements sociaux et fiscaux sépare le coût du travail pour l'employeur du salaire net de tous prélèvements que perçoit le travailleur. En présence d'un tel écart, le coût du travail au niveau du salaire minimum peut être jugé excessif du point de vue des employeurs qui limiteront leur demande, et dans le même temps, le salaire net de tous prélèvements peut être jugé insuffisant du point de vue des travailleurs qui restreindront leur offre. Dans ce cas, une action sur la demande de travail, telle une baisse des cotisations patronales, pourrait ne pas avoir d'effet sur l'emploi si elle n'était accompagnée d'une action favorisant l'offre de travail.

C'est aussi la diversité des situations sur le marché du travail qui conduit aussi à se préoccuper des problèmes d'offre de travail. Même si la demande de travail est insuffisante au niveau de l'économie tout entière, il peut en aller de même de l'offre sur de nombreux micro-marchés.

En outre, un des aspects de la politique d'emploi suivie dans les dernières années a été de promouvoir l'offre d'emploi à temps partiel (tout particulièrement à travers les modalités de l'allègement des charges sur les bas salaires et par l'abattement forfaitaire instauré en 1992). Les charges patronales ont été réduites de manière très significative (de 18,6 % du coût salarial pour un temps partiel au niveau du SMIC).

Or c'est dans ces formes d'emploi (mi-temps au SMIC par exemple) que les revenus tirés de l'activité salariée sont proches, parfois inférieurs dans certains cas-types, des revenus des allocataires de minima sociaux. Du point de vue de l'équilibre du marché du travail, il peut s'avérer désormais nécessaire d'accroître le revenu net des salariés à bas salaires et à temps partiel.

La question cependant peut être examinée de deux points de vue : soit celui du revenu du travail de chaque personne, soit du point de vue du revenu du ménage dont elle fait partie. La différence entre les deux aspects est importante du point de vue du statut des personnes (notamment du statut de l'emploi féminin dans le couple) mais aussi avec des implications allant en sens inverse, du point de vue des inégalités de revenus entre ménages et des coûts budgétaires. En effet, les configurations de l'activité et de la durée du travail au sein des ménages sont très diverses.

Configurations de l'emploi et minima sociaux

En France, le revenu monétaire maximal que peut obtenir un allocataire de minima sociaux est, pour une personne isolée, toujours largement inférieur au revenu d'un salarié à temps plein payé au SMIC. Il en va de même, presque toujours, pour un couple. Par contre, la situation peut s'inverser dans le cas du travail à temps partiel.

Le développement rapide du travail à temps partiel doit être analysé en tenant compte des configurations familiales. Le cas de personnes seules, de parents isolés travaillant à temps partiel, voire de couples où n'existe qu'un seul travail à temps partiel, est assez fréquent parmi les ménages dont les caractéristiques des membres ne permettent d'atteindre que des salaires faibles (proches du SMIC horaire). Pour ces cas, un soutien au revenu salarial obtenu du travail à temps partiel peut apparaître nécessaire et justifié afin de conduire à un revenu de la personne au travail supérieur à celui de la personne inactive (en utilisant le critère consistant à éviter un taux de prélèvement marginal excessif). Ce soutien serait moins nécessaire pour des ménages où le travail à temps partiel est un deuxième salaire au sein du couple.

Effectivité et efficacité des dispositifs d'insertion

Dans le système français actuel, la question de l'insertion économique et sociale des différents allocataires de minima sociaux n'est explicitement posée que pour trois catégories. Dans le cas des handicapés, il s'agit en particulier des dispositions relatives aux obligations d'emploi de travailleurs handicapés, des centres d'aide par le travail, il n'a pas été possible d'examiner ce domaine complexe et pour lequel peu d'évaluations existent. Dans le cas de l'allocation de solidarité spécifique, l'obligation de recherche d'emploi faite à l'allocataire n'entraîne pas, en contrepartie, des efforts particuliers demandés aux services de l'emploi en direction de ces chômeurs de longue ou très longue durée. Ils peuvent cependant accéder à certains dispositifs d'aide à l'emploi.

L'insertion (économique ou sociale) n'est donc un objectif explicite que dans le cas du RMI. En l'absence d'évaluation nouvelle sur le RMI, nombre d'informations manquent pour juger de l'effectivité et de l'efficacité des dispositifs prévus par les lois successives. Cependant les indications assez fragmentaires montrent que les problèmes soulevés par la commission nationale d'évaluation demeurent, voire se sont aggravés.

La procédure du contrat d'insertion est trop peu mise en oeuvre : environ un allocataire sur deux n'est pas signataire d'un tel contrat. Sa mise au point se fait dans des délais très longs par rapport à ceux prévus par la loi. Ces délais sont inquiétants dans la mesure où les chances de sortir du RMI pour retrouver un emploi diminuent avec l'ancienneté de présence dans le dispositif comme c'est aussi le cas pour le chômage de longue durée. Si le contrat d'insertion est un instrument pour tenter d'aider le bénéficiaire à sortir du dispositif, il est nécessaire de le mettre en oeuvre le plus tôt possible.

Pour nombre d'allocataires, l'accès aux instruments des politiques de l'emploi n'est pas réalisé dans le cadre d'un contrat d'insertion. Ceci traduit notamment la déconnexion entre les services de l'emploi et les services ayant à instruire la demande d'allocation, la mise au point et le suivi des contrats d'insertion. Si la déconnexion dans le montage institutionnel est parfois compensée, sur le terrain, par les pratiques des acteurs, elle n'en reste pas moins significative.

Les lois de 1988 et 1992 ont choisi de retenir une conception très élargie de l'insertion, en ne la limitant pas à l'insertion économique ; cependant, la montée du chômage et l'insuffisance de prise en

compte du chômage d'insertion par des allocations spécifiques, conduisent à accroître le nombre de bénéficiaires du RMI qui sont proches du marché du travail. Des procédures d'instruction des demandes et de mise au point des contrats d'insertion, trop orientées vers une dimension d'accueil social, ne sont probablement pas adaptées, comme le soulignait déjà la commission nationale d'évaluation. Un des symptômes de cette inadaptation est visible dans l'analyse des premiers contrats d'insertion qui sont de manière très minoritaire tournés vers la recherche d'emploi.

Gestion des minima sociaux

Le système français de minima sociaux repose sur une solidarité nationale financée par l'Etat dont la gestion est confiée aux organismes paritaires d'assurance sociale ou d'assurance chômage. Dans le cas du RMI, pour lequel l'objectif d'insertion est particulièrement mis en avant, l'organisation est plus complexe. Le versement de l'allocation est le fait des caisses d'allocations familiales ou de la mutualité sociale agricole, mais la décision d'allocation et la mise en oeuvre des contrats d'insertion renvoient à d'autres structures (organismes instructeurs, en général des services sociaux ou des associations, commission locale d'insertion, comité départemental d'insertion) dans un dispositif où interviennent plusieurs collectivités publiques et privées. Il en résulte des lenteurs et, selon les lieux, une implication variable des acteurs et des liens plus ou moins denses avec les services de l'emploi. Mais ces liens ont le mérite d'exister : ils n'existent pas pour les autres minima sociaux, réduits à l'allocation d'une prestation financière sans qu'un effort d'insertion ou des liens avec les services de l'emploi soient prévus par les textes ou mis en pratique.

Par comparaison, les systèmes allemands ou néerlandais s'appuient beaucoup plus sur une gestion par le niveau territorial le plus proche de l'allocataire (communes ou groupement de communes). Cependant, la définition des minima est de niveau de responsabilité national. Ces systèmes sont aussi plus aptes à associer démarches d'insertion, d'incitation à la recherche d'emploi et gestion des minima sociaux.

Les spécificités françaises

Au total, les principales spécificités du système français au regard des expériences étrangères apparaissent être les suivantes :

- les situations de perte de ressources sont prises en compte par des dispositifs particuliers plus nombreux qu'ailleurs ;
- les conditions assez restrictives d'indemnisation du chômage, notamment pour ce qui concerne le régime de solidarité, renforcent la place du minimum social de dernier recours, le RMI ;
- le lien des minima sociaux avec une contrepartie en terme de recherche d'emploi ou d'action d'insertion est en général moins affirmé ;
- le RMI assure un niveau de ressources assez bas au regard des ressources assurées aux catégories moins concernées par un éventuel retour à l'emploi ;
- les jeunes ayant achevé leurs études et sans emploi n'ont pas accès à un revenu minimal ;
- la gestion des minima sociaux est organisée par le canal des organismes de sécurité sociale, de manière disjointe des dispositifs d'aide sociale qui sont du ressort des collectivités territoriales. La situation la plus fréquente en Europe est une gestion intégrée par les communes ou groupements de communes.

Propositions

A l'issue de ce diagnostic, et compte tenu des caractéristiques spécifiques du système français, le Conseil formule les propositions suivantes. Il s'agit, dans le cadre et les limites de sa mission, d'orientations générales : il n'est ni dans son rôle, ni dans ses moyens d'aller au-delà.

Améliorer l'information sur les bénéficiaires

La connaissance des bénéficiaires de minima sociaux est insuffisante en particulier pour la compréhension des facteurs agissant sur l'entrée ou la sortie des dispositifs. Pour éclairer les choix en matière de politique d'insertion, il faut dépasser le rassemblement (en cours au Ministère de l'emploi et de la solidarité) des informations de gestion dispersées dans les différents organismes. Il est nécessaire en effet de collecter une information permettant des études longitudinales sur des populations de bénéficiaires de minima sociaux. Ces études comportent des obstacles techniques, financiers et juridiques. Sur ce dernier point, on doit chercher à soigneusement préserver les individus dans la constitution d'une information pour la seule étude statistique. Une amélioration est attendue dans le suivi des allocataires du RMI aux différentes étapes de leur gestion administrative. Une enquête de l'INSEE, en cours, permettra prochainement de mieux connaître les caractéristiques des bénéficiaires du RMI. Pour d'autres minima concernant des populations très nombreuses (notamment l'AAH et l'ASS), l'insuffisance d'information reste grande.

Réaliser des évaluations approfondies

Au-delà de la production d'information statistique, les évaluations publiques des principaux dispositifs sont très insuffisantes. L'importance des populations concernées comme des budgets mis en oeuvre justifierait que soient réalisées des évaluations approfondies de l'AAH et de l'ASS, et que soit renouvelée une évaluation du RMI ; la croissance du nombre d'allocataires, le changement de l'environnement économique rendent, pour celui-ci, nécessaire de renouveler les travaux de 1991-1992.

Réduire les incohérences des politiques sociales

Sans remettre nécessairement en cause la logique sous-jacente à chaque minimum social catégoriel, il est possible de réduire les incohérences internes soulignées précédemment entre les différents minima sociaux en simplifiant le système et le rendant plus juste.

Mais surtout, les minima sociaux doivent être examinés dans leur articulation avec les différentes politiques sociales, notamment les politiques familiales et du logement, pour réduire les incohérences qui conduisent à des situations peu justifiables du point de vue de la répartition des revenus comme des incitations à l'emploi. Pour éviter les importantes distorsions constatées, le revenu pris en compte devrait comporter, dans toutes les prestations sous conditions de ressources, la totalité des ressources, qu'elles soient d'activité, de placements ou de transferts.

Renforcer l'insertion économique

La lutte contre la pauvreté doit conduire à amplifier la dimension d'insertion économique du RMI, et à s'interroger sur une extension à d'autres dispositifs (allocation de parent isolé, allocation de solidarité spécifique). Cette intensification passe par une implication plus organisée des services en charge de l'emploi.

Elle passe aussi par un réexamen des conditions de la mise en oeuvre locale des minima sociaux. Une gestion au plus près des bénéficiaires est possible, qui peut nécessiter un resserrement géographique dans la mise en oeuvre, des crédits plus déconcentrés et regroupés, mais aussi une amélioration de la coordination locale des acteurs institutionnels. Divers exemples européens, dans des contextes de décentralisation certes très différents de celui de la France, mériteraient d'être analysés plus en profondeur.

Le traitement des jeunes ayant achevé leurs études et sans emploi doit être réexaminé dans une optique visant à favoriser au maximum leur insertion dans la vie professionnelle. Cette question déborde à l'évidence le domaine des minima sociaux. Mais on pourrait concilier le droit d'accès à un revenu minimal -éventuellement d'un niveau inférieur à celui des plus âgés- et l'inscription dans des dispositifs visant à l'insertion dans l'emploi. Dans la situation présente des minima sociaux français, il pourrait être préférable de refonder une allocation d'insertion gérée par les services de l'emploi plutôt que d'élargir le RMI. Cette allocation pourrait intervenir après une période définie de chômage et être d'une durée limitée par l'âge ou la date de sortie du système éducatif.

Dans les divers dispositifs visant au retour vers l'emploi, il est fait un large recours aux activités dans le secteur non marchand « d'utilité collective ». Une attention particulière doit être donnée au cadre juridique et aux modalités pratiques dans lequel se déroulent ces actions. Le risque est en effet qu'il peut ne pas y avoir une grande distance entre la recherche de l'insertion progressive par l'emploi et la « mise au travail des pauvres ».

Tenir compte des formes nouvelles d'emploi

Enfin, il convient de s'interroger sur les conséquences pour les ménages salariés du développement du travail à temps partiel. Lorsque, et c'est une situation fréquente, l'emploi à temps partiel est le fait de personnes seules (ou de foyers dont une seule personne trouve un emploi de ce type), leur situation de

revenu les rapproche de celle des allocataires du RMI, au point que le travail salarié effectué peut n'apporter aucun avantage monétaire.

Corriger cette disparité doit être recherché par des moyens n'alourdissant pas le coût du travail, ce qui serait générateur d'une aggravation du chômage des personnes peu qualifiées. Deux directions sont envisageables.

Une réduction des cotisations sociales salariales sur les bas salaires, pour les personnes travaillant à temps partiel, pourrait être une mesure qui ne pénaliserait pas l'offre d'emploi par les entreprises, développerait au contraire l'offre de travail à temps partiel en accroissant l'intérêt financier de ce type d'emploi comparé aux revenus minimaux. Cependant, en agissant sur les cotisations salariales, on ne tiendrait pas compte de la diversité des situations de temps partiel par rapport aux configurations familiales. Or une fraction importante du travail à temps partiel est réalisé au sein de ménages dont les deux membres occupent un emploi, ce temps partiel étant alors plus fréquemment choisi que contraint. Agir par le taux de cotisations sociales salariales pourrait se révéler plus coûteux, tout en ne se concentrant pas sur les situations où le travail à temps partiel conduit à des revenus proches des minima sociaux.

D'autres techniques fiscales, tenant compte des ressources du ménage pour rehausser le revenu que les ménages tirent de leur activité salariée, lorsqu'il s'agit de bas salaires ou de temps de travail très partiel, qui apparaît alors beaucoup plus souvent subi que choisi, peuvent être plus adéquates. De ce point de vue, l'expérience du crédit d'impôt existant aux Etats-Unis mérite d'être étudiée et discutée.

Première Partie

PRESENTATION DES MINIMA SOCIAUX

Les minima sociaux français, décrits au chapitre I, sont mis en perspective avec la diversité des expériences européennes ou nord américaines au chapitre II. Ceci permet de souligner les spécificités du système français qui doit s'analyser en référence aux autres composantes de la protection sociale. En particulier, le chômage et son mode d'indemnisation jouent un grand rôle dans l'importance et la structure des populations bénéficiaires (chapitre III).

Chapitre I

LE SYSTÈME FRANÇAIS

Le « système » français des minima sociaux s'est constitué progressivement autour de deux logiques, l'une, traditionnelle, visant à garantir des ressources suffisantes à certaines catégories de personnes qui ne pouvaient, pour une raison ou pour une autre, bénéficier des prestations de la sécurité sociale, l'autre, plus récente, visant à lutter de façon générale contre les phénomènes de pauvreté par l'octroi d'une aide monétaire universelle et par des actions d'insertion sociale. Cette succession de deux logiques a conduit à l'édification d'un système complexe, prenant en compte aussi bien des situations de pertes de ressources spécifiques que des situations plus globales. Plus que la juxtaposition de dispositifs d'inspiration aussi différente, c'est toutefois la façon dont ces dispositifs se combinent et s'articulent qui caractérise la France.

I. Deux logiques complémentaires

Les premiers minima sociaux ont eu pour vocation de compléter la protection offerte par la sécurité sociale en assurant à ceux qui étaient exclus de cette protection une couverture équivalente et en définissant, pour ce faire, un certain nombre de statuts particuliers. Toutefois, la prise de conscience croissante de nouvelles formes de pauvreté a rendu peu à peu nécessaire la mise en place d'un dispositif garantissant un revenu minimal à presque tous les individus, le revenu minimum d'insertion (RMI). Ce revenu minimal a été lié à une contrepartie en terme d'insertion. Les deux générations de minima restent toutefois complémentaires, puisque le revenu minimal ne se substitue pas aux autres dispositifs et que le souci d'un retour à l'emploi est également présent dans certains des autres minima.

Un complément aux régimes d'assurance sociale

La première génération de minima sociaux a eu pour but de combler les lacunes du système de sécurité sociale. Même si l'un des minima sociaux (le minimum vieillesse) a une origine antérieure à la fondation du système de sécurité sociale en 1945, les minima sociaux vont se développer dans le cadre de celui-ci et de son extension progressive.

L'ordonnance de 1945 organisant la sécurité sociale résultait d'un compromis entre l'objectif du Conseil national de la résistance, d'un « plan complet de sécurité sociale visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail » très inspiré d'un modèle « beveridgien » et les dispositions du système d'assurances sociales antérieures, d'inspiration « bismarkienne » où ne sont couverts que les travailleurs et où la gestion est éclatée selon l'appartenance professionnelle. En définitive, le système a fonctionné initialement selon

un principe d'assurance collective et seules les cotisations payées pendant les périodes d'activité ouvraient droit à l'octroi des prestations versées par les différentes branches : famille, maladie, maternité, retraite, accident du travail et, à partir de 1959, chômage. Une extension progressive de la couverture de la population par la sécurité sociale a eu lieu jusqu'en 1978.

Le système de sécurité sociale ne parvenait pas à couvrir les personnes qui n'avaient pas cotisé pendant une période suffisante pour pouvoir bénéficier d'un minimum de prestations ou qui étaient situées hors de la sphère de l'emploi. Aussi, parallèlement à l'édification de la sécurité sociale, a-t-on progressivement institué à l'intérieur de chaque branche une allocation visant à garantir un minimum de ressources pour les personnes exclues des mécanismes d'assurance. Ces créations se sont parfois déroulées en plusieurs temps, d'abord la fixation d'un minimum de ressources à des ayants droit, puis son extension à des personnes n'ayant pas cotisé aux régimes, enfin la mise en place d'un complément général (cf. minimum vieillesse ou invalidité).

Le développement progressif des minima sociaux s'inscrit dans une évolution assez profonde de l'ensemble de la sécurité sociale quant à sa couverture, ses modes de financement, son poids économique.

Ces allocations minimales ont constitué dans leur principe des prestations d'un nouveau type, différent à la fois des prestations de type assurantiel et des prestations fournies par l'aide sociale.

Si elles retiennent la logique du risque et la prise en charge de situations de manque de ressources, liées à des situations énumérées de manière limitative (vieillesse, invalidité, chômage et monoparentalité), elles n'ont plus imposé, progressivement, l'exigence d'une activité préalable et leur financement est devenu, pour tout ou partie, fonction de la solidarité nationale. Elles participent, comme l'aide sociale, d'une logique de solidarité, mais ces allocations minimales diffèrent cependant des prestations d'aide sociale. Il ne s'agit pas en effet de prendre en charge directement une dépense pour les personnes dont les revenus sont insuffisants (par exemple l'hébergement ou la garde à domicile pour les invalides, les dépenses de soins pour les malades ...) mais d'accorder à certaines personnes un revenu dont elles ont libre usage.

Chaque allocation minimale assure alors une fonction de garantie de base de la protection sociale, pour des personnes qui se trouvent momentanément ou durablement exclues de l'emploi. A chaque situation de perte de ressources correspondent souvent deux minima sociaux. Le premier est versé aux personnes qui ont eu dans le passé une activité professionnelle et qui ont contribué aux dispositifs d'assurance. Le second bénéficie aux personnes qui n'ont pas -ou très peu- cotisé. Il en est ainsi du minimum invalidité et de l'allocation aux adultes handicapés ; de l'assurance veuvage et de l'allocation de parent isolé. De même en matière de minima aux chômeurs ont coexisté l'allocation de solidarité spécifique et l'allocation d'insertion¹ (Fragonard, 1992).

La mise en place de cette « première génération » de minima sociaux a commencé dès les années trente et s'est achevée au tout début des années quatre-vingt. Dans un premier temps ont été créés des minima sociaux correspondant à des situations de pertes de ressources durable : création d'un minimum invalidité en 1930, mise en place entre 1941 et 1963 des différentes composantes du minimum vieillesse, création de l'allocation aux adultes handicapés en 1975. Dans un second temps ont été instaurés des minima sociaux correspondant à des situations de pertes de ressources en principe provisoires : mise en place de l'allocation de parent isolé en 1976 et de l'allocation veuvage en 1980, création des allocations de solidarité chômage (allocation de secours exceptionnel en 1979). L'aggravation du chômage et l'allongement de sa durée ont toutefois entraîné une réforme de ces allocations en 1984 avec la création de l'allocation de solidarité spécifique et ont indirectement conduit à l'instauration du RMI.

Lutte contre la pauvreté et insertion

⁽¹⁾ Avant que la réforme de 1992 de l'allocation d'insertion n'exclut du champ les primo- demandeurs d'emploi.

Les lacunes des minima sociaux de la première génération sont apparues avec de plus en plus d'insistance à partir du milieu des années quatre-vingt, avec le développement des situations de précarité, les limites apportées successivement à l'indemnisation du chômage et l'apparition de phénomènes d'exclusion massifs du marché du travail.

Les minima sociaux ne prenaient pas en compte toutes les situations de pauvreté ou de précarité, chômage non indemnisé, activités faiblement rémunérées, puisque chacun était ciblé sur un groupe de personnes bien identifié. Il était donc nécessaire de passer à une approche fondée sur la reconnaissance d'une situation de pauvreté globale et de définir un minimum de dernier recours, valable pour tous.

Par ailleurs, un nombre de plus en plus important de chômeurs ne disposait plus de ressources suffisantes, compte tenu des difficultés financières de l'assurance chômage et des limites successives apportées aux conditions d'indemnisation. On rappellera succinctement les principales dates de cette évolution. En 1984, le régime d'assurance a été séparé du régime de solidarité et une allocation de solidarité spécifique a été créée pour subvenir aux besoins des personnes qui avaient épuisé leurs droits à indemnisation, l'octroi de cette allocation étant cependant soumis à des critères d'activité stricts. En 1992 et 1993, le montant et la durée de l'indemnisation ont été réduits avec la création de l'allocation unique dégressive (AUD). Cette allocation est fixée en fonction du salaire de référence, est dégressive tous les quatre mois et a un plancher² (de 2 714 F par mois en 1996).

Enfin, les minima sociaux avaient été conçus dans une période de plein emploi, où l'exclusion du marché du travail résultait surtout d'événements naturels ou de handicaps (vieillesse, invalidité ...) et non de la présence d'un chômage massif, de reconversions de secteurs industriels ou d'un manque de qualification par rapport aux exigences nouvelles du marché du travail. L'apparition d'un chômage structurel, qu'aucune amélioration de la conjoncture n'était en mesure de résorber, justifiait de compléter l'octroi d'un minimum de ressources par un dispositif d'insertion conçu de façon très large, sans lequel le retour à l'emploi ne pouvait réellement être envisagé³.

Le revenu minimum d'insertion a répondu en partie à ces lacunes. La loi du 1^{er} décembre 1988 a institué un revenu minimum assorti d'une obligation de démarche d'insertion pour celui qui perçoit ce revenu. A l'instar de ses voisins européens, la France a ainsi choisi de lier l'octroi d'une aide monétaire accordée de façon très large (sans condition d'activité et de nationalité notamment) à un effort d'insertion de l'allocataire. Ce choix éloigne la France tant des systèmes d'allocation universelle sans exigence d'une contrepartie proposée par certains courants de pensée que des systèmes d'aide au revenu des seules personnes qui travaillent existant dans plusieurs pays anglo-saxons à côté de prestations de minima sociaux.

Tout d'abord, le critère d'octroi du RMI a été défini en termes exclusivement monétaires et de manière très large, puisque presque tous les individus âgés de 25 à 65 ans (60 ans dans quelques cas) se voient garantir un revenu minimum qui varie en fonction de la taille de leur ménage. Les personnes exclues des minima précédents, parce qu'elles ne correspondaient pas à la situation sociale particulière à laquelle ces minima s'attaquent (invalidité, vieillesse, monoparentalité ...) sont désormais couvertes par un dispositif garantissant un minimum de ressources. La situation de pauvreté des individus et des ménages est pour la première fois reconnue et prise en charge autrement que par les modalités traditionnelles de l'assistance et de l'aide sociale.

Ensuite, le RMI a été conçu de façon à compléter et non à se substituer aux minima sociaux existants. Il tient compte de la composition du ménage et ne repose pas seulement sur l'idée d'un droit propre à l'individu, à la différence des autres minima sociaux. Il complète les revenus du ménage dans la limite d'un plafond.

⁽²⁾ Il convient toutefois de noter que la récente convention du 19 décembre 1996 est partiellement revenue sur les modalités de cet accord, en faisant passer les paliers de dégressivité de quatre à six mois et en remontant le plancher de l'allocation dégressive à 3 008 F.

⁽³⁾ Les débats parlementaires à l'occasion du vote de la loi sur le RMI ont conduit, de plus, à envisager l'insertion dans une conception plus large d'insertion sociale que le seul retour à l'emploi.

Enfin, l'attribution de l'allocation a été complétée par un contrat d'insertion visant à accompagner le bénéficiaire. L'existence de situations durables d'exclusion et la diversité de ces situations ont amené en effet à diversifier les objectifs assignés au processus d'insertion, qui vont de l'apprentissage de savoirs fondamentaux au retour à l'emploi dans le secteur marchand, en ayant souvent recours aux formes d'emplois aidés dans le secteur public (contrats emploi solidarité ou contrats emploi consolidé par exemple).

Toutefois, le bénéfice du RMI n'a pas été étendu aux jeunes de moins de 25 ans. Dans ce choix, singulier à la France, a pu entrer en considération le souci de laisser jouer les solidarités familiales et de ne pas désinciter les entrées sur le marché du travail. Une des conséquences de ce choix a été cependant de ne pas faire face directement à l'aggravation de la situation de cette catégorie de la population face à l'emploi et à ses conséquences financières, d'autant que dans la plupart des cas elle ne dispose pas de ressources alternatives (indemnités d'assurance chômage, prestations familiales ...).

II. Une grande diversité des dispositifs

Les dispositifs diffèrent par de très nombreux aspects qui sont présentés en annexe I ou analysés dans le courant des autres chapitres. Il est possible de les diviser en deux catégories, selon qu'ils concernent des situations de pertes de ressources définitives ou des situations a priori plus provisoires. On peut ranger le RMI dans la deuxième catégorie.

Les minima sociaux de longue durée

Le minimum vieillesse

Le minimum vieillesse est le minimum social qui, encore à présent, concerne le plus de bénéficiaires. Il a été institué pour les personnes de 65 ans ou plus qui n'étaient pas couvertes ou qui étaient mal couvertes par les mécanismes d'assurance vieillesse de la sécurité sociale. Cette situation s'expliquait à la fois par la montée en charge très progressive des régimes de retraite et par leur inégale extension selon les catégories sociales. Ce minimum vieillesse exprime donc la solidarité de la société à l'égard des personnes âgées disposant de ressources faibles ou inexistantes. Il comprend deux « étages ». Des substituts de pension ou des majorations de pension pour les personnes qui n'ont jamais cotisé ou qui ont cotisé de façon insuffisante sont complétés par une allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse visant à porter les ressources de tous les retraités au-delà d'un certain seuil, fixé pour une personne seule à 3 433 F par mois au 1er janvier 1997. La première composante était prépondérante jusqu'au début des années 1980, puisque les personnes partant en retraite n'avaient pas pu cotiser pendant l'intégralité de leur vie active à l'assurance vieillesse (tableau 1).

Tableau 1 - Principales caractéristiques des minima sociaux

Allocation	Public visé	Création	Organisme gestionnaire	Financement
Minimum invalidité	Invalides	1930	CPAM, CMSA, caisses de retraites non salariés	Assurance-maladie ou retraite
Minimum vieillesse	+ de 65 ans	1941-1963	Caisses de retraite, CRAM et CDC	Fonds de solidarité vieillesse
AAH	Handicapés	1975	CAF et CMSA	Etat
API	Parents isolés	1976	CAF et CMSA	Sécurité sociale
Allocation veuvage	Veufs avec enfants	1980	Caisses de retraite et CMSA	Sécurité sociale
Allocation d'insertion	Rapatriés, réfugiés ...	1979	ASSEDIC	Fonds de solidarité

Allocation de solidarité	Demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits	1984	ASSEDIC	idem
RMI	25-65 ans	1988	CAF et CMSA	Etat

Le minimum invalidité

Le minimum invalidité est destiné à procurer un revenu de remplacement minimal à des personnes qui ont travaillé mais qu'un accident non professionnel ou une maladie ont privé de leur capacité de travail et de gain. Il arrive en effet que les pensions d'invalidité versées par les régimes d'assurance sociale ne puissent assurer à ces personnes un revenu jugé suffisant. Le minimum invalidité prend en compte la situation de ces personnes en portant leurs ressources, pour une personne seule, à un niveau égal au minimum vieillesse.

L'allocation aux adultes handicapés (AAH)

L'allocation d'adulte handicapé est venue combler les failles du minimum invalidité en 1975, en prenant en compte la situation des personnes sans ressources et incapables de travailler, mais qui n'avaient pas accès au minimum invalidité du fait de l'insuffisance de leur activité professionnelle antérieure. Cette allocation est accordée sur décision d'une commission, la COTOREP, à toute personne atteinte d'une infirmité entraînant une incapacité permanente d'au moins 80 %. Elle est également accordée aux personnes dont le taux d'incapacité est de 50 % mais qui ne peuvent se procurer un emploi en raison de leur handicap. Le montant de cette allocation est identique à celui du minimum vieillesse.

Les minima sociaux en principe transitoires

L'allocation de parent isolé (API)

L'allocation de parent isolé est une allocation destinée à garantir un revenu minimum aux personnes isolées qui assurent la charge effective et permanente d'au moins un enfant. Ce revenu minimum de 4 217 F par mois au 1er janvier 1997 pour un parent isolé avec un enfant, est versé pendant une durée limitée à un an ou jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de trois ans.

L'allocation d'assurance veuvage

Cette allocation vise également à assurer un minimum de ressources aux veufs et aux veuves de moins de 55 ans qui ne peuvent prétendre à une pension de réversion et qui assurent ou ont assuré la charge d'un enfant au moins. L'allocation est versée pendant trois ans de manière dégressive. L'allocation mensuelle est fixée, au 1er janvier 1997, à 3 073 F la première année et passe à 2 019 F puis 1 537 F les années suivantes.

L'allocation d'insertion (AI)

Créée en 1979, l'allocation d'insertion a d'abord été destinée à couvrir des personnes qui voulaient s'insérer sur le marché du travail mais qui ne pouvaient pas bénéficier des indemnités versées par le régime d'assurance chômage : jeunes âgés de 16 à 25 ans cherchant pour la première fois un travail (« primo-demandeurs d'emploi »), personnes reprenant une activité professionnelle, catégories particulières comme les réfugiés politiques ou les détenus sortant de prison. Jusqu'en 1984, cette allocation d'insertion était prise en charge par un régime unifié d'assurance chômage, financé à la fois par les cotisations et par la contribution financière de l'Etat. A partir de cette date, le régime d'assurance a été séparé du régime de solidarité et le financement de cette allocation s'est opéré grâce à une subvention de l'Etat et à une contribution de solidarité prélevée sur le traitement des fonctionnaires.

Depuis 1992, l'allocation d'insertion ne concerne plus que des situations particulières : détenus libérés de prison, rapatriés, réfugiés et apatrides, expatriés et victimes d'accident du travail en attente de réinsertion ou de reclassement. Elle est de 1 311 F par mois.

L'allocation de solidarité spécifique (ASS)

L'allocation de solidarité spécifique est destinée aux chômeurs qui cessent d'être indemnisés dans le régime d'assurance chômage et qui peuvent justifier de cinq ans d'activité professionnelle durant les dix ans précédant la fin de leur contrat de travail. Les bénéficiaires de cette allocation doivent disposer de ressources inférieures à un plafond et être à la recherche d'un emploi, à moins d'en être dispensé. Le montant de cette allocation est de 2 251 F par mois, sauf pour certaines catégories de chômeurs (chômeurs de 55 ans ou plus justifiant de vingt ans d'activité salariée, chômeurs de 57,5 ans ou plus justifiant de dix ans d'activité salariée). Ceux-ci reçoivent une allocation portée à 3 233 F par mois.

Depuis le 1er janvier 1997, les conditions d'activité nécessaires pour l'accès à cette allocation ont été durcies, et les plafonds de ressources ont été abaissés pour les couples. Cette restriction va assez fortement réduire le nombre des bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité.

Le revenu minimum d'insertion (RMI)

Le revenu minimum d'insertion a été conçu pour répondre à l'exigence d'une prestation universelle permettant de couvrir toutes les situations de ressources inférieures à un seuil donné. Peuvent en bénéficier tous les résidents en France, sans distinction de nationalité (une durée de résidence de trois ans est toutefois requise pour les ressortissants de pays étrangers), à condition qu'ils soient âgés de plus de 25 ans et ne soient pas étudiants ou, s'ils ont moins de 25 ans, qu'ils aient un enfant à charge. L'allocation versée complète les ressources des intéressés de façon à leur garantir un revenu minimum, fixé à 2 114 F par mois au 1er janvier 1997 pour une personne isolée sans enfants à charge. Cette allocation est toutefois conditionnée à un engagement du bénéficiaire à participer aux actions ou activités définies avec lui, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle (article 2 de la loi de 1988). Cet engagement est formalisé dans un contrat d'insertion.

Chapitre II

MISE EN PERSPECTIVE

La comparaison des minima sociaux et des systèmes de protection sociale, en France et dans plusieurs pays étrangers, souligne les spécificités françaises.

L'existence de minima sociaux combinant, à des degrés divers, la prise en compte de situations de perte de ressources particulières, la garantie d'un revenu minimum pour tous les individus ainsi que la recherche d'une insertion sociale pour les bénéficiaires qui en ont la capacité n'est pas propre à la France. En effet, la plupart des pays industrialisés ont mis en place depuis la seconde guerre mondiale des aides financières destinées à certaines catégories de personnes en difficulté comme les personnes âgées, les handicapés et, depuis le début des années 1970, les demandeurs d'emploi non indemnisés. De même, des dispositifs garantissant à tout individu un revenu minimum ont peu à peu été instaurés, au moins dans les principaux pays de l'Europe continentale. Enfin, on assiste depuis une dizaine d'années à un renforcement des contreparties exigées des bénéficiaires en matière d'insertion et de recherche d'emploi, même si cette exigence est plus forte dans les pays anglo-saxons qu'ailleurs.

I. Minima sociaux et formes de la protection sociale

Tant la place que la logique des minima sociaux dépendent des caractéristiques de la protection sociale dont ils sont une composante. Si tous les systèmes renvoient plus ou moins à une logique assurantielle, des différences profondes existent entre les systèmes de protection sociale construits à partir de conceptions d'assurance privée, professionnelle ou collective (Andersen 1990).

Dans le système libéral américain, le rôle principal est joué par l'assurance privée, ce qui veut dire que les publics sont segmentés selon le risque et que la prime est proportionnelle au risque encouru. Dans les systèmes européens, le rôle principal est joué par des assurances sociales collectives. Celles-ci reposent sur des cotisations et des prestations, uniformes ou modulées en fonction du revenu ; la cotisation d'assurance sociale n'est pas modulée en fonction de la probabilité de pertes de ressources. Ces systèmes européens, et en particulier le système français, s'organisent dans des compromis entre deux tendances classiquement dites bismarckienne et beveridgienne (encadré).

Dans la forme « libérale » d'organisation de la protection, dont l'archétype est sans doute les Etats-Unis, le système d'assurance sociale n'est quasiment pas développé et les risques sociaux sont couverts par des assurances privées. Il n'existe ni minima sociaux, garantissant un minimum de ressources pour des catégories particulières, ni a fortiori de revenu minimum universel. La prise en compte des situations de précarité⁴ s'effectue essentiellement au travers des programmes d'aide sociale (Welfare) financés par l'Etat fédéral et les Etats fédérés. Trois caractéristiques rattachent ces programmes à une logique d'assistance. Il n'existe pas de lien systématique entre les conditions d'éligibilité de ces programmes et le seuil de pauvreté défini par l'administration fédérale, ce qui veut dire que tous les pauvres ne bénéficient pas de l'aide sociale et, réciproquement, que ceux qui bénéficient de l'aide sociale ne sont pas tous pauvres. Ces programmes font fortement appel à l'aide en nature. Enfin, ils tendent à lier l'octroi d'une aide à l'obligation d'une contrepartie remplie par le bénéficiaire, sous forme de travail d'intérêt général ou de recherche d'un emploi rémunéré.

Conceptions « bismarckienne » et « beveridgienne » de la sécurité sociale

Quatre principes fondamentaux définissent le système bismarckien :
- une protection exclusivement fondée sur le travail et, de ce fait, limitée à ceux qui ont su ouvrir des droits à protection par leur travail ;

⁽⁴⁾ Nombre des programmes sont définis en relation à la situation des enfants, pour lesquels la société estime, en quelque sorte, devoir se substituer à la défaillance de protection du fait des parents.

- une protection obligatoire pour les seuls salariés dont le salaire est inférieur à un montant, qui ne peuvent recourir à la prévoyance individuelle ;
- une protection fondée sur la technique de l'assurance, qui instaure une proportionnalité des cotisations par rapport au salaire et des prestations aux cotisations ;
- une protection gérée par les employeurs et les salariés.

Trois principes inspirent le plan Beveridge :

- l'universalité de la protection de toute personne à l'égard de toute situation de nature à porter atteinte à la santé ou au revenu individuel ou familial ;
- l'unité d'un système unique de gestion, une cotisation unique, des prestations uniformes, puisqu'il s'agit de proportionner celles-ci aux besoins normaux de l'individu, et non de remplacer plus ou moins partiellement ses revenus antérieurs ;
- l'intégration des différentes formes de protection (épargne, assistance) dans l'assurance.

Concernant l'ensemble des réformes sociales, le rapport Beveridge considère que l'on ne peut assurer une véritable sécurité à la population en ne versant une allocation qu'aux individus dans le besoin. Le maintien du plein emploi est le point fondamental : la sécurité découle du droit au travail (M.Th. Join-Lambert 1992).

Un modèle de type bismarckien, que l'on trouve principalement en Allemagne, en Belgique et en partie en France, laisse subsister des « trous » dans la protection sociale : une personne qui n'a jamais travaillé ne peut être couverte convenablement par le mécanisme assurantiel. Les minima sociaux ont pour but de combler ces lacunes et ont pour principal objet la garantie d'un minimum de ressources. L'accent mis sur d'éventuelles contreparties y est moins fort qu'ailleurs ou assimilé aux conditions de recherche d'emploi mises à l'indemnisation du chômage.

La plupart de ces pays ont toutefois introduit, à côté des minima sociaux liés à des situations particulières, un revenu minimum d'existence comme le RMI en France, le minimex en Belgique et l'aide à la subsistance en Allemagne. Dans le cas de l'Allemagne, ce revenu minimum conserve toutefois un statut ambigu puisque, historiquement proche des mécanismes de l'aide sociale et calculé en principe en fonction des besoins et de la situation spécifique de chaque individu, il tend souvent à être accordé sur une base forfaitaire. Ceci explique la nécessité d'introduire, à côté du dispositif d'assurance, des minima sociaux destinés à traiter les situations particulières de ces personnes. Les minima font référence alors le plus souvent à des mécanismes d'assistance où l'aide est modulée en fonction des besoins (annexe II).

Alors que l'assurance sociale repose largement sur le travail passé, il est fait référence, dans la mise en oeuvre de prestations de solidarité, à l'obligation première de tout membre de la société de satisfaire lui-même à ses besoins ; la société ne se substitue à lui que dans la mesure où il en est empêché.

Dans un modèle « beveridgien », en revanche, le principe est d'assurer à tous un niveau minimum de protection sociale (revenu et prestations), quitte à ce que chacun complète cette protection minimale par un système d'assurance privée. Ce modèle tend donc à introduire une fusion entre assistance et assurance sociale, avec la délivrance de prestations d'un type uniforme. D'une certaine manière, il ne comporte pas de minima sociaux qui soient, par nature, différents des prestations de sécurité sociale. Ce revenu universel est, par ailleurs, articulé à des actions d'insertion nombreuses, conçues autant comme des contreparties pour l'individu que comme des obligations pour la société. Les pays scandinaves fournissent un bon exemple de ce système.

La Grande-Bretagne en constituait le modèle, dans la mesure où la protection sociale mise en place après 1945 à la suite du rapport Beveridge avait précisément pour but d'assurer un minimum de prestations et de revenus à tous, quitte pour chacun à recourir à une assurance personnelle pour obtenir plus. Toutefois, la très forte conditionnalité de l'accès aux prestations de chômage ou de soutien du revenu (Job seeker allowance et Income support) tend aussi à rapprocher le système anglais du système américain, l'obligation d'emploi tendant à se substituer au droit à l'emploi.

Les Pays-Bas se rapprochent également de ce modèle. Un rôle fédérateur est joué par la définition d'un revenu minimum social auquel se réfèrent aussi bien le salaire minimum que les dispositifs de minima

sociaux ; mais, contrairement au modèle anglais, le niveau de revenu minimum social est assez élevé. L'accent est aussi mis sur la recherche d'un emploi par les bénéficiaires des minima sociaux, dans une formulation, proche de celle retenue en Allemagne, d'obligations réciproques de la société et de l'individu. Par ailleurs, le traitement du chômage et surtout de l'invalidité dans le régime d'assurance limite le recours aux minima sociaux.

Le caractère composite et conventionnel du système français

Plus que dans les autres pays analysés, le système français de protection sociale a un caractère composite et intermédiaire entre la conception bismarckienne et la conception beveridgienne de la sécurité sociale. Ceci rejaillit sur la nature et l'importance des minima sociaux, comme on l'a vu précédemment. Il apparaît aussi qu'il n'existe pas de frontières nettes entre ce que l'on reprend classiquement sous le vocable de minima sociaux et ce que l'on classe dans le domaine de l'assurance sociale ordinaire. Deux exemples peuvent en être fournis. L'un est relativement mineur ; il s'agit de la distinction entre les dispositifs constituant le minimum vieillesse qui sont repris dans les minima sociaux et le minimum contributif de l'assurance vieillesse faisant classiquement partie du domaine de l'assurance retraite. L'autre, nettement plus important, concerne l'indemnisation du chômage. On retient l'allocation de solidarité spécifique dans les minima sociaux et pas, d'ordinaire, le plancher de l'allocation unique dégressive du régime d'assurance chômage. Cette distinction est au total assez conventionnelle. Il y a certes un mode de financement différent, il y a surtout le fait que le versement de l'AUD est indépendant des autres ressources du chômeur et de son conjoint, au contraire de l'ASS, mais les obligations de recherche d'emploi sont identiques.

Cette absence de frontière apparaît clairement au Royaume-Uni où est traité sous le même vocable (Job seeker allowance) et avec des procédures identiques, le versement d'une allocation de chômage sans condition de ressources (d'une durée de six mois) et le versement d'un minimum social sous condition de ressources à toute personne susceptible de pouvoir travailler.

II. Spécificités des minima sociaux français

Au total, le système français conserve sept spécificités :

- les situations de perte de ressources sont prises en compte par des dispositifs particuliers plus nombreux que chez ses voisins européens ;
- les conditions assez restrictives d'indemnisation du chômage renforcent la place du RMI ;
- le lien des minima sociaux avec une contrepartie en terme de recherche d'emploi ou d'action d'insertion est en général moins affirmé ;
- le RMI assure un niveau de ressources assez bas au regard des ressources assurées aux catégories moins concernées par un éventuel retour à l'emploi ;
- le revenu minimal ne prend pas en compte la situation des jeunes de manière homogène à la situation des plus âgés ;
- la gestion des minima sociaux est organisée par le canal des organismes de sécurité sociale, de manière disjointe des dispositifs d'aide sociale qui sont du ressort des collectivités territoriales. La situation la plus fréquente en Europe est une gestion intégrée par le canal des communes ou groupements de communes ;
- les formes d'aide font peu appel à des prestations en nature.

Des minima sociaux plus nombreux

La France ne connaît pas moins de sept minima sociaux consacrés chacun à prendre en compte des situations particulières de manque de ressources, auquel s'ajoute le RMI. Ce nombre est plus réduit dans les autres pays où une même allocation peut prendre en compte plusieurs sortes de publics, quitte à être modulée en fonction des caractéristiques particulières des différentes sous-populations. Un moindre nombre de minima sociaux présente le double avantage d'unifier les organes et lieux de gestion, de moins « stigmatiser » telle ou telle catégorie de bénéficiaires. Dans l'ensemble, les situations particulières prises en charge sont au nombre de trois : la vieillesse, le handicap et la sortie du système d'indemnisation du chômage.

Au Royaume-Uni existent, dans la situation actuelle, deux allocations. Une allocation de recherche d'emploi sous conditions de ressources (Means-tested Job seeker allowance) est versée aux chômeurs après une période de six mois d'indemnisation par l'assurance chômage⁵ ou aux personnes sans emploi mais ayant la capacité de travailler. Une allocation de soutien au revenu (Income Support), de même niveau et soumise aux mêmes conditions de ressources, concerne les situations des personnes qui ne peuvent exercer une activité, personnes âgées de plus de 60 ans, malades ou en incapacité de travail ainsi que des parents isolés ayant des enfants à charge de moins de cinq ans. Un mécanisme de supplément (premium) permet toutefois de moduler le montant de ces allocations en fonction des caractéristiques de leurs bénéficiaires : nombre d'enfants à charge, âge de l'allocataire, présence et importance d'un handicap éventuel.

En Belgique, les situations particulières prises en charge par des minima sociaux spécifiques sont au nombre de trois : les personnes âgées de plus de 64 ans insuffisamment couvertes par le régime des pensions de retraite, les personnes handicapées de plus de 21 ans et les chômeurs. A la différence de la France, il n'existe toutefois pas de séparation entre le régime d'assurance chômage (très peu modulé en fonction du salaire antérieur) et le régime de solidarité, réservé à certains chômeurs en fin de droits. La durée de versement des allocations chômage est le plus souvent illimitée et les indemnités continuent d'être versées sous la forme d'une allocation plancher, modulée en fonction de la situation familiale. A ces allocations spécifiques s'ajoute un revenu minimum général, le minimex.

En Allemagne, le régime d'assistance chômage (Arbeitslosenhilfe) financé par l'Etat fédéral fournit une allocation pour les chômeurs qui ne bénéficient plus du régime d'assurance (Arbeitslosengeld) et dont les ressources sont inférieures à un certain seuil. L'aide à la subsistance (Hilfe zum Lebensunterhalt) tient lieu de revenu minimum, même si le principe de cette aide est d'être fixé en fonction des besoins et de la situation réelle des individus, comme une prestation d'aide sociale. Enfin, un dispositif spécifique, l'aide dans les circonstances particulières de la vie (Hilfe in besonderen Lebenslagen) peut s'ajouter à l'aide sociale générale pour répondre à de très nombreuses situations parmi lesquelles les handicapés et les personnes âgées dépendantes représentent les effectifs et les montants budgétaires très largement majoritaires.

Aux Pays-Bas, le système des minima sociaux a été considérablement simplifié par la loi de 1965 sur l'aide sociale (ABW), qui a substitué à un ensemble d'allocations spécifiques un minimum social unique et inclut un dispositif spécifique l'assistance chômage sous conditions de ressources pour les chômeurs en fin de droits (RWW). Deux dispositifs continuent cependant d'assurer la prise en charge de situations particulières. Il s'agit des aides financières aux travailleurs au chômage, âgés ou atteints d'incapacité partielle (IOAW, IOAZ) et des aides régies par la loi sur les compléments TW permettant aux allocataires d'indemnités d'assurance inférieures au revenu minimum social d'atteindre ce niveau de revenu.

Conditions d'indemnisation du chômage et importance du RMI

Comme la plupart de ses voisins européens, la France a mis en place un revenu minimum garantissant à tous les individus un plancher de ressources. Ce revenu minimum joue cependant dans la lutte contre la pauvreté un rôle plus important, notamment en termes d'effectifs concernés, compte tenu des limites apportées à l'indemnisation du chômage⁶.

- Au Royaume-Uni, les allocations versées par l'assurance chômage sont strictement conditionnées à la recherche d'un emploi et à l'acceptation de toute offre jugée « convenable ». Les individus sans ressources qui ont la capacité de travailler sont donc conduits à retrouver rapidement un emploi, sauf s'ils ont des enfants à charge. Toutefois, l'inexistence d'un salaire minimum et la faiblesse de certains salaires d'embauche multiplient les situations où le travail n'apporte qu'un supplément de revenu total

⁽⁵⁾ L'allocation est du même montant mais sans conditions de ressources.

⁽⁶⁾ Même si les procédures de dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs de plus de 50 ans conduisent à prendre en charge certains chômeurs au titre de l'ASS, voire de l'AUD.

très modeste et peuvent limiter l'intérêt financier d'un retour à l'emploi. Des prestations sous conditions de ressources comme le Family credit, pour les familles en charge d'enfants et travaillant plus de 16 heures par semaine, permettent d'apporter un revenu complémentaire.

- En Belgique, il existe un revenu minimum (minimex) mais les effectifs qu'il concerne sont par nature très réduits, compte tenu de la durée de versement des allocations chômage. En pratique, ce revenu minimum concerne donc surtout les personnes qui ne peuvent bénéficier de ces allocations, compte tenu d'une durée de cotisation insuffisante, notamment les jeunes âgés de 18 à 25 ans.

- Aux Pays-Bas, le poids du revenu minimum est atténué par l'importance du régime d'assistance chômage et par l'utilisation extensive du régime d'incapacité de travail voire de congé maladie pour traiter les personnes ayant des difficultés à retrouver du travail.

- En Allemagne, les conditions d'indemnisation par le régime d'assistance chômage limitent toutefois le nombre des bénéficiaires de l'aide à la subsistance (Hilfe zum Lebensunterhalt) puisque l'allocation d'assistance chômage est versée pendant une durée illimitée quand elle intervient après les indemnités d'assurance. Cette allocation est également octroyée pendant une durée limitée à un an aux personnes non éligibles à l'assurance chômage (primo-demandeurs d'emploi notamment).

Niveau de ressources du RMI

Les niveaux relatifs des minima sociaux destinés aux personnes potentiellement actives et aux autres sont assez variés en Europe mais c'est en France que les écarts sont les plus importants.

En Belgique, le revenu minimum a le même niveau que le revenu garanti aux personnes âgées et aux personnes handicapées, que ce soit pour les individus isolés ou pour les couples. Ce revenu minimum est par ailleurs peu différent du plancher des allocations de chômage perçues.

Aux Pays-Bas, le minimum social introduit par la loi de 1965 recouvre quasiment toutes les situations de pertes de ressources, dont les chômeurs n'ayant plus droit aux prestations d'assurance-chômage. Il assure à tous un même revenu. Le revenu minimal social est, pour un couple, expressément égal au salaire minimum légal.

En Allemagne, les prestations versées dans le cadre de l'aide à la subsistance, qui constituent l'équivalent du revenu minimum français, sont de même niveau pour les personnes susceptibles ou non de travailler. Il est expressément prévu qu'elles doivent assurer un revenu inférieur à celui de personnes ou de familles ayant un emploi.

Au Royaume-Uni, les deux allocations minimales destinées, la première, aux personnes aptes à occuper un emploi (Job seeker allowance), la seconde, aux personnes qui ne peuvent retrouver du travail (Income Support), garantissent un même niveau de ressources. Toutefois, des allocations supplémentaires s'ajoutent à ces montants pour tenir compte de situations spécifiques comme le handicap, la vieillesse, la situation d'isolement avec charge d'enfants ou les charges de famille. La prise en compte de ces suppléments conduit ainsi à des différences de ressources analogues à celles qui existent dans la situation française, mais qui restent malgré tout sensiblement plus faibles. La vieillesse et le handicap conduisent à un barème de 1,4 fois l'allocation de recherche d'emploi pour une personne isolée, alors que, en France, le rapport est de 1,6. Dans certains cas, au Royaume-Uni, le montant des suppléments est majoré (âge très élevé, handicap sévère), ce qui a pour effet d'augmenter les écarts avec les allocations de base.

Contreparties en matière d'insertion ou de recherche d'emploi

Si les minima sociaux français sont soumis, dans certains cas, à une obligation de participer à des actions d'insertion (RMI) ou de rechercher un emploi (allocation de solidarité spécifique), l'exigence d'une contrepartie effective de l'individu est la plupart du temps moins forte que chez nos voisins européens. La conditionnalité des minima sociaux est la plus stricte au Royaume-Uni. Plusieurs pays

définissent pour les publics les plus en difficulté des parcours d'insertion, qui sont plus souvent orientés vers la reprise d'emploi, voire la participation plus ou moins volontaire à des emplois d'utilité collective, parcours dont le non-respect peut entraîner la suspension de l'allocation (voir annexe II ou chapitres III et VIII).

L'exclusion des jeunes de moins de 25 ans

Le dispositif français de minima sociaux tend à exclure les jeunes d'un traitement homogène à celui des plus âgés. S'il n'y a pas de condition d'âge pour l'API, ou l'AAH, les jeunes de moins de 25 ans sont exclus du RMI, sauf s'ils sont chargés de famille. Cette situation est très particulière puisque les différents pays européens analysés intègrent beaucoup plus tôt les jeunes dans les dispositifs de minima sociaux, parfois avec un niveau de revenu plus faible que pour les bénéficiaires plus âgés⁷, et le plus souvent en accompagnant l'allocation de dispositifs plus denses et plus stricts visant à l'insertion économique (contrats d'insertion, actions de formation, acquisition d'expérience professionnelle dans des emplois d'utilité collective ou subventionnés).

Gestion des minima sociaux

La gestion des minima sociaux, en France, fait appel aux différentes caisses des organismes de protection sociale, quelle que soit la source de leur financement. La gestion du RMI est plus complexe : versement de l'allocation par les caisses d'allocations familiales ou la mutualité sociale agricole, définition et contrôle des actions d'insertion dans le cadre d'instances associant l'Etat et le département, les communes et les associations. Tous ces dispositifs sont largement disjoints de ceux gérant l'aide sociale du ressort des collectivités territoriales. Mis à part le Royaume Uni, où les deux minima sont gérés par l'Etat ou des agences relevant de lui, la gestion des minima sociaux dans les pays européens étudiés est du ressort des communes ou groupements de communes. Elle y est beaucoup plus intégrée, d'une part, à l'aide sociale et, d'autre part, à l'ensemble des actions d'incitation au retour à l'emploi, gérées également de manière locale.

Les formes de l'aide

En France, l'aide aux plus démunis peut prendre la forme d'une dotation monétaire globale (c'est le cas des minima sociaux analysés), d'une subvention affectée à une fonction spécifique (aide au logement sociale, aide personnalisée au logement, aide sociale) ou encore d'une subvention en nature. La nature des aides permet de souligner la spécificité française. Le système français fait une place très importante aux aides globales (près des deux tiers des sommes affectées aux minima sociaux) alors qu'aux Etats-Unis, les aides globales représentent moins d'un tiers des sommes engagées au titre de la lutte contre la pauvreté. Les minima sociaux français ne font jamais appel à des aides en nature que l'on rencontre davantage dans l'aide sociale locale.

La discussion du poids relatif d'un système d'aide en espèces ou en nature peut être faite d'un point de vue sociologique ou économique.

Il est d'usage de considérer que les aides globales en espèces sont préférables aux aides en nature, ou aux aides monétaires affectées, car elles permettent de remplir leur fonction d'assistance aux plus démunis tout en évacuant le problème du contrôle social. En effet, l'argument tendant à vouloir protéger les individus de leurs préférences contingentes peut être perçu comme l'expression d'un contrôle social attentatoire aux libertés individuelles.

D'un point de vue économique, la question est plus ouverte. L'analyse traditionnelle conduit, dans le cadre utilitariste de l'économie du bien-être, à montrer que l'attribution d'une subvention globale monétaire permet d'atteindre un niveau de satisfaction supérieur à une aide en nature ou à une aide affectée. Mais ces résultats supposent que l'Etat dispose de toute l'information concernant les préférences des consommateurs. En information incomplète, la hiérarchie des aides est modifiée : certaines décisions de consommation sont fortement liées aux caractéristiques de l'agent et rendent les

⁽⁷⁾ Ce qui correspond aussi, assez souvent, à la pratique d'un salaire minimum réduit en fonction de l'âge.

subventions affectées aptes à se substituer aux subventions globales forfaitaires. Pourtant le contrôle et la sélection des agents bénéficiant d'une subvention affectée en espèces est délicat et, dans certains cas, une aide en nature apparaît préférable.

Au total, le système français de minima sociaux apparaît dual, avec principalement des allocations nationales exclusivement en espèces alors que les prestations distribuées localement comportent des aides en nature ou des aides en espèces affectées. Il peut se comprendre dans le cadre d'analyse décrit ci-dessus. Plus la structure administrative de contrôle des besoins du bénéficiaire est proche de celui-ci, plus elle est à même de répartir à bon escient les transferts en nature. Il est logique que les services communaux d'aide sociale se soient spécialisés dans l'aide en nature ou l'aide en espèces affectée.

La gestion des minima sociaux, réalisée de manière plus décentralisée (en général au niveau communal) dans nombre de pays européens, s'accompagne souvent d'une modulation en fonction des besoins identifiés ou d'une adjonction, à un minimum social général en espèces, d'aides affectées.

Minima sociaux et activité

La mise en perspective internationale révèle la disparité des modes d'approche de la protection sociale et donc des minima sociaux. Chacun des aspects devra en être réexaminé de manière plus détaillée. L'un des plus importants concerne les relations qui s'établissent entre la société et le bénéficiaire dans le cadre des minima sociaux ou de l'aide sociale.

Avant le nouvel essor de la pauvreté liée au chômage, la première génération des minima sociaux en France distinguait les pauvres des chômeurs, en associant l'indemnisation du chômage à une logique d'assurance et le traitement des situations de pauvreté à la mise en jeu, intégrale ou partielle de la solidarité nationale ou locale. Avec le développement d'un chômage de longue durée, l'extension des minima sociaux (ASS, RMI) a conduit à renouveler l'approche.

On est ainsi passé d'une protection sociale où l'activité professionnelle précède la protection sociale, et où certains considèrent les cotisations versées comme un salaire différé, à une situation où, massivement, l'allocation précède toute activité, voire est un préalable à l'accès à des formes particulières d'emplois aidés.

Ceci engage certaines interrogations : chaque individu membre d'une société a-t-il un droit inconditionnel à un revenu d'existence ou bien la société est-elle en droit d'exiger en « contrepartie » de ce revenu des activités « restitutives » ? Cet ensemble de droits et devoirs réciproques doit-il s'exercer dans le cadre de contrats entre les individus et la société ou doit-il revêtir un caractère obligatoire, sous peine d'exclusion du bénéfice de l'allocation ? Les réponses sont diverses selon les pays et évolutives au fur et à mesure que s'approfondit, en Europe du moins, l'insuffisance de l'emploi ; elles seront réexaminées principalement dans le dernier chapitre de ce rapport.

LES BENEFICIAIRES

Durant les années quatre vingt dix, le nombre des bénéficiaires de minima sociaux s'est sensiblement accru en France alors que le champ des dispositifs n'a pas été étendu. Avec l'évolution du chômage, les conditions de son indemnisation ont joué un rôle décisif. Le paysage des minima sociaux apparaît, au milieu des quatre-vingt-dix très différent de celui du début des années soixante-dix : il comporte beaucoup moins de personnes âgées, mais beaucoup plus de personnes isolées, de jeunes, de personnes sans emploi.

Le domaine des minima sociaux n'est pas, jusqu'à présent, couvert dans son ensemble, par l'appareil statistique public⁸. Un effort de rassemblement des données sur les bénéficiaires disponibles dans les différents organismes gestionnaires est en cours au ministère de l'emploi et des affaires sociales constituera un tableau de bord régulier. Il n'existe guère de synthèse statistique disponible en dehors de la publication récente réalisée par CERC-Association (Les dossiers de CERC-Association n° 2, 1997). Après avoir rappelé les principales évolutions des effectifs de bénéficiaires, ce chapitre est consacré plus particulièrement à l'examen des liens entre minima sociaux et chômage et enfin aux principales caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires.

I. Des bénéficiaires plus nombreux

Evolution sur longue période

Les minima sociaux occupent, dès le début des années soixante-dix, une place importante dans la protection sociale. En 1970, 2,3 millions de personnes (en métropole et départements d'outre-mer) étaient allocataires des deux seuls ensembles de dispositifs de minima sociaux existant alors, le minimum vieillesse et le minimum invalidité.

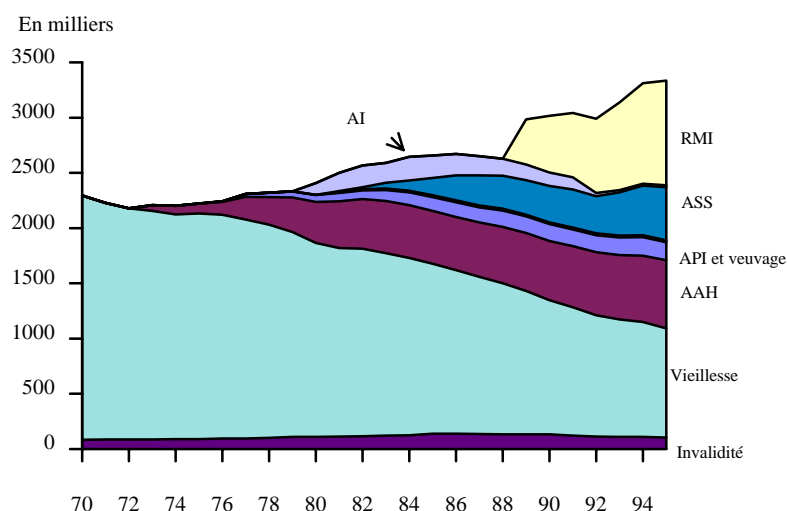
Au cours des années soixante-dix et du début des années quatre-vingt, la croissance est relativement faible (on compte environ 2,6 à 2,7 millions de bénéficiaires entre 1984 et 1988). Elle résulte de deux mouvements qui se compensent partiellement. La réduction du nombre de personnes ayant trop peu cotisé ou pendant des périodes trop courtes pour bénéficier de pensions de retraites suffisantes explique la baisse des effectifs du minimum vieillesse. Par ailleurs se produit une extension du champ des minima sociaux qui résulte de la prise de conscience de l'existence de « trous » dans le dispositif de sécurité sociale (création de l'AAH en 1975, de l'API en 1976, de l'assurance veuvage en 1981) ou de limites financières dans la prise en charge par les régimes ordinaires d'assurance chômage du chômage de longue durée ou du chômage d'insertion (création de l'ASS en 1984 qui succédait à l'allocation de secours exceptionnelle créée en 1979, création de l'allocation d'insertion en 1979).

Ces nouveaux minima ont aussi leur dynamique propre liée aux évolutions sociodémographiques ou économiques. Ainsi, la croissance forte du nombre de bénéficiaires de l'API au cours des années quatre-vingt ou quatre-vingt dix traduit en partie la fragilité croissante des structures familiales (graphique 1).

Une nouvelle étape est franchie avec l'instauration du RMI en décembre 1988, qui révèle l'importance, en partie sous-estimée, d'une population jusqu'alors en marge des dispositifs de la protection sociale. Le nombre de bénéficiaires a cru régulièrement depuis lors.

Graphique 1 - Evolution du nombre d'allocataires de minima sociaux

⁽⁸⁾ Dans les publications du Services statistiques du ministère en charge des affaires sociales, figure cependant l'essentiel des informations, le numéro de la collection « synthèses » de 1997 sur les revenus sociaux, à paraître, comportera un chapitre sur les minima sociaux.



Source : CERC-Association.

Champ : Métropole et départements d'Outre-mer.

Un autre facteur d'évolution potentiel doit aussi être examiné. Les minima sociaux étant des allocations sous conditions de ressources, le relèvement plus ou moins rapide des barèmes, et plus précisément des plafonds de ressources, peut jouer sur les effectifs susceptibles de prétendre au bénéfice d'un minimum social donné. Si ce facteur a pu jouer au cours des années soixante-dix, la stagnation en francs constants depuis 1983 des barèmes de la plupart des minima sociaux (et la baisse du barème de l'ASS ou de l'allocation d'insertion) font que la revalorisation des barèmes n'a plus d'effet sur le nombre d'allocataires, voire aurait tendance « toutes choses égales par ailleurs » à en réduire légèrement le nombre.

Le poids des différents minima sociaux

Au 31 décembre 1995, le nombre total de bénéficiaires de minima sociaux était estimé à 3,3 millions de personnes pour l'ensemble de la métropole (3 millions) et des départements d'Outre-mer. A cette date, près de un million de personnes bénéficiaient du minimum vieillesse, le nombre des bénéficiaires du RMI étant légèrement inférieur (tableau 1). Les deux autres minima ayant des effectifs importants sont l'allocation aux adultes handicapés (plus de 600 000) et l'allocation de solidarité spécifique (près de 500 000).

Tableau 1 - Effectifs des bénéficiaires de minima sociaux au 31.12.1995 en milliers

	Métropole	Départements d'Outre-mer	Ensemble (a)
Revenu minimum d'insertion	841 (b)	105 (b)	946
Allocation de parent isolé	148 (b)	16 (b)	164
Allocation de solidarité spécifique	481 (c)		481
Assurance veuvage	15 (e)		17
Allocation d'insertion	17 (c)		17
Minimum vieillesse	949 (d)	40 (d)	989
Minimum invalidité	104 (d)	1 (d)	105
Allocation aux adultes handicapés	594 (b)	21 (b)	616
Total	3 149	183	3 335

Sources : (a) CERC-Association ; (b) CNAF, 1995 Statistiques CAF et tous régimes ;

(c) UNEDIC Bulletin de liaison n° 142 ; (d) SESI, pour les DOM il s'agit d'une estimation ;

(e) Pour la seule CNAVTS.

Note : Les estimations ci-dessus recouvrent des doubles comptes puisqu'une même personne peut bénéficier simultanément de plusieurs minima sociaux. Par exemple, si le montant de l'allocation de solidarité spécifique et des autres ressources d'un couple avec enfants à charge est inférieur au niveau du RMI pour cette configuration familiale, l'allocataire recevra l'ASS à

taux plein et un complément au titre du RMI, afin d'atteindre le plafond du RMI. Mais ces cas sont rares. Moins de 1% des allocataires du RMI percevaient en même temps une API ou une AAH.

En plus de l'allocataire, des personnes de son foyer bénéficient des ressources procurées par les minima sociaux. Le nombre total n'est pas systématiquement connu⁹. On l'estime cependant (pour l'ensemble métropole et DOM) à près de six millions de personnes à fin 1995 (CERC-Association 1997).

Bénéficiaires de minima sociaux ou de la protection sociale ?

Les effectifs de bénéficiaires de minima sociaux sont importants, il en est de même de la masse des allocations. Cependant la taille et la structure de la population dépendant des minima sociaux résultent pour une large part de la place qui est donnée à la couverture de certains risques par des mécanismes d'assurance sociale plutôt que par des mécanismes de solidarité. C'est ce que fait nettement apparaître l'examen des minima sociaux dans divers pays étrangers mené au chapitre précédent.

Dans le détail, la part des différents minima sociaux dans l'ensemble des effectifs dépend également des conditions posées à l'accès aux différentes prestations. Trois exemples montrent cette interdépendance.

Les conditions de nationalité pour percevoir le minimum vieillesse sont plus restrictives que celles requises pour être éligible au RMI ; de ce fait certains résidents étrangers âgés demeurent allocataires du RMI faute de pouvoir bénéficier du minimum vieillesse.

L'attribution du RMI est plus rapide que la détermination des droits à une autre allocation. Dans certains cas, le RMI sert parfois d'allocation d'attente ; ainsi l'enquête du CREDOC sur les entrants au RMI au premier semestre 1995 conduisait à estimer à 4 % les sorties du RMI pour percevoir au cours de l'année suivante l'allocation aux adultes handicapés.

Enfin les conditions d'éligibilité à d'autres minima sociaux ou plus simplement aux allocations d'assurance sociale jouent un rôle important sur le nombre des allocataires du RMI, dernier filet de sécurité ; ceci est particulièrement sensible dans le cas de l'indemnisation du chômage analysé plus en détail ci-après.

II. Chômage et minima sociaux

Alors que, dans les années de croissance, les minima sociaux ont été mis en place dans un climat où l'on pensait généralement que la prospérité générale tendrait à résorber progressivement les effectifs concernés, le développement du chômage a largement contribué à la montée des effectifs constatée depuis le milieu des années soixante-dix. Cependant, les liens entre le niveau ou l'évolution du chômage et le nombre des allocataires de minima sociaux sont complexes.

Tout d'abord, il n'y a pas incompatibilité entre exercice d'une activité et bénéfice d'un minimum social. L'accès au bénéfice d'un minimum social est en général limité seulement par des conditions de ressources et non des conditions de non-activité professionnelle. Seule l'allocation de solidarité spécifique s'interrompt lors de la reprise d'activité, et encore est-elle compatible avec une « activité réduite » au sens du droit du travail (voir chapitre VIII). Les revenus d'activité sont pris en compte pour la détermination du droit à l'allocation et pour la fixation de son montant. Il ne faut donc pas assimiler bénéficiaire de minima sociaux et personne sans emploi.

En second lieu, les relations entre importance du chômage et importance des minima sociaux (notamment de l'ASS et du RMI) dépendent de manière cruciale des règles d'éligibilité à l'assurance chômage, ainsi que les durées d'indemnisation dans ce régime (qui sont toutes deux fonctions de la

⁹ Même si tous les minima font appel aux ressources des différentes personnes composant le ménage pour la détermination du droit à l'allocation ou du montant versé. Ainsi, le nombre des personnes dépendant d'un allocataire de l'ASS est inconnu, ainsi que le montant des ressources autres que l'allocation, qui ne fait pas l'objet de saisie informatique dans les fichiers des ASSEDIC.

durée de cotisation). De ce point de vue, la réforme de l'indemnisation du chômage en 1992, puis en juillet 1993 et enfin celle intervenue à la fin de 1996 en durcissant les règles d'entrée dans l'indemnisation et celles régissant l'ASS, ont contribué à accroître les effectifs des allocataires de minima sociaux (Jacobzone 1996, Afsa 1997).

De même, les conditions d'accès à l'allocation de solidarité spécifique déterminent en partie la répartition de chômeurs de longue durée entre deux minima sociaux dont l'un, l'ASS, est globalement plus favorable au bénéficiaire que le second, le RMI. Ainsi, la réforme de l'allocation de solidarité spécifique (annexe 1) en décembre 1996 a durci les conditions d'éligibilité, ce qui a sensiblement réduit les entrées dans le dispositif au premier semestre 1997 (Bulletin de liaison de l'UNEDIC, n° 144, 2ème trimestre 1997).

Enfin, il existe un lien entre l'absence de prise en charge des chômeurs, que ce soit par un régime d'assurance chômage ou d'assistance chômage et la montée en puissance du dispositif du RMI. L'une des particularités du système français au regard de ses voisins européens est en effet que si l'accès au régime de l'assurance chômage est relativement ouvert (avec des durées d'affiliation requises souvent plus faibles), l'accès à l'assistance chômage est, au contraire, plus fermé. Les conditions d'éligibilité à l'ASS sont nettement plus restrictives que celles concernant l'assurance chômage, alors que c'est le contraire chez nos partenaires. En particulier il existe fréquemment une allocation d'assistance chômage pour les primo-demandeurs d'emploi (voir annexe II et Ricordeau 1993) alors qu'elle a été supprimée, en France, par la réforme de l'allocation d'insertion en janvier 1992.

Une partie des personnes bénéficiant d'une indemnisation au titre de l'allocation unique du régime d'assurance chômage peut, au demeurant percevoir une allocation d'un niveau assez faible les conduisant à pouvoir aussi être éligibles au RMI. Ceci dépend de la configuration familiale, mais aussi de la proportion de personnes percevant l'AUD au plancher (dont le montant au 1^{er} janvier 1997 est de 92,2 F par jour soit 2766 F par mois), voire percevant une allocation à un taux inférieur du fait du temps partiel. Ainsi en décembre 1995, 24 % des allocataires de l'AUD percevaient une allocation inférieure au plancher et 15 % une allocation égale au plancher. A la même date 66 % des personnes dont les références de travail étaient à temps partiel touchaient une AUD inférieure au plancher (et 12 % égale). Ces proportions de faible allocation s'élevaient à 40 % (et respectivement 10 %) pour les jeunes de moins de 25 ans.

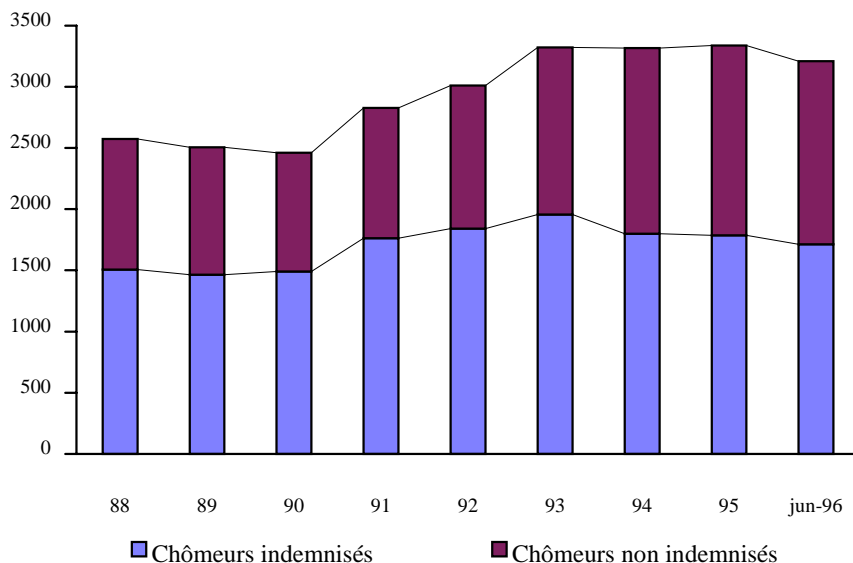
La montée du chômage non indemnisé

La croissance du chômage dans les années quatre-vingt-dix s'est accompagnée d'une rupture dans le degré d'indemnisation. La part des chômeurs indemnisés dans le total des chômeurs inscrits à l'ANPE¹⁰ s'était accrue entre 1988 et 1992, passant de 58,6 % à 62,4 %, l'évolution de la structure du chômage et le durcissement des conditions d'indemnisation ont entraîné une baisse sensible du pourcentage des chômeurs indemnisés : ils n'étaient plus que 53,6 % à la fin de 1995 et 53,4 % à fin juin 1996 (graphique 2).

Graphique 2 - **Chômeurs indemnisés ou non**

en milliers

(¹⁰) L'analyse couramment réalisée par l'UNEDIC du partage entre chômage indemnisé ou non se faisait sur le champ des catégories 1 et 6, c'est-à-dire des personnes sans emploi à la recherche d'un emploi à durée indéterminée et à temps plein. Elle peut aussi se faire sur l'ensemble de la population potentiellement indemnisable, soit les catégories 1 à 3 et 6 à 8, et les dispensés de recherche d'emploi. Ceci conduit à relever d'environ 3 % en 1995 la part des chômeurs indemnisés, notamment du fait des dispensés de recherche d'emploi.



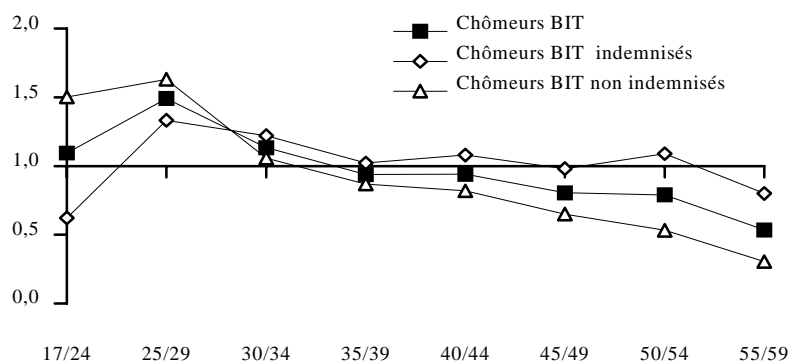
Source : UNEDIC : les données sont au 31 décembre de chaque année sauf pour 1996 (30 juin). Les catégories de chômeurs sont les catégories 1 et 6 (depuis 1995). Les chômeurs indemnisés le sont au titre de l'allocation chômage (actuellement l'allocation unique dégressive (AUD)), de l'allocation d'insertion ou de l'allocation de solidarité spécifique.

Le chômage non indemnisé : surtout des jeunes

Dans l'ensemble des motifs de non-indemnisation, la moitié provient de rejets faute de droits suffisants (soit 750 000 cas en décembre 1995, en croissance de plus de 300 000 depuis la fin de 1991). Il faut sans doute ajouter les non-demandeurs d'indemnisation (300 000) et les dossiers classés, pour obtenir l'ordre de grandeur du nombre de personnes n'ayant pu accéder à une indemnisation lors de leur entrée en chômage, soit plus de 70 % des non-indemnisés¹¹. Cette population est jeune (37 % ont moins de 25 ans) et féminine à 57 %. A noter également que cette population a une durée d'ancienneté relativement plus faible dans le chômage : 31 % ont moins de trois mois d'ancienneté, plus des deux tiers moins d'un an.

Les jeunes de moins de 25 ans sont, relativement, les moins souvent indemnisés du fait de carrières plus courtes et plus instables. En décembre 1995, environ 65 % des jeunes chômeurs de moins de 25 ans n'étaient pas indemnisés. Cette proportion était de 45 % environ en fin 1991 (graphique 3).

Graphique 3 - Structure par âge du chômage



Source : enquête Emploi mars 1995.

Lecture : structure par âge des chômeurs recensés au sein de l'enquête Emploi selon qu'ils se déclarent indemnisés ou non indemnisés. Le profil est corrigé pour tenir compte de la

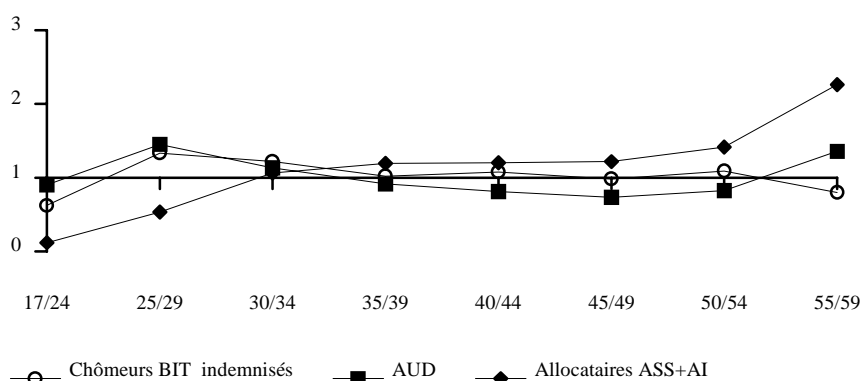
⁽¹¹⁾ Les autres chômeurs non indemnisés sont surtout des chômeurs ayant épuisé leurs droits.

taille variable de chaque génération : on représente en fait la structure par âge relativement à celle de la population totale dans le champ considéré. Lorsque, pour une classe d'âge, le pourcentage dans le chômage est égal au pourcentage dans la population, on se situe sur l'horizontale 1 ; c'est à peu près le cas pour les 35 à 39 ans ; pour les 25-29 ans le pourcentage dans le chômage non indemnisé est environ 1,5 fois le pourcentage dans la population.

Seule cette classe d'âge a vu monter, de manière significative, son taux de non-indemnisation sur l'ensemble de cette période. Ceci résulte pour partie de l'exclusion des jeunes du bénéfice de l'allocation d'insertion en 1992 et du durcissement des conditions d'admission au bénéfice de l'assurance chômage. La convention récente sur l'indemnisation du chômage (accord du 19 décembre 1996) améliore à la marge cette situation.

Du fait du choix français de réserver l'accès à l'indemnisation du chômage par le biais du régime de solidarité aux seules carrières longues, les profils par âge des allocataires du régime d'assurance chômage (AUD) et du régime de solidarité sont assez sensiblement opposés (graphique 4).

Graphique 4 - Profils comparés de l'AUD et de l'ASS



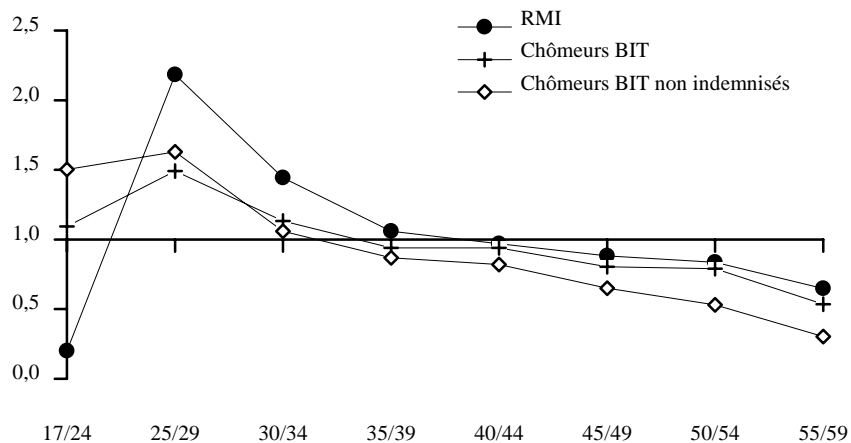
Source : enquête Emploi mars 1995 et statistiques UNEDIC au 31 décembre 1995.

Lecture : voir graphique 3. La divergence apparaissant pour la tranche d'âge de 55 à 59 ans entre l'indemnisation du chômage BIT et tant l'AUD que l'ASS tient pour l'essentiel à ce que les chômeurs dispensés de recherche d'emploi et bénéficiant cependant de l'AUD ou de l'ASS, ne sont pas recensés en tant que chômeurs BIT.

Indemnisation du chômage et RMI

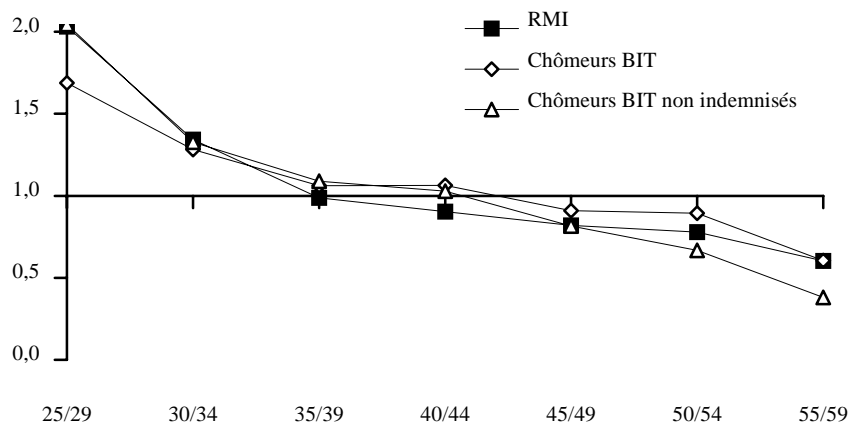
La relation entre chômage non indemnisé et RMI apparaît au travers des structures par âge (graphiques 5 et 5bis). Il est nécessaire de se limiter aux tranches d'âge de 25 à 60 ans, puisque le RMI n'est pas accordé avant 25 ans, sauf charge de famille (graphique 5bis). La structure par âge des allocataires du RMI colle assez étroitement à la structure par âge du chômage non indemnisé, à l'exception d'une légère sur-représentation des personnes âgées de 35 à 44 ans. Mais si l'on étend la comparaison à la tranche d'âge des plus jeunes (graphique 5), le déficit de prise en charge de cette tranche d'âge, déjà peu présente dans le chômage indemnisé apparaît pleinement.

Graphique 5 - Structure par âge du chômage et du RMI



Source : enquête Emploi mars 1995 et statistiques CNAF au 31 décembre 1995.
Lecture : voir graphique 3.

Graphique 5bis - Structure par âge du chômage et du RMI

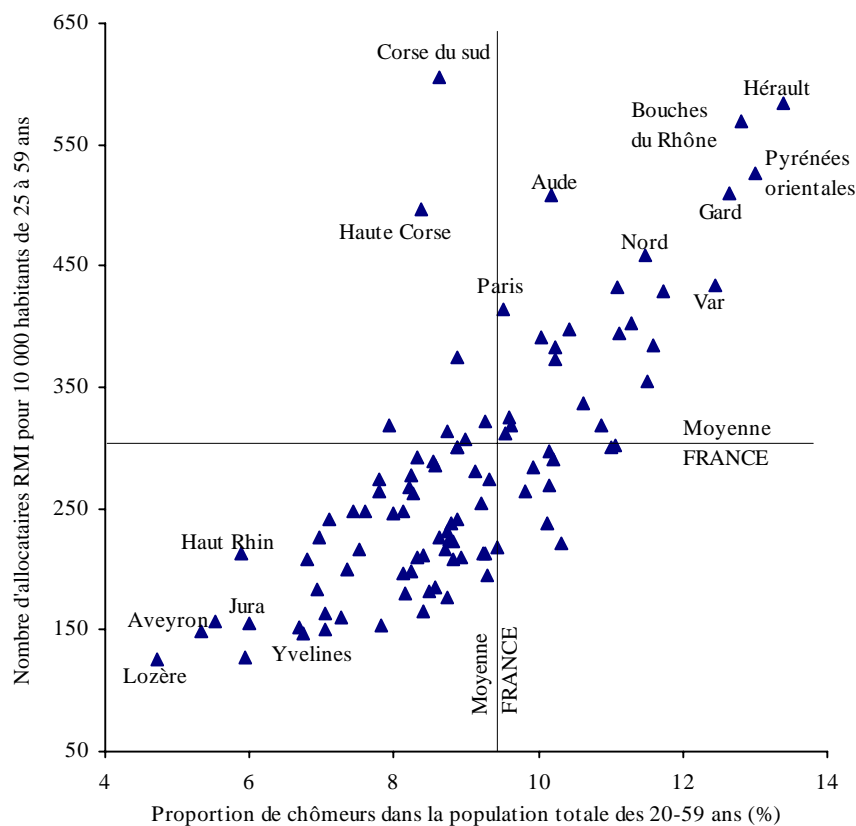


Source : enquête Emploi mars 1995 et statistiques CNAF au 31 décembre 1995.
Lecture : en raison de la quasi exclusion des moins de 25 ans du bénéfice direct du RMI, on représente dans le graphique 5 bis la structure par âge dans le champ des 25 à 59 ans qui est, sauf exception, celui du RMI.

Chômage et RMI : une approche géographique

Une autre illustration du lien entre chômage et RMI résulte de la corrélation entre la proportion de chômeurs et celle d'allocataires dans la population de chaque département (graphique 6). A quelques exceptions près (départements corses par exemple) la relation entre importance du chômage et du RMI apparaît assez étroite. (Jacobzone 1996).

Graphique 6 - Répartition des départements
selon les taux d'allocataires RMI et de chômage



Source : INSEE, CNAF.

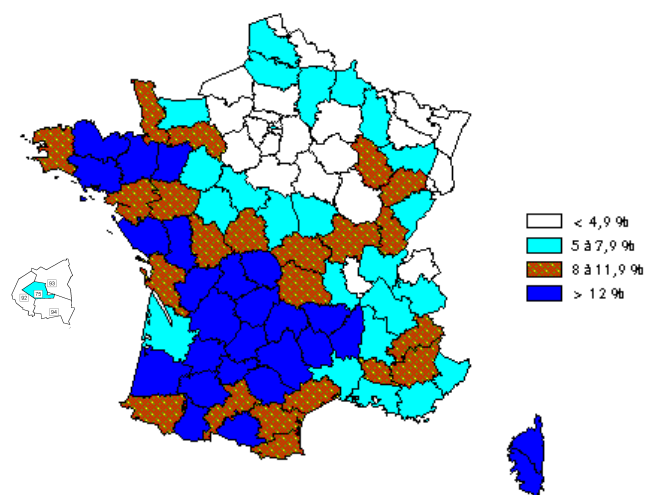
III. Les caractéristiques des bénéficiaires

Les différents minima sociaux répondant (mis à part le RMI) à des prises en charge de risques particuliers, il est évident que les populations de bénéficiaires ont chacune des caractéristiques sociodémographiques assez nettement différentes. Le RMI présente sans doute, du fait même de son universalité, la population la plus hétérogène.

Minimum vieillesse

Au 31 décembre 1995, près de un million de personnes percevaient l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité au titre de la vieillesse, allocation qui constitue le second étage du minimum vieillesse (dont 910 000 pour la métropole). Une forte proportion relevait des régimes agricoles (313 000 pour les exploitants en métropole et 42 000 pour le régime des salariés agricoles) ; environ 50 000 relevaient de caisses d'artisans et commerçants. Les bénéficiaires du minimum vieillesse sont de ce fait plus fréquents dans la moitié sud-ouest de la France, qui concentre une population en général plus âgée et une propriété agricole assez dispersée (carte 1).

Carte 1 - Le minimum vieillesse par département



Proportion des allocataires parmi la population des plus de 60 ans.

Il s'agit d'une population âgée, au sein de la population des retraités. En effet, l'amélioration des droits à pension dues à des durées de cotisation plus longues et sur de meilleurs salaires, comme le développement de la bi-activité, conduisent à une baisse régulière du nombre des entrées dans le régime. Il en résulte une élévation de l'âge moyen des bénéficiaires. Environ 2,5 % de la tranche d'âge des 60 à 64 ans sont bénéficiaires du minimum vieillesse, mais près de 21 % des personnes âgées de 85 à 89 ans et presque 30 % des personnes de 90 ans et plus. L'âge moyen est proche de 76 ans pour les hommes et de 80 ans pour les femmes. Celles-ci forment la majorité (près de 70 %) des bénéficiaires. Près de 70 % des bénéficiaires sont aussi des personnes isolées.

Allocation d'adulte handicapé

Pour que l'allocation soit attribuée il faut avoir au moins 20 ans¹² et moins de 60 ans (mais l'allocation peut être perçue au-delà de 60 ans, c'est le cas en 1995 pour 7 % des allocataires de l'AAH gérés par les CAF). Peu d'information est disponible concernant les bénéficiaires de ce minimum social. Ceci est d'autant plus étonnant qu'il s'agit d'un minimum social concernant le plus de bénéficiaires, environ 600 000 en 1995, avec une masse d'allocation de l'ordre de 18 milliards. Une évaluation approfondie serait souhaitable de l'approche de l'invalidité et du handicap, concernant aussi bien les facteurs conduisant à ces situations, l'interférence possible entre la situation du marché du travail et le classement en AAH (cas de taux d'invalidité compris entre 50 et 80 % dans la mesure où le handicap rend difficile de trouver un emploi), des situations de travail. Le peu que l'on connaisse des caractéristiques des bénéficiaires fait apparaître des résultats assez surprenants mais peu expliqués.

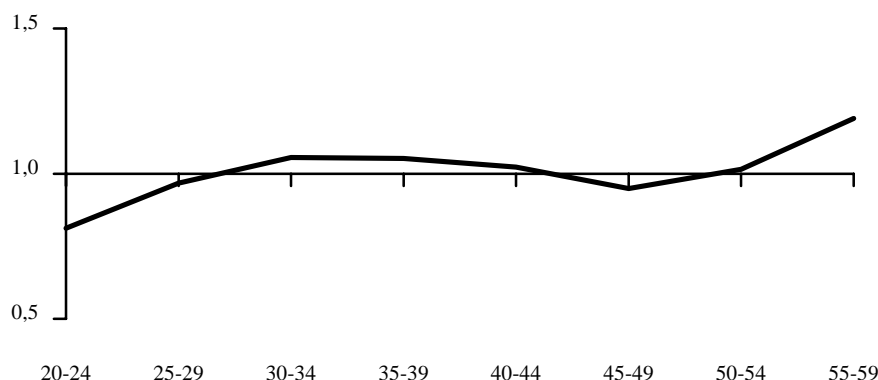
L'allocation étant destinée à des personnes n'ayant pas suffisamment travaillé pour pouvoir bénéficier de l'assurance invalidité (ou du minimum correspondant) on ne devrait pas avoir de proportion très croissante des bénéficiaires en fonction de l'âge ; Et, de fait, par rapport à la population des 20 à 59 ans, le profil par âge des allocataires est relativement plat (graphique 7), sauf aux extrémités, avec une légère sous-représentation des jeunes de 20 à 24 ans, et une légère sur-représentation des personnes de 55 à 59 ans. Ce profil particulier est inexpliqué. Pour les jeunes, ceci peut être dû à des délais d'instruction assez longs des COTOREP entraînant un retard d'entrée dans l'allocation ou la prolongation de versement d'allocation d'éducation spécialisée dans cette tranche d'âge.

Le croisement âge et sexe montre une prédominance des hommes jusqu'à l'âge de 50 ans et une prédominance des femmes au-delà dans des proportions très différentes de celles existant dans la

(¹²) Ou entre 16 et 20 ans et n'être plus à charge au sens des prestations familiales.

population totale (tableau 2). Ce changement de proportion est difficilement explicable par un modèle simple d'entrées sorties : il faudrait que les entrées soient plutôt masculines aux âges jeunes ou plutôt féminines aux âges plus avancés (ou des sorties plus masculines). Les flux, environ 8 % d'entrées dans l'allocation rapportées au stock de fin d'année, et environ 5 % de sorties (Yakubovich, 1995), mériteraient d'être mieux analysés.

Graphique 7 - Structure par âge des allocataires adultes handicapés



Source : CNAF : bénéficiaires de prestations légales au 31 décembre 1995.

Champ : allocataires gérés par les seules CAF, en métropole.

Lecture : voir graphique 3.

La plupart des allocataires sont isolés, célibataires pour 60 %, seuls 26 % des allocataires sont mariés, les femmes étant dans ce cas près de deux fois plus nombreuses que les hommes. Environ 85 % des allocataires sont sans enfants, et 7 % ont un enfant.

Tableau 2 - Structure par âge et sexe des bénéficiaires de l'AAH

	Bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé		Population totale
	Effectifs	Part des hommes (%)	Part des hommes (%)
< 25 ans	55 108	56,9	50,3
25 à 29 ans	67 263	56,1	49,9
30 à 34 ans	75 845	53,8	49,6
35 à 39 ans	74 425	51,6	49,4
40 à 44 ans	71 350	50,3	49,5
45 à 49 ans	67 263	47,6	50,1
50 à 54 ans	48 226	43,7	50,0
55 à 59 ans	54 461	40,5	49,0
60 à 64 ans	20 186	24,9	47,6
65 ans et plus	18 944	15,2	45,8
Total	553 071	48,3	48,0

Source : CNAF et enquête Emploi de mars 1995.

Allocation de parent isolé

Les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé peuvent l'être soit du fait de la rupture de leur couple (séparation, divorce), et l'allocation est alors versée pour un an, soit du fait d'un enfant à naître ou de moins de trois ans, l'allocation est alors versée jusqu'à ce que l'enfant atteigne trois ans.

En métropole, 147 000 allocataires dépendaient de la CNAF au 31 décembre 1996, dont 2 000 hommes. Il s'agit d'une population jeune : 55 000 ont moins de 25 ans, 38 000 ont de 25 à 29 ans. Pour près de la moitié (69 000), il s'agit de célibataires et les personnes divorcées ou séparées sont légèrement plus nombreuses (74 000). C'est au sein des premières que l'on rencontre le plus fréquemment des situations d'attente d'un premier enfant ou de parent d'un seul enfant ; pour les

personnes divorcées ou séparées, la fréquence décroît, assez faiblement, des cas d'allocataires avec un enfant à ceux avec trois enfants et plus (tableau 3).

Tableau 3 - Statut matrimonial de l'allocataire et nombre d'enfants

	Célibataires	Divorcé(e)s ou séparé(e)s	Veuf(ve)s	Non ventilés
Sans enfants (à naître)	9 569	1 338		
Avec 1 enfant	41 641	27 978		
Avec 2 enfants	12 091	24 507		
Avec 3 enfants ou plus	5 766	19 807		
Total	69 067	73 630	2 256	2 686

Allocation de solidarité spécifique

Le nombre d'allocataires de l'ASS s'est sensiblement accru au cours des années 1989 à 1996, passant de 300 000 au 31/12/88 à 508 000 au 31/12/96.

La situation des personnes en allocation de solidarité spécifique ne doit pas être analysée indépendamment de leur indemnisation préalable dans le régime d'assurance chômage. Ainsi la durée de leur présence en ASS (tableau 4), seule disponible dans la statistique courante publiée par l'UNEDIC, sous-estime fortement leur ancienneté dans le chômage. Une enquête lancée par le ministère du Travail sur les bénéficiaires de l'ASS en mars 1996 (S. Amira, D. Favre 1996) permet de préciser le profil des bénéficiaires au-delà des caractéristiques d'âge présentées plus haut. Près des deux tiers déclarent être au chômage depuis cinq ans ou plus. Leurs références de travail sont relativement longues : plus de la moitié ont travaillé au moins huit années. Plus de la moitié des allocataires vivent avec un conjoint, près de 10 % sont des parents isolés.

Tableau 4 - Ancienneté dans l'ASS au 31/12/95

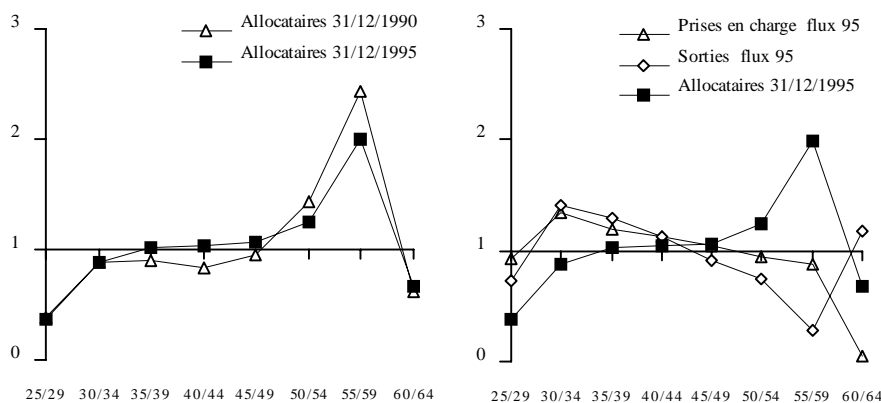
	Ensemble
< 1 an	34,3
1 à 2 ans	19,6
2 à 3 ans	11,4
3 ans et plus	34,8

Source : UNEDIC.

Entre 1990 et 1995, le « stock » des bénéficiaires de l'ASS s'est légèrement rajeuni (graphique 8 partie gauche). Il est difficile de discerner dans cette évolution ce qui est dû aux entrées et aux sorties. Les entrées dans le régime et les sorties ont toutes deux vu leur structure se déformer au profit des tranches d'âge comprises entre 30 et 45 ans. De plus les profils par âge des sorties et des entrées diffèrent assez peu, sauf pour les tranches les plus élevées : il y a très peu de sorties entre 55 et 59 ans du fait du maintien de l'allocation (au taux majoré et sans obligation de recherche d'emploi) et il y a de fortes sorties à 60 ans et à 65 ans par passage à la retraite ; en sens inverse, les entrées au-delà de 60 ans sont naturellement très rares.

La jeunesse n'est pas un critère très déterminant parmi les sorties pour reprise du travail (25 % des sorties) : parmi les moins de 60 ans, les sorties pour reprise de travail ne sont guère plus fréquentes parmi les classes d'âge les plus jeunes (jusqu'à 40 ans) que pour les plus anciens. Par contre c'est l'ancienneté moyenne dans l'allocation (et sans doute dans le chômage), qui qualifie particulièrement les sorties pour reprise du travail : en moyenne, et dans chaque classe d'âge la durée moyenne d'indemnisation est plus faible pour ceux qui reprennent le travail.

Graphique 8 - Profils par âge des allocataires de l'ASS
en 1990 et 1995 en 1995 des flux et du stock



Source : UNEDIC.

Lecture : voir graphique 3.

Revenu minimum d'insertion

Le revenu minimum d'insertion est attribuable à partir de 25 ans (sauf enfants à charge). Il s'éteint normalement à 60 ou 65 ans puisque les personnes âgées peuvent bénéficier, sauf sous certaines conditions de nationalité, du minimum vieillesse plus avantageux. Minimum social attribué sous un seul critère de conditions de ressources (hors critères de résidence), il est sensé couvrir toutes les situations et de fait les caractéristiques des allocataires sont des plus variées.

Cependant, nombre de personnes restent en dehors du dispositif alors même que leur niveau de ressources leur permettrait d'y accéder. Ces cas sont peu connus, ils peuvent renvoyer à des situations où la personne en cause ne sait pas qu'elle peut avoir recours, ou n'estime pas devoir faire appel à la solidarité publique, ou enfin retarde ce recours.

Selon une enquête du CREDOC portant sur les entrants au RMI au premier semestre 1995 et observés un an plus tard¹³, un allocataire sur trois se serait trouvé dans la possibilité de toucher le RMI dans le passé mais ne le savait pas. Deux sur dix, sachant qu'ils pouvaient y faire appel, ne l'ont pas demandé tout de suite, souvent parce qu'ils pensaient trouver du travail, ou par amour propre (Aldeghi, 1996). Une autre enquête du CREDOC, réalisée dans le cadre de l'évaluation par le Conseil économique et social de la lutte contre les situations de grande pauvreté, fournit aussi des indications qualitatives sur le non-recours aux minima sociaux.

Profil de l'ensemble des allocataires

La population des allocataires du RMI est, on l'a vu, relativement jeune et d'un profil par âge assez proche de celui du chômage non indemnisé. Pour la grande majorité, il s'agit de personnes seules¹⁴ : 39 % des allocataires sont des hommes seuls, et 20 % sont des femmes seules (tableau 5). Les familles monoparentales sont également nombreuses : 20 % des allocataires sont des femmes seules avec un ou plusieurs enfants et 2 % des hommes seuls avec enfants. Ces cas correspondent à des situations ne relevant pas de l'allocation de parent isolé qui est toujours préférable au RMI : la séparation doit dater de plus d'un an et les enfants avoir tous dépassé l'âge de trois ans.

Si l'on ne tient pas compte de la tranche des moins de 25 ans, pour des raisons évidentes, la situation « matrimoniale » n'est pas affectée par l'âge (tableau 6).

Tableau 5 - Structure des allocataires par type de famille

⁽¹³⁾ Echantillon de 900 personnes provenant des fichiers des caisses d'allocations familiales, en métropole. Ceci exclut des allocataires en milieu rural gérés par la mutualité sociale agricole soit un peu plus de 2 % des allocataires. Le principal problème de représentativité concerne la sous-estimation des personnes les plus précaires en matière de logement

⁽¹⁴⁾ Cette proportion peut être surestimée, dans la mesure où les modalités de fixation des revenus incitent à se déclarer personne seule. On notera que les Pays-Bas ont un mode de déclaration qui réduit ce risque : voir annexe II.

	Nombre	Structure (en %)
Couples sans enfants	38 335	4
Couples 1 enfant	44 573	5
Couples 2 enfants	41 218	5
Couples 3 enfants	25 113	3
Couples 4 enfants et plus	23 688	3
Femme seule sans enfants	180 443	20
Femme seule 1 enfant	101 869	12
Femme seule 2 enfants	47 154	5
Femme seule 3 enfants et +	24 743	3
Homme seul sans enfants	341 967	39
Homme seul 1 enfant	8 186	1
Homme seul 2 enfants et +	4 753	1
Ensemble	882 042	100

Source : CNAF, au 31 décembre 1996.

Champ : allocataires gérés par les CAF en métropole (environ 98 % des effectifs).

Peu d'informations sont disponibles sur les caractéristiques de l'ensemble des allocataires du RMI, concernant leurs parcours antérieurs, leur expérience professionnelle, leur formation. Ces informations avaient été réunies pour la commission d'évaluation du RMI et n'ont pas été actualisées depuis. On connaît mieux certaines sous-populations (entrants récents à travers l'enquête du CREDOC, allocataires présents dans les dispositifs de politique de l'emploi, allocataires ayant signé un premier contrat d'insertion) dont les caractéristiques seront présentées notamment au chapitre IX sur l'insertion. Mais il ne faut pas extrapoler ces résultats à l'ensemble de la population du RMI qui se renouvelle de manière sélective, les flux d'entrants et de sortants ayant des caractéristiques assez différentes du stock.

Tableau 6 - Structure par âge et « état matrimonial » en %

	Avec conjoint	Homme sans conjoint	Femme sans conjoint
Moins de 25 ans	11	0	4
25 à 29 ans	18	31	26
30 à 34 ans	17	19	17
35 à 39 ans	13	13	13
40 à 44 ans	12	12	12
45 à 49 ans	11	10	12
50 à 54 ans	8	7	8
55 à 59 ans	5	5	5
60 à 64 ans	2	2	3
65 ans et plus	1	1	2
	100	100	100

Source : CNAF.

Champ : allocataires gérés par les CAF en métropole (environ 98 % des effectifs).

Les nouveaux entrants

On ne dispose pas à proprement parler de données exhaustives sur les nouveaux entrants au RMI : en effet, comme pour toute statistique faisant l'état d'un stock en fin d'année, les données publiées par la CNAF ne peuvent retracer les personnes qui sont entrées et sorties du dispositif dans la même année. Il est cependant intéressant d'examiner les personnes présentes depuis moins d'un an dans le dispositif (tableau 7).

Tableau 7 - Structure par âge des allocataires récents

	Moins d'un an	Structure (en %)	Ensemble	Structure (en %)
Moins de 25 ans	15 537	6	31 708	4
25 à 29 ans	110 061	41	234 750	27
30 à 34 ans	40 800	15	158 010	18
35 à 39 ans	29 973	11	115 194	13

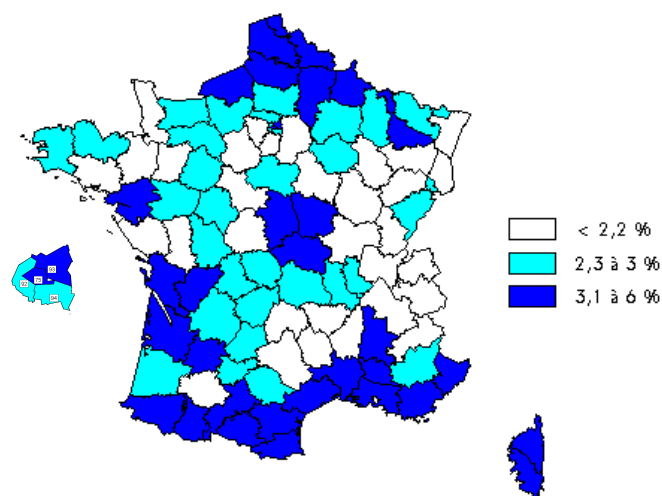
40 à 44 ans	26 460	10	103 952	12
45 à 49 ans	22 396	8	96 844	11
50 à 54 ans	13 414	5	66 371	8
55 à 59 ans	7 309	3	43 844	5
60 à 64 ans	2 482	1	19 915	2
65 ans et plus	1 351	1	11 457	1
	269 783	100	882 045	100

Source : CNAF, fichier des allocataires au 31.12.1996.

Les nouveaux entrants sont sensiblement plus jeunes que l'ensemble des allocataires et en particulier que ceux présents depuis la première année de mise en oeuvre du RMI. Dix pour cent des allocataires de juin 1996, environ, sont présents¹⁵ dans le dispositif depuis 1988 ou 1989, 18 % depuis juin 1991 (soit au moins cinq ans). Ceux-ci sont relativement plus âgés. Cependant ceci n'est en soi que peu significatif d'un mode de renouvellement particulier. Au demeurant, les allocataires les plus anciens ne se distinguent guère au sein des allocataires par des caractéristiques de sexe, de statut matrimonial, de nombre d'enfants, etc. Ceci traduit sans doute plus l'absence d'informations sur les variables pertinentes d'analyse des motifs de sortie du dispositif (ou de maintien dans celui-ci) qu'une absence de différenciation, comme des études sur des sous-échantillons le font paraître (voir chapitre IX).

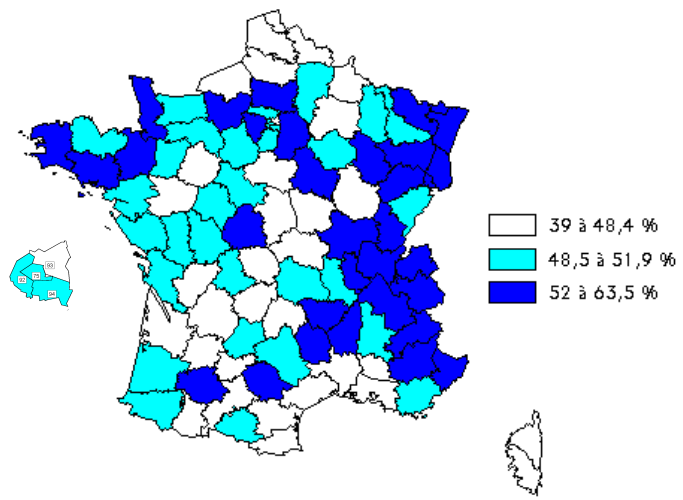
L'hétérogénéité des allocataires anciens par rapport aux générations les plus récentes apparaît au travers de la cartographie du RMI. Globalement, la carte du RMI recoupe assez bien celle du chômage (on en a eu une illustration au graphique 6) Par contre, la répartition géographique selon le degré d'ancienneté dans l'allocation oppose les départements où l'ancienneté dans l'allocation est forte (principalement dans le Nord et l'Ouest) aux départements dans lesquels l'entrée au RMI est plus récente.

Carte 2 - Taux d'allocataires du RMI par département



Carte 3 - Part des bénéficiaires récents (moins d'un an) au sein des allocataires du RMI

⁽¹⁵⁾ Une des difficultés d'analyse des flux d'allocataires est que la mesure des sorties est assez imprécise. D'une part, l'arrêt du versement des allocations n'entraîne pas immédiatement une radiation, et le délai semble varier très fortement d'un département à l'autre. Des sorties temporaires peuvent être suivies de retour sans nouvelle inscription, et de ce fait apparaître comme des présences continues.



Deuxième Partie

MINIMA SOCIAUX ET POLITIQUES SOCIALES

Apprécier les minima sociaux et leurs effets, nécessite de clarifier les critères utilisés ; ils dépendent pour partie de choix éthiques et politiques (chapitre IV). On peut alors s'interroger sur les incohérences qui s'introduisent, du fait de la construction progressive du système, dans le traitement par des minima sociaux différents de situations relativement proches (chapitre V). Au vu des revenus monétaires dont peuvent disposer des ménages dans divers cas types (chapitre VI), apparaissent aussi des incohérences liées aux traitements différents des revenus d'activité ou de transferts dans le calcul d'allocations sous conditions de ressources (aide au logement), ou aux allocations familiales. Ces incohérences étaient moins apparentes lorsque la référence de l'emploi était le travail à temps plein. Il n'en est plus de même avec le développement du travail à temps partiel, qui rend plus fréquentes les situations où le revenu après transfert d'un ménage ayant une activité professionnelle peut être très similaire à celui d'un ménage sans activité et bénéficiaire de minima sociaux (chapitre VII).

Chapitre IV

LES DIFFÉRENTES CONCEPTIONS

Afin d'apprécier les minima sociaux et en particulier leurs effets redistributifs, il est nécessaire de se donner des critères de référence, une grille de lecture permettant de fonder un jugement. Trois questions très différentes peuvent ici être posées. La première est celle de la légitimité des minima sociaux. Il y a sur ce terrain un consensus très général reposant sur la nécessité de corriger les inégalités les plus criantes et de ne pas laisser les individus totalement démunis. La deuxième question est celle de l'ampleur de la redistribution opérée par les minima sociaux. Les réponses à cette question sont nettement moins consensuelles et opposent deux traditions des sciences sociales, l'utilitarisme et l'égalitarisme. La dernière question, qui ne se confond pas avec la précédente, est celle des mécanismes permettant d'opérer en pratique cette redistribution.

L'objectif de ce chapitre est d'aborder successivement ces trois questions en mettant en regard les différentes conceptions du revenu minimum et les fondements théoriques de la « justice sociale ».

I. La légitimité des minima sociaux : un faux débat

Au sein de la protection sociale, les minima sociaux n'ont pas la même légitimité que les transferts dits contributifs ou assurantiels. Ces derniers sont largement acceptés dans la mesure où ils offrent une protection contre les risques de l'existence qui est au bénéfice de tous. Les minima sociaux relèvent

d'une logique différente. Puisqu'ils ne profitent pas à tous, leur existence peut être mise en question d'un strict point de vue économique.

C'est le cas lorsque l'on retient pour seul critère de jugement le principe de Pareto qui repose sur l'unanimité. Ce principe peut s'exprimer de la manière suivante : une configuration sociale est à son optimum si l'amélioration de la situation d'une personne entraîne obligatoirement la dégradation de la situation d'une autre personne. Dès lors que l'on applique à la lettre ce principe, les minima sociaux conduisent à une redistribution inefficace. Pour Pareto (Traité de Sociologie Générale), ce sont donc des justifications extra-économiques qui doivent être avancées, « au moyen de considérations d'utilité sociale ou d'éthique permettant de savoir dans l'intérêt de quels individus il faut choisir, en en sacrifiant d'autres ».

Cette conception est en réalité très réductrice. L'approche économique n'est en rien incompatible avec la prise en compte de critères éthiques. Les différents courants de l'économie normative ont beaucoup œuvré pour expliciter ces critères éthiques, leurs présupposés et leurs conclusions. Or la plupart converge pour justifier une dose très significative de redistribution.

D'autre part, entre les prestations les plus nettement assurantielles ou contributives et les minima sociaux, il existe en pratique un continuum, si bien que la différence entre ces transferts est une question de degré plutôt que de nature. La continuité entre le régime d'assurance chômage et le régime de solidarité en est une illustration. Le consensus sur la redistribution doit s'appuyer sur cette continuité. C'est d'ailleurs le cas lorsque l'accroissement des risques sociaux accroît le sentiment général de fragilité et réduit le nombre de personnes qui peuvent se considérer comme totalement protégées du risque de relever un jour de ces minima.

Enfin, s'ils ne se suffisaient pas à eux-mêmes, ces arguments peuvent être complétés par des arguments d'efficacité économique plus traditionnels. Ainsi, l'existence de minima sociaux est le garant d'une certaine cohésion sociale nécessaire au bon fonctionnement de l'économie et à la croissance. Ils peuvent également, dans une certaine limite, jouer le rôle de stabilisateurs automatiques de la conjoncture.

Pour toutes ces raisons, le débat ne porte pas sur la légitimité intrinsèque des minima sociaux ou de la redistribution : il existe suffisamment de motifs pour fonder cette légitimité. Le vrai débat concerne la pondération à retenir entre les avantages et les coûts ou inconvénients de ces transferts, c'est-à-dire sur leur ampleur. C'est ici que le mélange des points de vue éthique et économique doit être mobilisé.

II. L'ampleur de la redistribution : une question ouverte

On distingue deux approches de l'optimum social, l'une est utilitariste et est basée sur la maximisation du bien-être collectif, l'autre repose sur le principe d'égalité et la maximisation de l'utilité des plus démunis.

L'approche dominante de la tradition anglaise de l'utilitarisme, héritée de J. Bentham et J. S. Mill, juge qu'une action sociale est bénéfique si ses conséquences augmentent le bien-être collectif, mesuré comme la somme des bien-être individuels. L'objectif social devient la maximisation de l'utilité collective et, dans cette optique, une société sera dite efficace si les institutions qui la composent favorisent la poursuite de ce but.

Dans ce cadre de pensée, la réduction des inégalités de revenus pose problème. Tout d'abord, celle-ci n'est pas souhaitable si les utilités individuelles sont insensibles aux inégalités. Mais il est difficile de déterminer quel est le degré effectif d'aversion des individus pour l'inégalité. En second lieu, la règle utilitariste est soumise à l'arbitraire des préférences individuelles. Une personne qui n'a rien, mais qui est contente de son sort, ne relèverait d'aucune aide, alors qu'une personne abondamment dotée, mais ayant des goûts de luxe, verrait son utilité croître sous l'effet d'une allocation. On butte ici sur le problème de la diversité des préférences, en justifiant l'attribution d'allocations différentes à des

individus « socialement identiques » mais à préférences distinctes. En troisième lieu, cette règle plaide pour une redistribution en défaveur des individus ayant une faible utilité marginale, même si cette faiblesse provient d'un handicap que l'on souhaiterait compenser.

Le principe d'égalité conduit à une position plus généreuse envers l'amélioration de la situation des plus démunis. Cette approche amène à se poser la question des inégalités que l'on veut compenser. Il y a ici une césure entre les tenants d'une correction des inégalités « d'opportunités initiales » et les tenants d'une correction des « situations effectives ». Dans le premier cas, l'attention porte sur « l'égalité des chances ». Prise à la lettre, la théorie de l'égalité des chances édicte qu'une configuration est juste si l'égalité des opportunités est respectée, quand bien même subsisteraient des inégalités de fait. Dans le second cas, les critères de justice sociale portent sur la réduction des inégalités effectives.

L'égalité des chances chez Rawls

Construite en opposition à l'économie du bien-être, la « théorie de la justice comme équité » de Rawls est articulée autour de deux principes fondamentaux de justice :

- Chacun a un droit égal à un même système de libertés et de droits de base. Ce principe garantit l'égalité de tous en matière de libertés fondamentales ; la répartition des droits et des libertés se fait à parts strictement égales.
- Dans le domaine économique et social, les inégalités sont soumises à deux conditions : elles doivent être rattachées à des positions ouvertes à tous (principe de juste égalité des chances) ; elles doivent être au bénéfice des membres les plus défavorisés de la société (« principe de différence »).

Ces deux principes sont liés par un ordre de priorité ; le premier principe passe avant le second et à l'intérieur de ce dernier, la première clause (le principe de juste égalité des chances) est prioritaire par rapport à la seconde (le principe de différence). Cela signifie que l'amélioration du sort des plus défavorisés ne peut venir justifier des atteintes aux libertés de base égales pour tous, ni impliquer une restriction à la juste égalité des chances.

Le « principe de différence » introduit un critère de justice sociale dans la recherche de l'optimum social et est justifié par Rawls comme une nécessité sociale. La solution proposée est fondée sur la règle du « maximin » (maximisation du minimum) : dans sa position originelle, chacun doit envisager d'être dans toutes les situations possibles et en particulier en situation de précarité, la solution la meilleure pour tous consiste donc à mettre en oeuvre les dispositions qui maximisent la situation des plus défavorisés. Le principe de justice, selon Rawls, consiste ainsi à garantir l'amélioration du sort des plus défavorisés, sous contrainte du respect des principes de liberté pour tous et d'égalité des chances.

Sur cette base, Rawls préconise d'instituer un minimum social « soit sous la forme d'allocations familiales et d'assurance maladie et de chômage, soit plus systématiquement par un supplément de revenu échelonné (ce qu'on appelle un impôt négatif sur le revenu) ». Ce minimum comporte trois caractéristiques : il doit assurer « un certain niveau de bien-être » ; conformément au principe de différence, son montant doit maximiser les attentes à long terme des plus défavorisés ; il est pensé dans la plupart des cas comme un complément de salaire, sauf en cas de chômage, de maladie, de famille à charge, où il s'y substitue. La justification de l'institution d'un revenu garanti est motivée par la nécessaire protection de certains contre les aléas du marché.

En revanche, Rawls rejette sans ambiguïté le principe d'un revenu pour tous comme étant contraire au principe de différence. Les inégalités en matière de temps de loisir doivent être à l'avantage des plus défavorisés (ceux qui ont le moins de temps de loisir). Ceux qui ne désirent pas travailler constituent alors la classe la plus favorisée, puisqu'ils disposent d'un loisir maximal. Ceux qui vivent sans travailler n'ont droit à aucun revenu octroyé par l'Etat : « ceux qui font du surf toute la journée à

Malibu devraient trouver une façon de subvenir à leurs propres besoins et ne pourraient bénéficier de fonds publics » (« *La priorité du juste et les conceptions du bien* » in « *Justice et Démocratie* », 1993).

Le principe de responsabilité

Pour les théories de l'égalité des chances, il n'est envisageable de compenser que ce dont les individus sont responsables et non ce dont ils ne sont pas responsables. Dans cette perspective, le handicap doit être compensé, mais pas les situations résultant de choix individuels ou de prises de risque volontaires. L'étendue de la responsabilité des individus doit donc être précisée.

Chez Rawls, les individus sont responsables de leurs préférences et de leur plan de vie. Il faut donc égaliser leurs ressources en tenant compte des handicaps initiaux. Pour d'autres auteurs (Arneson, Cohen, Sen), les individus sont seulement responsables de leurs choix au sein d'un ensemble d'opportunités. C'est donc cet ensemble qu'il faut égaliser en rendant accessibles à tous les mêmes résultats. Ces auteurs ont développé ainsi une conception « élargie » de l'égalité de moyens ; on la trouve exprimée dans la littérature sous le nom d'*égalité des opportunités de bien-être* (Arneson, 1989), d'*égalité des capacités* (Sen, 1985, 1992) ou encore d'*égalité d'avantages* (Cohen, 1989, 1990). L'équité sociale se conçoit alors comme l'égalité d'accès de tous aux ressources collectives.

Fleurbaey (1995) suggère de séparer réalisations sociales et réalisations privées. Le premier ensemble désigne la santé, la formation, le niveau de vie, le pouvoir (au sens d'influence sur les décisions collectives) ; seule l'action sur les composantes sociales (dont l'individu ne peut être tenu pour responsable) justifient une intervention correctrice. En revanche, les réalisations personnelles sont sous la responsabilité des personnes et découlent de leurs préférences ; elles ne nécessitent aucune compensation.

L'approche en termes de responsabilité permet d'analyser, dans les dispositifs existants, les choix éthiques plus ou moins implicites des décideurs publics (leur « préférence révélée »). Si le montant d'une aide quelconque est indépendant des caractéristiques individuelles des bénéficiaires, ces derniers sont implicitement tenus pour responsables de ces caractéristiques. Dans le cas de la France, l'écart entre le RMI et le minimum vieillesse ou l'AAH pourrait être ainsi le signe que la société rend partiellement responsable l'allocataire du RMI de son non-travail.

La compensation des handicaps dont l'individu est responsable conduit, par ailleurs, à mettre en question les modalités d'attribution des minima sociaux. Si l'on se fixe comme objectif la compensation des dépenses liées au handicap, il est logique d'envisager une prestation indépendante des ressources. Si on considère qu'il faut compenser le fait de n'avoir pas suffisamment de ressources pour faire face au handicap, une prestation différentielle ou sous conditions de ressources est préférable.

III. Les modalités de la redistribution

Les minima sociaux contribuent à l'ensemble de la redistribution des revenus, c'est-à-dire au passage entre revenus primaires (salaires ou revenu du travail, revenus du capital) et revenu disponible, de deux manières : d'une part, en fixant l'allure de la courbe des revenus disponibles au bas de l'échelle des revenus, d'autre part, avec le financement par prélèvement sur d'autres revenus.

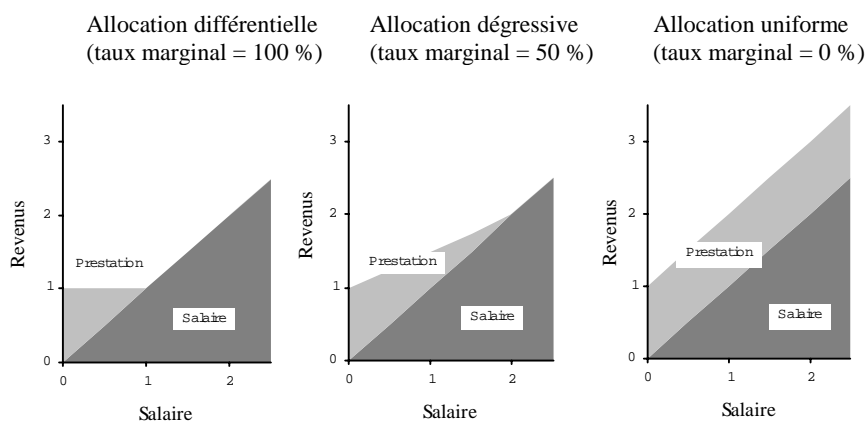
On peut juger de l'ampleur de la redistribution en considérant le prélèvement social et fiscal net des prestations reçues. Deux outils de mesure sont généralement utilisés : le taux moyen de prélèvement rapportant le prélèvement au revenu primaire, et le taux de prélèvement marginal, rapportant la variation des prélèvements fiscaux ou les réductions des prestations entraînée par une augmentation de ressources au montant de cette augmentation. C'est au deuxième instrument que l'on fera principalement référence.

Pour apprécier le taux marginal de prélèvement, on peut tout d'abord s'appuyer sur des considérations éthiques. Si la société dans son ensemble pose comme règle première que chacun de ses membres doit subvenir à ses propres besoins, dans la mesure où il en est capable, il ne faut pas que l'accroissement des revenus d'activité entraîne une baisse du revenu après redistribution, tout spécialement pour les personnes les moins rémunérées : un taux de prélèvement marginal de 100 % ou plus sur les revenus du travail n'est donc pas acceptable à ce titre. On peut aussi faire référence aux incitations à l'emploi. Un taux marginal de prélèvement trop élevé peut désinciter l'offre de travail (en décourageant le fait de se porter à la recherche d'emploi ou d'accroître sa quantité de travail).

Du point de vue de sa mise en oeuvre, un mécanisme de soutien aux bas revenus engage deux dimensions étroitement liées : celle du type d'allocation retenu et celle de son mode de financement. Toutes deux donnent lieu à un arbitrage qui engage une certaine conception de la justice sociale : faut-il privilégier un revenu minimal garanti plus élevé aux plus démunis ou imposer un taux marginal de prélèvement faible à tous les niveaux de revenu brut ? Schématiquement, les choix redistributifs effectués arbitrent entre ces contraintes.

Pour un niveau donné de revenu minimum, trois types d'allocations sont envisageables : différentielle, dégressive, et uniforme (graphique 1). En pratique, les prestations peuvent combiner ces différents types d'allocations, notamment par l'intermédiaire de conditions de ressources.

Graphique 1 - Modèles d'allocation assurant un même revenu minimum



Lecture : ces schémas théoriques représentent le montant du revenu disponible avant impôt (salaire + allocation) en fonction du salaire. L'unité de revenu est le revenu minimum garanti. On ne prend pas en compte ici le financement du transfert.

Allocation différentielle

Le montant d'une allocation différentielle s'ajoute au revenu que se procure l'individu par son activité propre jusqu'à atteindre le niveau du minimum social. Dans ce cas, le taux marginal de prélèvement sur les revenus, notamment d'activité, est égal à 100 % en-deçà du revenu minimum. Pour un niveau donné de revenu minimum garanti, l'allocation différentielle a donc le coût budgétaire le plus faible. Le taux marginal de prélèvement pourrait même être supérieur, si l'accroissement de revenu primaire réduit aussi d'autres allocations sous conditions de ressources.

Ce caractère totalement différentiel est souvent pratiqué pour les revenus du capital (comme pour les obligations alimentaires). Il apparaît par contre peu justifié, sur le plan éthique, que les taux marginaux de prélèvement sur les revenus du travail soient nettement plus élevés pour les bas ou très bas revenus que pour les revenus moyens, voire élevés.

Allocation dégressive

Une allocation dégressive permet de limiter cet inconvénient. Son montant décroît avec le revenu d'activité, mais moins vite que celui-ci, si bien que le taux marginal de prélèvements appliqué aux

revenus d'activité des allocataires est inférieur à 100 % (50 % par exemple sur le graphique 1). Plus ce taux est bas, plus on s'éloigne de l'allocation différentielle et plus on se rapproche de l'allocation uniforme. Une allocation dégressive est moins ciblée sur les plus bas revenus qu'une allocation différentielle mais les bas revenus bénéficient en retour de taux de prélèvement marginaux plus faibles sur leurs revenus d'activité. L'impôt négatif est une application de ce principe dégressif.

Si l'allocation dégressive reste un modèle théorique, divers pays ont néanmoins mis en oeuvre des dispositifs incitatifs de subventions aux bas salaires qui, ajoutés aux minima existants, produisent les mêmes effets. Il peut s'agir de crédits d'impôt dont le bénéfice est réservé aux personnes qui occupent un emploi. Le bénéfice du crédit peut par ailleurs être réservé à certaines catégories (par exemple les familles), ce qui en limite le coût.

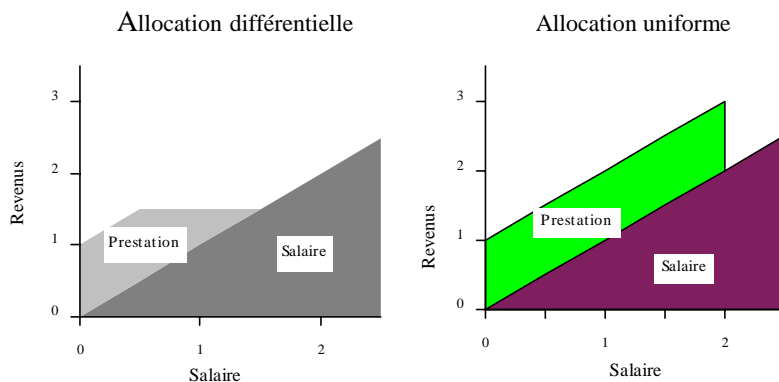
Allocation uniforme

Une allocation uniforme bénéficie autant à tous les niveaux de revenus. Le taux marginal de prélèvement est nul et le coût budgétaire est évidemment le plus élevé. Le crédit d'impôt ou l'allocation universelle, souvent évoqués dans la littérature, en sont des applications. Pour financer une allocation universelle d'un montant significatif (par exemple égal au revenu minimum d'insertion pour une personne seule), on obtiendrait une masse à financer qui, même si l'allocation universelle se substituait à nombre d'autres prestations sociales, atteindrait des montants considérables et entraînerait une remise en cause de tout le système de fiscalité et de transferts sociaux (Bourguignon, Chiappori, 1997).

Mise sous conditions de ressources

En pratique, l'attribution d'une allocation est souvent conditionnée au fait que les ressources de l'individu ou du ménage ne dépassent pas un certain plafond de ressource. L'allocation devient alors une combinaison des types précédents. Elle est par exemple uniforme ou dégressive jusqu'au plafond avant de devenir purement différentielle (graphique 2).

Graphique 2 - Modèles d'allocation sous conditions de ressources



Lorsque le plafond de ressources limitant l'accès à l'allocation est supérieur au montant maximum de cette allocation, la zone de revenus d'activité où intervient un taux marginal de prélèvement de 100 % est déplacée. C'est le cas de l'ASS.

Avec une allocation uniforme, la condition de ressources entraîne un important effet de seuil. Au franchissement du seuil, l'allocation sous conditions de ressources est supprimée, d'où une baisse de revenu disponible.

Un arbitrage entre coût budgétaire et dégressivité de l'allocation

Dans la pratique, les arbitrages portent sur le niveau du minimum social et sur le plus ou moins fort degré de dégressivité de l'allocation. A niveau donné de revenu minimum, plus une mesure veut être

économique en fonds publics, plus elle induit des taux marginaux de prélèvement excessifs du fait de sa dégressivité très rapide.

Ainsi, le système anglais de protection sociale s'est orienté vers un très fort ciblage des différentes allocations, dans le but de réduire les coûts budgétaires en les affectant strictement aux populations qui nécessitent une aide. Il en est résulté des taux marginaux de prélèvements très importants, et même les corrections effectuées ces dernières années laissent une population très nombreuse sous des taux excessifs (voir en annexe II). Par exemple, les allocations aux familles de travailleurs pauvres (Family Credit) ont un taux de prélèvement marginal de 70 % et les allocations liées au logement (allocation proprement dite et réduction de fiscalité locale fondée sur le logement) un taux de 85 %.

En sens inverse, l'EITC introduit aux Etats-Unis a pour objet de réduire spécifiquement les taux marginaux de prélèvement pour certaines catégories de familles salariées pauvres. En 1994, le coût budgétaire de l'EITC était d'environ 11 milliards de dollars, pour une population d'allocataires d'environ 54 millions de personnes avec un taux marginal de prélèvement de 21 %.

Chapitre V

COMPLEXITÉ ET COHÉRENCE

Répondant à diverses logiques, la construction des minima sociaux s'est effectuée en France par strates successives, ce qui a conduit à une superposition de dispositifs. Si presque toutes les situations de pauvreté sont désormais couvertes par les minima sociaux, depuis l'introduction du RMI notamment, il n'en reste pas moins que la simplicité, la lisibilité et la cohérence de l'ensemble du système ne sont pas toujours assurées. L'objet de ce chapitre est précisément d'interroger les risques qu'entraînent ces divergences du point de vue de la justice sociale.

Plusieurs critiques peuvent ainsi être adressées au système français, notamment sa complexité et l'hétérogénéité du traitement des allocataires. Les différents minima sont bâtis sur des logiques très différentes, tant par les conditions d'accès et les mécanismes de garantie de ressources que par les droits qu'ils confèrent. Indépendamment des problèmes d'écart de revenus entre les différents bénéficiaires, cette complexité crée des difficultés en terme de gestion administrative, de couverture des populations et de suivi de celles-ci lors du passage d'un dispositif à un autre.

Les revenus garantis aux bénéficiaires, les plafonds de ressources qui déterminent le droit à l'allocation ainsi que les revenus disponibles auxquels les bénéficiaires peuvent accéder au mieux (compte tenu des ressources non prises en compte dans les plafonds) diffèrent sensiblement d'un minimum à l'autre sans que les justifications en soient évidentes. Parmi les minima sociaux, le RMI apparaît en général comme le moins favorable et d'un niveau assez bas, ce qui distingue le cas français de celui des pays européens étudiés.

I. Des dispositifs complexes et hétérogènes

Les conditions d'accès

Les conditions d'accès aux minima sociaux reflètent à la fois la nature du risque social qu'ils ont pour mission de couvrir (vieillesse, invalidité, perte du conjoint, charge de famille ou chômage) et la part plus ou moins grande de solidarité qui est à leur fondement. Trois critères permettent ainsi de distinguer, dans les minima sociaux, ceux qui sont fondés sur une logique de solidarité universelle et ceux qui, à l'inverse, fonctionnent davantage comme des compléments du système d'assurance ou de solidarité familiale.

L'exigence d'une activité antérieure

L'accès à certains minima sociaux est subordonné à l'exercice d'une activité antérieure, comme le minimum invalidité ou l'allocation de solidarité spécifique, auxquels on peut également ajouter l'allocation d'assurance veuvage, dans la mesure où elle n'est versée qu'aux seules personnes veuves dont le conjoint a été un assuré social. Ces minima ont été en effet conçus dès l'origine pour étendre la protection sociale à des travailleurs qui auraient dû en bénéficier compte tenu de leur statut, mais qui n'avaient pas cotisé assez longtemps ou qui avaient épuisé leurs droits aux régimes d'assurance chômage. A l'inverse, d'autres minima sociaux sont accordés de façon beaucoup plus large comme le minimum vieillesse, l'AAH, l'API et bien entendu le RMI. Dans le cas de l'API, il convient toutefois de signaler que les prestations familiales sont elles-mêmes accordées depuis 1978 sans condition d'activité et sous simple critère de résidence.

Le champ d'application hors des ressortissants nationaux

Si aucun minimum social n'est réservé aux seuls citoyens français, certains minima sociaux, comme l'AAH et le minimum vieillesse, sont accordés de façon limitative aux Français et aux ressortissants d'un pays de l'Union européenne ou d'un pays ayant signé un accord de réciprocité avec la France. A l'inverse, d'autres minima sont ouverts aux résidents titulaires d'un titre de séjour régulier sous conditions d'ancienneté ; c'est le cas des allocations d'insertion et de solidarité spécifique, de l'API et du RMI. La nature de telle ou telle allocation ne constitue toutefois qu'un des facteurs explicatifs de ces différences et des critères d'ordre financier entrent également en considération.

La subsidiarité par rapport aux solidarités familiales

Sur ce point, les minima sociaux se ressemblent et aucun ne prévoit la mise en jeu préalable de l'obligation alimentaire vis-à-vis des ascendants ou des descendants, à la différence des mécanismes d'aide sociale. En revanche, le versement de certains minima comme les allocations d'insertion et de solidarité spécifique, l'API et le RMI est subsidiaire par rapport aux créances alimentaires entre conjoints. Dans le cas du minimum vieillesse et du RMI, la loi prévoit une récupération des montants versés sur les successions d'un montant important (mais pour le dernier dispositif, le décret d'application n'a pas été pris). Ces différentes caractéristiques témoignent de la présence dans certains minima sociaux de considérations communes aux dispositifs d'aide sociale.

Les mécanismes de garantie 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 type de minima sociaux, l'allocation fonctionne comme une allocation différentielle, c'est-à-dire qu'elle complète les ressources de l'intéressé (ou du ménage) à la hauteur du revenu que le minimum a pour but de garantir. Le montant du plafond de ressources est alors identique au niveau maximal de la prestation et l'allocataire ne peut bénéficier, sauf dans quelques cas très précis, d'aucune ressource complémentaire. Il s'agit de l'API, du minimum vieillesse et du minimum invalidité, même si une différence résiduelle de 83 F subsiste entre les deux grandeurs (3 433 F et 3 516 F)¹⁶, et du RMI.

Dans le second type de minima sociaux, l'allocation fonctionne comme une allocation sous conditions de ressources, c'est-à-dire qu'elle est versée dès lors que les ressources de l'individu ou du ménage sont inférieures à un plafond. Le montant du plafond de ressources est supérieur au niveau maximal de l'allocation, ce qui veut dire que l'allocation ne permet pas d'atteindre ce plafond mais également qu'elle peut être complétée dans cette limite par d'autres ressources. Quand le cumul de l'allocation et des autres ressources du foyer dépasse le plafond, le montant de l'allocation est réduit à due concurrence ; l'allocation fonctionne alors selon un mécanisme différentiel.

Ainsi, l'allocation de solidarité spécifique est versée à certains chômeurs en fin de droits quand leurs ressources sont inférieures à 5 180 F par mois pour une personne seule et à 8 141 F pour un couple.

(16) Les chiffres de ce chapitre correspondent aux montants en vigueur au 1er janvier 1997.

Son montant étant de 2 251 F au taux normal, elle peut être cumulée avec d'autres ressources dans la limite du plafond. En pratique toutefois, l'allocation de solidarité cesse d'être versée dès que la personne a retrouvé un emploi¹⁷. Le niveau du plafond permet surtout 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 1 311 F et plafond de 3 933 F par mois pour un célibataire), et pour l'allocation d'assurance veuvage (respectivement 3 073 F et 3 796 F, pour la première année d'allocation¹⁸).

Enfin, l'allocation aux adultes handicapés (3 433 F par mois) est très nettement inférieure, contrairement aux apparences, au plafond de ressources fixé pour une personne seule (3 402 F). En effet, les ressources prises en compte le sont dans une définition comparable à celle retenue dans le revenu imposable, c'est-à-dire après les abattements de 10 % et de 20 % et les abattements fiscaux spécifiques aux titulaires d'une carte d'invalidité, ce qui ramène le plafond des ressources nettes de cotisations sociales à environ 5 825 F par mois pour une personne seule qui disposerait de revenus d'activité salariée. L'allocation aux adultes handicapés peut ainsi être cumulée avec d'autres ressources, que ce soient celles du conjoint ou celles de l'allocataire lui-même (revenus tirés d'une activité dans des emplois ordinaires, des emplois protégés ou dans un centre d'aide par le travail ou revenus du capital par exemple).

Quelles que soient les caractéristiques de l'allocation, il convient de noter que toutes les ressources ne sont pas prises en compte dans le calcul du plafond. En dehors de quelques allocations spécialisées, comme l'allocation de rentrée scolaire ou l'allocation d'éducation spéciale, on peut citer ainsi le cas :

- des prestations familiales, exclues du calcul des ressources pour l'AAH et l'allocation de solidarité spécifique, mais pas du RMI et de l'API ;
- des aides au logement (infra), qui sont intégralement exclues du calcul des ressources pour l'allocation de solidarité, l'AAH, le minimum vieillesse et le minimum invalidité, alors qu'elles ne le sont que partiellement pour l'API et pour le RMI ;
- temporairement, des ressources tirées d'une reprise d'activité (chapitre VIII) dans le cas de l'ASS et du RMI.

La prise en compte des charges de logement

En France, comme dans de nombreux pays européens, des aides au logement sont servies aux titulaires de bas revenus. Aussi les allocataires des minima sociaux français sont-ils bénéficiaires de droit d'une aide au logement, sauf s'ils sont propriétaires ou s'ils sont hébergés gratuitement. L'octroi de l'aide au logement est également refusé aux personnes qui ne justifient pas d'un domicile fixe ou qui habitent un logement insalubre.

Les aides au logement sont calculées en fonction de la zone d'habitation du ménage et de ses revenus (annexe III). Elles sont fixées par rapport à un loyer plafond et couvrent, pour les très bas revenus et les bénéficiaires des minima sociaux, 90 % du loyer et des charges locatives, à la condition que ceux-ci habitent un logement au loyer inférieur ou égal à ce loyer plafond¹⁹. La possibilité d'ajouter ces aides aux allocations reçues constitue donc un élément important pour juger du revenu disponible des allocataires. Cette possibilité varie cependant de façon significative selon les minima concernés.

⁽¹⁷⁾ L'allocataire peut cependant exercer une activité réduite (moins de 136 h par mois). Les revenus d'activité réduits sont intégrés à la base ressources ; mais ils ne sont comptés que pour moitié (voir chapitre IX) dans la limite des 750 premières heures travaillées en activité réduite depuis l'entrée dans l'allocation.

⁽¹⁸⁾ Pour les deux années suivantes, l'allocation est réduite et non le plafond de ressources, mécanisme ne pénalisant pas une reprise progressive d'activité.

⁽¹⁹⁾ L'existence d'un nombre suffisant de logements ayant cette caractéristique dépend bien entendu de l'état du marché immobilier et de la taille du parc social. Dans certaines zones urbaines, les logements ayant un loyer inférieur ou égal au plafond sont très rares et la différence entre l'aide au logement reçue et le loyer effectivement payé s'accroît.

L'aide au logement n'est pas prise en compte dans le calcul des ressources pour le minimum vieillesse et le minimum invalidité ainsi que pour l'allocation de solidarité et l'AAH. Ces allocations peuvent donc se cumuler avec l'aide au logement reçue, ce qui a pour effet d'accroître le revenu des allocataires. En revanche, l'aide au logement ou, le cas échéant, l'avantage qui résulte de la possession d'un logement ou de l'hébergement à titre gratuit est partiellement pris en compte dans le total des ressources pour l'API et pour le RMI, selon des règles désormais identiques depuis le 1er avril 1997 (voir chapitre VI). Le montant du barème est réduit d'un forfait logement. L'allocation différentielle versée est égale au barème du RMI, forfait logement déduit, moins les autres ressources du ménage. Le revenu disponible se compose de l'allocation différentielle et de l'allocation logement.

Les droits sociaux rattachés

Les allocations minimales de solidarité assurent non seulement un niveau de ressources mais elles s'accompagnent le plus souvent de droits complémentaires dont elles ouvrent le bénéfice à leurs allocataires. Là encore, des différences existent entre les minima sociaux.

S'agissant de l'accès à l'assurance maladie, les allocataires qui ne relèvent pas d'un régime obligatoire de l'assurance maladie sont la plupart du temps automatiquement affiliés soit au régime général (API, AAH) soit au régime d'assurance personnelle géré par le régime général (RMI, minimum vieillesse). Dans quelques cas, l'allocataire bénéficie du maintien des droits aux prestations du régime d'assurance maladie dont il relevait auparavant (allocations d'insertion et de solidarité spécifique). Les allocataires du RMI bénéficient de plus de la prise en charge du ticket modérateur et du tiers payant.

S'agissant des droits en matière de retraite, en revanche, on note des différences beaucoup plus substantielles puisque certains minima prévoient que les périodes de perception de l'allocation sont validées par le régime général, comme l'allocation d'insertion, voire par le régime général et par les régimes de retraite complémentaire, comme l'allocation de solidarité spécifique et le minimum invalidité. Les autres minima, comme le RMI, ne prévoient pas une telle disposition. Cette différence entre les droits ouverts renforce l'écart entre le RMI et les autres minima.

Enfin, les bénéficiaires du RMI voient suspendre le remboursement de leurs dettes.

II. Des barèmes très différents

Les tableaux suivants donnent, pour chaque situation familiale (personne seule, personne mariée ou vivant maritalement), les valeurs comparées des barèmes des différents minima (montant de l'allocation maximale et plafond de ressources pris en compte). On a aussi tenu compte des allocations familiales. Mais le niveau de revenu ainsi mentionné ne correspond pas au revenu disponible maximum que peut atteindre un bénéficiaire puisque certaines ressources ne sont pas prises en compte dans le jeu du plafond, notamment les aides au logement (voir chapitre VI).

Le cas des personnes isolées

Le tableau 1 présente, pour une personne seule sans enfants à charge, les valeurs comparées au 1.1.1997 des barèmes ainsi que des plafonds de ressources des différents minima.

Tableau 1 - Barèmes pour une personne seule

	Allocation maximale	Plafond de ressources	Allocation maximale	Plafond de ressources
RMI	2 114	2 114	1	1
Allocation d'insertion	1 311 (a)	3 933	0,62	1,86
ASS taux normal	2 251	5 180	1,06	2,45
API	2 875 (b)	2 875	1,35	1,35
Allocation veuvage	3 073 (c)	3 841	1,45	1,81
ASS taux majoré	3 233	5 180	1,53	2,45
Minimum vieillesse	3 433	3 516	1,62	1,66

Minimum invalidité	3 433	3 516	1,62	1,66
AAH	3 433	5 830 (d)	1,62	2,75

Montants en francs au 1.1.1997.

Afin de mettre en évidence les écarts relatifs entre le RMI et les autres minima, on a choisi de faire figurer à côté des montants des allocations maximales et des plafonds libellés en francs (2ème et 3ème colonnes) leur niveau par rapport au cas du RMI fixé à 1 par référence (4ème et 5ème colonnes). La situation de référence de l'allocataire du RMI est celle où est déduit le forfait logement (allocataire locataire ou hébergé gratuitement), soit environ 91 % des cas.

(a) L'allocation d'insertion peut être complétée par une allocation différentielle de RMI quand les personnes en remplissent les conditions d'éligibilité.

(b) Il s'agit de femmes isolées enceintes d'un premier enfant. Les ressources des femmes enceintes éligibles à l'API sont en pratique plus élevées car elles bénéficient en sus de l'API durant la grossesse et jusqu'au troisième mois après la naissance, de l'allocation pour jeune enfant de 964 F, ce qui équivaut à un total de 3 839 F par mois.

(c) Montant de l'allocation versée pendant la première année. Les deux années suivantes, les montants d'allocations sont respectivement de 2 019 F et 1 537 F.

(d) Le plafond légal de 3 402 F est pour l'AAH exprimé par rapport à un concept proche du revenu imposable. On a choisi ici de donner son équivalent par rapport aux ressources nettes de cotisations dans le cas où les ressources complémentaires seraient des salaires.

Le RMI assure un niveau de ressources inférieur à celui des autres minima

La différence avec ceux-ci peut parfois être très importante. Le rapport entre les différents minima et le RMI varie ainsi, selon les cas, de 1 (allocation de solidarité à taux normal) à 1,6 environ (minimum vieillesse et invalidité, allocation aux adultes handicapés). Le cas de l'allocation d'insertion n'est pas représentatif puisque, en pratique, celle-ci est complétée par une allocation différentielle pour atteindre le niveau du RMI, quand l'individu y a droit.

De façon générale, on peut répartir les minima sociaux pour une personne isolée sans ressources autour de deux niveaux principaux. Le premier, entre 2 000 F et 2 300 F par mois, concerne le RMI et l'allocation de solidarité spécifique à taux normal. Le second, entre 3 200 F et 3 500 F par mois, correspond à l'allocation de solidarité spécifique à taux majoré, à l'AAH, au minimum vieillesse et au minimum invalidité²⁰.

Il y a donc un écart de revenu entre les minima sociaux qui correspondent à des situations de non-emploi ou de perte d'emploi de personnes censées pouvoir exercer une activité professionnelle et ceux qui correspondent à des situations de sorties, a priori plus définitives, du marché du travail.

Trois approches peuvent être évoquées pour expliquer cet état de fait.

D'une part, le faible niveau des ressources peut engendrer une incitation financière instantanée des bénéficiaires de minima sociaux à retrouver un travail (voir chapitre VIII). Cette incitation peut s'appliquer aux bénéficiaires du premier groupe. Elle est moins pertinente concernant les adultes handicapés et elle n'est plus évocable pour les titulaires du minimum vieillesse.

D'autre part, les bénéficiaires du RMI ou de l'ASS sont susceptibles, par un retour à l'emploi, d'améliorer leurs revenus futurs. L'écart de ressources entre les deux groupes de minima renverrait alors à une approche en termes de « revenu permanent ».

Enfin, on peut faire référence (voir chapitre IV) au devoir pour la société de compenser les handicaps dont une personne n'est pas responsable. Il apparaît alors que la société française, en créant un écart de revenu entre les deux catégories de minima sociaux, considère les bénéficiaires du RMI ou de l'ASS comme partiellement « responsables » de leur situation de non-emploi.

⁽²⁰⁾ On peut leur associer l'allocation d'assurance veuvage pour la première année et l'allocation de parent isolé. Dans les deux cas, il semble que l'on considère que les personnes en cause doivent faire face dans un premier temps aux difficultés les ayant conduites à l'isolement, avant d'avoir à revenir sur le marché du travail.

L'allocation de solidarité spécifique se situe, à cet égard, dans une position intermédiaire puisqu'elle est proche du niveau du RMI au taux normal mais qu'elle est beaucoup plus élevée au taux majoré, ce qui serait la reconnaissance des difficultés plus grandes des personnes concernées (chômeurs de plus de 55 ans) à retrouver du travail.

Une telle préférence implicite n'a bien évidemment de sens qu'à deux conditions. La première est que les situations de perte d'emploi soient temporaires et non durables. La seconde est que les individus puissent espérer améliorer leur revenu en retrouvant du travail. Dans le cas contraire, l'individu n'a aucune chance de retrouver un emploi et d'améliorer son revenu permanent.

Il reste, au total, que cet écart entre allocations destinées aux personnes susceptibles ou non de retrouver un emploi, est particulièrement important au vu des expériences européennes, comme on l'a vu au chapitre II.

Le cas des couples

La présence d'un conjoint est toujours prise en compte d'une façon ou d'une autre par les minima sociaux, en dehors bien sûr de l'API et de l'allocation veuvage pour lesquelles la question est sans objet (tableau 3). Les ressources du couple sont toujours prises en considération pour le calcul du droit à l'allocation. Mais il convient d'opposer des minima comme l'ASS, l'AAH et le minimum invalidité, qui reposent avant tout sur une logique de droits propres à l'individu, au RMI et au minimum vieillesse qui intègrent davantage une logique de ménage. Le montant de l'allocation des premiers ne varie pas en fonction du conjoint et seul le plafond de ressources est augmenté. En revanche, pour le RMI, le montant de l'allocation et le plafond de ressources sont tous deux relevés.

L'allocation aux adultes handicapés est l'allocation qui repose le plus sur une logique individuelle. D'une part, le plafond de ressources pris en considération pour l'octroi de l'allocation correspond au double du plafond applicable à une personne seule. D'autre part, le montant de cette allocation reste inchangé sauf si le conjoint se trouve dans une situation analogue, auquel cas l'allocation est doublée²¹. L'écart qui existe entre le montant de l'allocation maximale et le plafond des ressources a cependant pour effet que les ressources totales du ménage peuvent être très supérieures au montant de l'allocation individuelle.

L'allocation de solidarité spécifique, le minimum vieillesse et le minimum invalidité reposent aussi sur une logique individuelle puisque l'allocation reste identique, sauf si le conjoint se trouve dans une situation analogue. Ces minima diffèrent cependant en ce qui concerne l'impact du conjoint sur le plafond de ressources. Le plafond est majoré de 57 % dans le cas de l'ASS et de 75 % pour le minimum vieillesse et le minimum invalidité.

Du fait du plafond, pour deux personnes bénéficiaires du minimum vieillesse (ou invalidité), le montant total de l'allocation n'est que de 1,8 fois celui de la personne isolée et non pas du double. La prise en compte du conjoint se fait donc partiellement dans une logique de revenu minimum du ménage que l'on retrouve pour les cas suivants.

A l'inverse, le RMI est l'allocation qui se fonde le plus sur une logique de ménage, puisque tant le plafond de ressources que l'allocation maximale sont augmentés du fait de l'existence d'un conjoint. Cette augmentation des ressources, de 50 % environ, reste toutefois très faible par rapport à celle que connaissent d'autres allocations minimales. En outre, les ressources du conjoint viennent en déduction de l'allocation du RMI dès le premier franc, sauf dans le cadre des mesures d'intéressement.

Le tableau 2 présente les échelles retenues dans les différents minima pour la prise en charge d'un conjoint, calculées en rapportant le montant des allocations et des plafonds de ressources pour un couple à leur montant pour une personne isolée. La comparaison doit toutefois être menée en gardant à l'esprit que la prise en compte du conjoint s'effectue selon les minima au moyen de deux techniques

(²¹) Cette allocation lui est accordée en tant que titulaire d'un droit propre et non en tant que conjoint d'un allocataire.

différentes : majoration du plafond de ressources et de l'allocation dans certains cas ; majoration du plafond de ressources mais pas de l'allocation dans d'autres.

Tableau 2 - Barème et plafond de ressources pour un couple

	Couple			Couple par rapport à isolé	
	Allocation maximale (1)	Plafond de ressources (2)	Rapport (2)/(1)	Allocation maximale	Plafond de ressources
RMI	3 027	3 027	1	1,43	1,43
ASS taux normal(a)	2 251(e)	8 141	3,62	1	1,57
ASS taux majoré(a)	3 233	8 141	2,52	1	1,57
Minimum vieillesse(b)	6 158	6 158	1	1,79	1,75
Minimum invalidité(c)	3 433	6 158	1,8	1	1,75
AAH(d)	3 433	9 451(f)		1	2

(a) On suppose que le conjoint de l'allocataire ne perçoit pas l'allocation de solidarité.

(b) On suppose que le conjoint de l'allocataire est âgé de plus de 60 ans et qu'il ne travaille plus.

(c) On suppose que le conjoint de l'allocataire n'est pas invalide.

(d) On suppose que le conjoint de l'allocataire n'est pas handicapé.

(e) L'allocation de solidarité est bien sûr complétée par l'allocation différentielle du RMI quand les personnes en remplissent les conditions d'éligibilité.

(f) Comme pour le tableau 1, on donne ici l'équivalent du plafond légal (6 804 F) en termes de salaire net.

L'échelle retenue pour le conjoint est sensiblement inférieure, dans le cas du RMI, à ce qu'elle est dans le cas des autres minima. Par rapport au plafond de ressources et à l'allocation retenus pour une personne isolée, les montants pour le conjoint sont multipliés par 1,43. Dans le cas des autres minima, en revanche, les plafonds de ressources sont multipliés par un chiffre compris entre 1,57 (ASS) et 2 (AAH).

Une autre incohérence du barème des minima consiste à accorder une moins grande valeur au conjoint d'un bénéficiaire du minimum vieillesse ou du minimum invalidité qu'au conjoint d'un bénéficiaire de l'AAH. En effet, tant le plafond de ressources exigé pour l'octroi de l'allocation que son montant - quand le conjoint possède les mêmes caractéristiques que l'allocataire principal- sont multipliés par 1,75 environ au lieu de 2 dans le cas de l'AAH.

Afin d'avoir une idée plus précise des différences qui existent entre les minima sociaux, il convient donc de compléter la comparaison des échelles par une étude du revenu d'un couple dont un des membres bénéficie d'un minimum social dans deux cas de figure : absence de ressources du conjoint, d'une part ; perception par le conjoint d'un revenu régulier, d'autre part.

Les ressources pour un couple bénéficiaire du RMI sont ainsi presque toujours inférieures à celles pour un autre minimum social, et ce, quels que soient les revenus du conjoint (tableau 3).

Dans le cas où le conjoint ne dispose d'aucune ressource, cet écart s'explique par le faible montant du RMI pour une personne isolée ainsi que par l'augmentation très modérée de celui-ci du fait de l'existence d'une autre personne à charge. Le barème du RMI est ainsi inférieur pour un couple à celui de tous les autres minima, à l'exception de l'allocation de solidarité spécifique versée au taux normal.

Tableau 3 - Effet des ressources du conjoint

Allocation	Conjoint sans ressources	Conjoint avec 1/2 SMIC (a) (3 203 F brut, 2 509 F net)		Conjoint avec 1 SMIC (6 406 F brut, 5 019 F net)	
		Allocation	Total des ressources	Allocation	Total des ressources
RMI	3 027	518	3 027	0	5 019

ASS					
Taux normal (b)	2 251	2 251	4 760	2 251	7 270
Taux majoré	3 233	3 233	5 742	3 122	8 141
Minimum					
invalidité (c)	3 433	2 955	5 464	0	5 019
Minimum					
vieillesse (d)	6 158	rare	idem	rare	idem
AAH	3 433	3 433	5 942	3 433	8 452

(a) Montant du SMIC au 1.1.1997.

(b) L'allocation de solidarité est bien sûr complétée par l'allocation différentielle du RMI quand les personnes en remplissent les conditions d'éligibilité.

(c) La dégressivité du revenu global du ménage en fonction du salaire du conjoint s'explique par la prise en compte du salaire brut du conjoint dans le calcul des ressources sous plafond.

(d) On suppose le conjoint de l'allocataire âgé de plus de 60 ans et ne travaillant plus.

Dans le cas où le conjoint de l'allocataire dispose d'un revenu régulier, cet écart est plus important encore en raison de la différence entre les allocations pour une personne isolée et entre les échelles d'équivalence retenues pour la charge d'un conjoint. En effet, si la présence d'un conjoint ne modifie pas le montant de l'allocation pour la quasi totalité des minima, l'existence de ressources complémentaires confère une utilité à l'augmentation du plafond de ressources. L'allocation versée aux bénéficiaires de l'ASS, de l'AAH ou du minimum invalidité peut ainsi être complétée par les ressources du conjoint dans des proportions beaucoup plus fortes que la majoration du RMI pour conjoint.

L'écart entre les ressources des ménages bénéficiaires peut alors atteindre 50 %. Ainsi, un ménage composé d'un allocataire du RMI et d'un conjoint qui gagne un demi SMIC mensuel perçoit une somme de 3 027 F par mois (hors intéressement éventuel, voir chapitre VIII). Cette somme représente 52 % des ressources d'un couple dont un des membres touche l'allocation de solidarité à taux majoré et dont l'autre perçoit un demi SMIC.

La prise en compte des enfants

Les solutions retenues par les différents minima en ce qui concerne la prise en compte des charges familiales et des prestations afférentes se répartissent entre des situations aux caractéristiques très différentes.

L'allocation peut être indépendante du nombre d'enfants à charge et des prestations familiales. Dans ce cas, le montant de l'allocation et le plafond de ressources ne varient pas en fonction du nombre d'enfants et les prestations familiales ne sont pas non plus prises en compte pour le calcul des ressources soumises à plafond. Sont dans cette situation l'allocation d'insertion et l'allocation de solidarité spécifique (le minimum vieillesse) et l'allocation veuvage.

Dans le deuxième cas, le montant de l'allocation et le plafond de ressources nécessaire pour en bénéficier peuvent varier en fonction du nombre et du rang des enfants à charge. En contrepartie, les prestations familiales sont prises en compte pour le calcul des ressources soumises à plafond. Sont dans ce cas l'API et le RMI. Cette situation-type donne lieu elle-même à plusieurs cas de figure, dans la mesure où le complément de revenu auquel ouvre droit chaque enfant est différent selon le minimum envisagé. La majoration pour enfants à charge est ainsi plus importante pour l'API que pour le RMI (tableau 4).

Enfin, l'AAH présente un cas de figure intermédiaire puisqu'elle cumule deux avantages : un plafond de ressources qui augmente avec le nombre d'enfants, d'une part ; une absence de comptabilisation des prestations familiales dans les ressources soumises à plafond, d'autre part.

Tableau 4 - Barèmes pour la prise en compte des enfants

	Allocation maximale	Plafond de ressources	Allocation maximale	Plafond de ressources
RMI (a)			1	1
1 ^{er} enfant	721 (b)	721		
2 ^{ème} enfant	961	961		
Allocation insertion	-	-	-	-
ASS	-	-	-	-
API par enfant (c)	1 054	1 054	1,5	1,5
Allocation veuvage	-	-	-	-
Minimum invalidité	-	-	-	-
AAH	-	2915 (d)	-	4

(a) On ne tient pas compte de la modification du forfait logement avec la taille du foyer.

(b) On a supposé le cas d'un couple ; pour une personne isolée, le premier enfant correspond à la majoration de deuxième personne soit 1 201 F.

(c) On prend l'écart par rapport à la situation de personne seule (femme enceinte).

(d) Comme pour le tableau 1, on donne ici l'équivalent du plafond légal (1701 F) en termes de salaire net.

La complexité de la prise en compte des enfants dans le cadre des minima sociaux est renforcée par la multiplicité des prestations familiales. En effet, à côté des allocations familiales et du complément familial, nombre de prestations existent à l'occasion de la naissance ou pour les jeunes enfants. Ces diverses prestations peuvent ne pas être prises en compte dans les ressources (et alors majorer le revenu disponible) ou l'être (et contribuer à réduire l'allocation versée). Par ailleurs, le nombre d'enfants influe sur l'allocation logement.

Au total, pour les familles de un ou deux enfants, le RMI et l'API prennent mieux en compte la présence d'enfants que les autres minima sociaux. Ceci est lié à l'absence d'allocations familiales pour le premier enfant et à leur faible montant pour le second, alors que les barèmes du RMI et de l'API sont relevés. En revanche, pour les familles de trois enfants et plus, la prise en compte des enfants est assez défavorable dans le cas du RMI (la majoration du plafond par enfant est plus faible que celle de l'allocation familiale et le complément familial). Enfin et de manière générale (voir chapitre VI), l'échelle d'équivalence retenue dans les minima sociaux est moins favorable que les échelles couramment utilisées. Par rapport à nos voisins européens, la prise en compte des charges de famille par le système des minima sociaux en France apparaît à la fois plus hétérogène et moins favorable.

D'une part, les charges de famille sont traitées généralement de façon homogène par les différents minima sociaux dans les pays européens étudiés. Dans la plupart des cas, elles sont prises en compte par une majoration des allocations de base en contrepartie d'une inclusion des allocations familiales dans le calcul des ressources des bénéficiaires (Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni). Dans d'autres, le barème des allocations de base n'est pas modifié mais les allocations familiales viennent s'ajouter aux revenus perçus. Les charges de famille n'introduisent par conséquent pas de distorsion dans les revenus disponibles des bénéficiaires des différents minima et les écarts entre leurs revenus, à situation familiale identique, restent limités à ceux qui existent entre les allocations de base.

D'autre part, la prise en compte des charges de famille apparaît globalement moins favorable en France que chez nos voisins européens, en limitant la comparaison aux revenus planchers assurés par les différents minima sociaux. L'échelle d'équivalence choisie pour le second adulte et le premier enfant est ainsi beaucoup plus basse en France que dans la plupart des pays européens, à l'exception de la Belgique²², et elle reste encore inférieure pour le second enfant, même si l'écart avec les autres pays s'amenuise. En fait, ce n'est qu'à partir du troisième enfant que le barème du revenu minimum en France adopte une échelle d'équivalence analogue à celle de pays comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni. Mais cette échelle d'équivalence reste de toute façon inférieure à celle du barème allemand, qui est de tous les pays étudiés celui qui prend en compte les charges de famille de la manière la plus large (tableau 5).

⁽²²⁾ Dans le cas de la Belgique, cette remarque doit toutefois être tempérée par le fait que le revenu minimum ou minimex touche en réalité peu de monde en raison des règles d'indemnisation du chômage. L'échelle d'équivalence adoptée pour les allocations minimales de chômage est ainsi beaucoup plus généreuse.

Tableau 5 - Evolution du barème des minima sociaux en fonction de la composition familiale

	1er adulte	2ème adulte	1er enfant	2ème enfant	3ème enfant
France (RMI)	1	1,4	1,7	2	2,5
Royaume-Uni	1	1,6	2,0 - 2,1(a)	2,2 - 2,5	2,5 - 2,8
Allemagne	1	1,8	2,4	3,1	3,7
Pays-Bas	1	2	2,1 (b)	2,2 - 2,3	2,3 - 2,4
Belgique	1	1,3	-	-	-

(a) Le supplément accordé pour charge de famille est plus élevé pour les enfants âgés de moins de onze ans.

(b) Le supplément accordé pour charge de famille est plus élevé pour les enfants âgés de plus de douze ans.

Lecture : l'allocation minimale versée pour un ménage représente en France 1,43 de l'allocation versée pour une personne isolée et l'allocation versée pour un couple avec un enfant 1,70 de l'allocation versée pour une personne isolée.

Source : CSERC.

Conclusion sur les barèmes

La principale conclusion qu'on peut tirer de cette comparaison des barèmes est que le RMI assure dans presque tous les cas de figure un niveau de ressources inférieur à celui des autres minima et que la différence avec ceux-ci peut parfois être très importante. En fait, à l'exception de l'allocation d'insertion, il n'existe que deux situations où le barème du RMI conduit à un revenu plus important que d'autres minima : le cas d'un couple dont le conjoint est sans ressources, d'une part, et le cas d'un ménage avec un ou deux enfants à charge, d'autre part. Ces situations restent cependant théoriques puisqu'une allocation différentielle est alors versée à ces personnes pour que leur revenu atteigne le niveau du RMI.

En particulier, l'écart entre la situation des allocataires du RMI et de ceux de l'ASS apparaît étonnant. En effet, des personnes d'âge actif aux ressources insuffisantes, qui sont aptes à occuper un emploi mais qui ne parviennent pas à retrouver du travail, sont prises en charge, selon la durée de leur activité antérieure par deux dispositifs différents, le RMI et l'ASS, qui n'assurent pas le même revenu. Ceci ne résulte pas tant d'une différence dans l'allocation de base que dans la prise en compte des ressources du conjoint (elles peuvent se cumuler avec l'allocation pour le bénéficiaire de l'ASS) ou de la taille du foyer (il n'y a, par contre, pas de majoration de l'allocation pour l'ASS). Ceci ne résulte pas non plus d'une différence dans les sources de financement qui sont toutes les deux de nature budgétaire. Dans ce cas précis, on peut effectivement parler d'incohérence du système des minima sociaux en France, dans la mesure où des situations quasi identiques sont traitées de façon dissemblable. Une autre incohérence est celle concernant les personnes isolées en raison d'un veuvage (allocation veuvage) ou d'une séparation (allocation de parent isolé).

Des différences de traitement entre les bénéficiaires des différents minima sociaux apparaissent également dans l'écart entre le montant maximal de l'allocation et le plafond de ressources. Ainsi, le plafond de ressources est largement supérieur au montant maximal de l'allocation dans le cas de l'ASS et de l'AAH et de l'API alors qu'il est identique dans le cas des autres minima, ou quasi identique pour le minimum vieillesse.

Ceci renvoie aux conceptions originelles des minima sociaux. Dans un régime d'assurance sociale, l'allocation est généralement²³ versée indépendamment des autres revenus de l'assuré. C'est, par exemple, le cas de l'assurance chômage. Le passage à une allocation de solidarité a introduit une condition de ressources mais le législateur a laissé une trace du régime d'assurance en autorisant la perception d'autres revenus (par exemple des revenus de l'épargne antérieure et des revenus du conjoint). D'autres minima sociaux ont été plus directement conçus dans l'optique de garantir un

⁽²³⁾ Dans certains pays européens, une allocation d'un régime d'assurance chômage peut être modulée dans son montant ou sa durée en fonction de la composition familiale (voir par exemple la Belgique).

niveau de vie maximal aux intéressés ; l'allocation maximale est alors égale au plafond de ressources. C'est le cas strictement pour le RMI, ou l'API et pratiquement pour le minimum vieillesse ou le minimum invalidité.

Chapitre VI

LE REVENU DES ALLOCATAIRES

Comme on l'a vu au chapitre précédent, les allocataires de minima sociaux peuvent accéder à des niveaux de ressources différents du fait des barèmes. Le présent chapitre poursuit l'analyse en essayant d'estimer le revenu monétaire total accessible aux bénéficiaires, compte tenu des autres sources de revenu, notamment des prestations non prises en compte dans les ressources sous plafond. Ce chapitre présente cette diversité des situations. Il les compare également au seuil de pauvreté monétaire. Avec une définition plus restreinte des ressources, il aborde également le positionnement des minima sociaux par rapport aux seuils de pauvreté en Europe.

I. Le revenu monétaire total

L'objet de l'analyse est le revenu monétaire total dont peut disposer le foyer de l'allocataire²⁴, c'est-à-dire la somme de toutes ses ressources en espèces.

Ce revenu monétaire ne doit pas être confondu avec le barème des minima sociaux présenté dans le chapitre I (montant maximal des allocations ou plafond de ressources). Par exemple, le barème théorique du RMI est de 2 403 F pour une personne seule, mais le revenu effectif d'une personne seule au RMI peut s'élever jusqu'à 3 648 F grâce aux allocations logement pour une personne locataire - voire davantage lors de la reprise d'un emploi grâce à l'intéressement- ou au contraire n'atteindre que 2 114 F avec le forfait logement pour une personne hébergée gratuitement.

Le calcul du revenu

Le revenu monétaire auquel a droit un allocataire ou un salarié au SMIC peut s'obtenir de la façon suivante :

Revenu = Ressources initiales (revenus d'activité, allocations chômage, allocations familiales)
+ Allocation au titre du minimum social
(*si les ressources initiales sont inférieures au plafond*)
+ Aide au logement (*si l'allocataire loue un logement autonome*)
+ Éléments divers (*éventuellement*).

Les quatre termes de cette somme correspondent à quatre étapes de calcul.

- Les ressources initiales comprennent toutes les ressources du foyer prises en compte pour le minimum social : en général, il s'agit des ressources propres de l'allocataire ou de son conjoint (revenus d'activité, indemnités d'assurance chômage, pensions alimentaires, etc.) et des principales prestations familiales : allocations familiales de base, majorations pour âge (enfants de plus de dix ans), APJE (enfants de moins de trois ans), complément familial (pour le troisième enfant, non cumulable avec l'APJE), ASF (pour les familles monoparentales privées de pension alimentaire).

- L'allocation versée au titre du minimum social se calcule compte tenu de ces ressources initiales. Deux cas de figure se présentent.

Lorsque le plafond de ressources est égal au montant maximal de l'allocation de minimum social considéré (API et RMI), tous les allocataires d'un même minimum social, dans une même configuration familiale, disposent du même revenu quelles que soient leurs ressources initiales ; c'est le montant de l'allocation qui varie.

⁽²⁴⁾ Le foyer s'entend ici au sens des prestations concernées (allocataire + conjoint + enfants à charge) par opposition au ménage au sens INSEE (ensemble des personnes vivant sous le même toit).

Pour d'autres minima (ASS, AAH, allocation veuvage, allocation d'insertion et, dans une bien moindre mesure, minimum vieillesse et minimum invalidité), l'allocation est versée à taux plein tant que son cumul avec les ressources initiales n'atteint pas le plafond. Le revenu monétaire, mesuré à ce stade, dépend alors directement des ressources initiales et peut être très variable d'un allocataire à un autre.

Dans certains cas peu fréquents, le montant du revenu obtenu par un minimum social est inférieur au plafond du RMI correspondant. Ceci peut se produire pour l'ASS (par exemple pour un couple sans ressources initiales) et l'allocation d'insertion. Dans ce cas, le ménage perçoit d'abord l'allocation maximale correspondant au minimum social considéré (l'ASS ou l'AI), puis il touche en plus -s'il en fait la demande- une allocation différentielle au titre du RMI afin que son revenu total rejoigne le plafond du RMI.

- La troisième étape consiste à ajouter éventuellement une aide au logement (allocation logement ou aide personnalisée au logement). En effet, tous les minima sociaux se cumulent désormais avec les aides au logement²⁵. Le cumul est toutefois partiel dans le cas du RMI ou de l'API, puisqu'un forfait logement est préalablement déduit du barème théorique. Une aide au logement est versée en principe à tout allocataire disposant d'un logement autonome dont il est le locataire, à condition de satisfaire les normes de surface et de salubrité. Le montant de l'allocation logement se calcule en fonction de la taille du foyer, du revenu, du loyer payé et de la zone d'habitation. Le revenu pris en compte est proche du revenu imposable (annexe III).

- Enfin, la quatrième étape consiste à ajouter éventuellement divers éléments de revenu cumulables avec le minimum social (ou à retrancher éventuellement des impôts directs).

Grâce au mécanisme d'intéressement propre au RMI, un allocataire initialement au chômage et reprenant une activité peut ajouter 50 % de son salaire à son revenu lors des 750 premières heures de travail (26 % dans le cas d'un CES). Il en est de même si c'est son conjoint qui reprend un emploi. Un mécanisme d'intéressement semblable existe pour les allocataires de l'ASS reprenant un emploi²⁶.

Outre l'intéressement, certaines ressources ne sont pas prises en compte dans le calcul du minimum social et se cumulent donc sans limite. Il s'agit notamment de prestations liées au handicap (allocation d'éducation spéciale pour les enfants, prestations dépendance pour les personnes âgées) ou de certaines prestations familiales (allocation de rentrée scolaire, aides à la garde d'enfant). Par ailleurs, certaines allocations autorisent des cumuls à titre exceptionnel : l'ensemble des prestations familiales s'ajoute au minimum vieillesse ; l'allocation pour jeune enfant (APJE), versée depuis la grossesse jusqu'au troisième anniversaire, se cumule avec l'API uniquement durant la grossesse et les trois mois suivant la naissance.

Diverses aides sociales versées par les collectivités territoriales (département et communes) peuvent s'ajouter au revenu. Elles sont accordées sous conditions de ressources ou parfois sous conditions de statut (aux chômeurs, aux allocataires du RMI, etc.).

Le revenu d'un allocataire dépend donc de multiples paramètres. Pour mieux appréhender ce revenu, il est nécessaire de recourir soit à des données statistiques, soit à des calculs de cas-types. Malheureusement, il existe peu de statistiques permettant d'observer directement les revenus moyens effectivement perçus. D'une part, les organismes gestionnaires ne centralisent pas toujours

⁽²⁵⁾ Jusqu'au 1er avril 1997, une exception à cette règle était l'impossibilité de cumuler allocation logement (ALS ou ALF) et API.

⁽²⁶⁾ Dans le cadre de l'ASS comme de l'AAH, les revenus d'activité du foyer se cumulent intégralement avec le minimum social dans la limite du plafond. Toutefois, seul un chômeur a droit à l'ASS. Par conséquent, le cumul de l'ASS avec un salaire perçu par l'allocataire lui-même n'est pas possible (le cumul avec un salaire du conjoint est en revanche possible). Pour l'allocataire lui-même, un intéressement existe pour des emplois à horaires réduits (moins de 136 heures mensuelles) qui autorise le cumul partiel de l'ASS avec 50 % du salaire de l'allocataire durant les 750 premières heures.

l'information sur les ressources initiales des foyers conduisant à la détermination du droit à l'allocation et du montant de l'aide. La seule exception est le RMI, pour lequel les statistiques publiées par la CNAF permettent de reconstituer le revenu et ses composantes, du moins presque entièrement²⁷. D'autre part, les enquêtes générales de l'INSEE auprès des ménages observent un trop petit nombre d'allocataires des différents minima pour décrire avec une précision suffisante le niveau de vie des diverses catégories d'allocataires. Ceci amène par la suite à privilégier le recours à des cas-types, les données statistiques disponibles illustrant leur fréquence.

Seules les trois premières étapes de calcul du revenu se prêtent correctement au calcul de cas-types. Le dernier terme varie trop d'un ménage à l'autre ou d'une ville à l'autre pour donner lieu à des cas-types. Il sera ignoré par la suite. Dans la suite de ce chapitre, le revenu étudié (tableaux 1 à 3) est donc la somme :

$$\begin{aligned} \text{Revenu étudié} &= \text{Ressources initiales} \\ &+ \text{Allocation au titre du minimum social} \\ &\quad (\text{si les ressources initiales sont inférieures au plafond}) \\ &+ \text{Aide au logement (si le foyer loue un logement autonome)} \end{aligned}$$

Quelques cas-types

Le tableau 1 indique quel devrait être le revenu des allocataires de minima sociaux dépourvus de ressources propres. Le tableau 2 le complète en présentant le revenu disponible pour des travailleurs à bas salaire ou pour des foyers cumulant un salaire avec l'ASS ou l'AAH. Ces cas-types ne concernent que les foyers locataires d'un logement autonome, ce qui implique la perception d'une aide au logement. Le rôle spécifique du logement sera abordé plus loin.

Tableau 1 - Revenu monétaire total pour des foyers locataires sans emploi

En francs par foyer et par mois	RMI	ASS	AAH	API	MV
Personnes seules	3 340	3 477	4 659		4 659
Couples sans enfants	4 469	4 469 (a) (3 692)	4 875		7 600
Couples 1 enfant	5 192	5 192 (a) (3 831)	5 192 (a)		
Couples 2 enfants	5 996	5 996 (a) (4 586)	5 996 (a)		
Couples 3 enfants	7 040	7 040 (a) (6 401)	7 584		
Familles monoparentales					
1 enfant	4 607	4 607 (a) (4 303)	5 485	5 221	
2 enfants	5 275	5 530	6 712	6 221	
3 enfants	6 319	7 820	9 002	7 358	

Tableau 2 - Revenu monétaire total pour des foyers locataires ayant un emploi

En francs par foyer et par mois	½ SMIC	1 SMIC	1 SMIC + ASS	1 SMIC + AAH	2 SMIC
Personnes seules	3 332(b)	5 259	/	/	/
Couples sans enfants	4 469(a) (3 610)	5 572	7 823	9 005	9 736
Couples 1 enfant	5 192(a) (3 930)	6 016	8 267	9 449	9 986
Couples 2 enfants	5 996(a) (4 730)	6 868	9 119	10 301	10 914
Couples 3 enfants	7 040(a) (6 560)	8 821	11 072	12 254	12 991
Familles monoparentales					
1 enfant	4 429(b)	6 580	/	/	/
2 enfants	5 687	7 900	/	/	/
3 enfants	7 991	10 349	/	/	/

(²⁷) Les éléments de calcul de l'intéressement ne figurent pas, si bien que le supplément de revenu disponible au titre de l'intéressement reste inconnu.

Lecture : ces tableaux indiquent le total des ressources (salaire + prestations familiales + minimum social + allocation logement) auquel a droit un allocataire pour divers cas-types. Les zones en grisé correspondent à des cas-types peu fréquents.

(a) Cas où le minimum social initial peut être complété par le RMI. Le nombre entre parenthèses précise le revenu obtenu si le foyer ne faisait pas valoir ses droits au RMI.

(b) Cas où le foyer n'a pas droit au RMI parce qu'il dépasse le plafond, tout en disposant d'un revenu inférieur à celui d'un allocataire du RMI à cause de l'allocation logement.

Conventions adoptées pour le calcul des cas-types :

- Les valeurs correspondent aux barèmes en vigueur au 1^{er} janvier 1997. Le SMIC net correspond, à cette date, à 5038 F.

- Pour les prestations familiales, les enfants sont supposés avoir entre trois et dix ans. Dans le cas contraire, les prestations familiales seraient en général plus élevées. Ceci ne changerait rien au revenu total des familles au RMI ou en API, mais augmenterait le revenu total des autres cas-types.

- Pour les familles monoparentales, une pension alimentaire est parfois perçue. A défaut, l'allocation de soutien familial (ASF) devrait pallier à l'absence de pension alimentaire, du moins si le parent isolé fait valoir ses droits. On suppose ici que l'ASF est perçue (ce qui est le cas d'un parent isolé en API sur deux). Les pensions alimentaires comme l'ASF viennent en déduction du RMI ou de l'API tandis qu'elles augmentent le revenu total pour les autres cas-types.

- Dans tous les cas, le foyer est supposé locataire, si bien qu'il perçoit une aide au logement. On suppose ici qu'il s'agit d'une allocation logement (il pourrait aussi s'agir d'une APL, dont le barème est différent). Pour un cas-type donné, le montant de cette allocation logement, qui dépend du loyer et de la zone géographique, atteint son maximum pour un foyer d'Ile-de-france dont le loyer atteint ou dépasse le plafond. Le montant de l'allocation logement a été fixé ici à 80 % de ce maximum (en effet, les allocataires du RMI touchent en moyenne environ 80 % du maximum).

- Pour l'AAH, on suppose le complément à l'AAH non versé. Il ne concerne en effet que certains handicapés dont il compense des frais spécifiques liés au handicap.

- On suppose qu'il n'y a pas intéressement à la reprise d'emploi (RMI, ASS). Les cas-types correspondent à des situations stables.

- L'impôt sur le revenu éventuel est déduit (trois cas seulement sont imposables : personne seule au SMIC, couple avec deux SMIC avec zéro ou un enfant).

Source : calculs CSERC inspirés de ODAS, 1997.

Le revenu des allocataires du RMI ou de l'API

Le revenu d'un allocataire du RMI correspond en théorie au revenu minimum garanti par le système français de minima sociaux. Plus ou moins élevé selon l'aide au logement accordée, il se situe aux alentours de 3 300 F par mois pour une personne seule, ce qui est le cas le plus fréquent (tableau 3). Il augmente avec la taille du foyer, mais moins vite que les échelles d'équivalence proposées par les statisticiens (encadré) : le revenu par équivalent adulte d'un couple au RMI avoisine seulement 2 900 F par mois. Ce revenu minimum ne s'applique toutefois qu'aux ménages locataires suffisamment bien logés pour pouvoir prétendre à une aide au logement.

Tableau 3 - **Éléments du revenu moyen des allocataires du RMI par type de famille**

	Montants en francs				% de bénéficiaires percevant l'AL
	Nombre	Revenus pris en compte (a)	Allocation RMI	Allocation logement AL (b)	
Homme seul sans enfants	341 967	293	1 903	376	31
Femme seule sans enfants	180 443	428	1 770	518	41
Couples					
sans enfants	38 335	1 195	2 029	898	64
1 enfant	44 573	1 691	2 117	1 137	72
2 enfants	41 218	2 378	2 188	1 301	76
3 enfants	25 113	3 446	2 064	1 412	76
4 enfants et plus	23 688	5 022	2 189	1 568	75
Femme seule					
1 enfant	101 869	1 245	1 978	1 156	74
2 enfants	47 154	1 871	1 972	1 372	80
3 enfants et plus	24 743	3 599	1 630	1 562	82

Ensemble	882 042	1 052	1 925	758	51
----------	---------	-------	-------	-----	----

(a) Revenus pris en compte pour le calcul de la prestation : revenus d'activité, de chômage, d'indemnités journalières, pensions et rentes, prestations familiales y compris l'AAH et son complément (sauf AES, ARS, AGED, AFEAMA et les prestations de logement pour lesquelles un forfait est appliqué).

(b) Montant moyen chez les bénéficiaires du RMI percevant une aide au logement.

Source : CNAF, statistique des bénéficiaires du RMI au 31/12/1996.

En pratique, l'allocation différentielle versée au titre du RMI est la principale ressource des allocataires concernés. Fin 1996, elle s'élève à environ 1 900 F en moyenne, quelle que soit la composition familiale²⁸ (tableau 3). Le revenu monétaire d'un allocataire du RMI provient en moyenne pour 51 % de cette allocation différentielle, pour 16 % de ressources propres, pour 12 % de prestations familiales, pour 20 % d'allocation logement.

Les unités de consommation

Pour comparer les niveaux de vie de ménages de tailles différentes, il est d'usage de diviser le revenu du ménage par une échelle d'équivalence. Celle-ci rend compte des économies d'échelle réalisées, notamment grâce au partage des biens collectifs (équipement du logement, voiture, ...). Le choix des coefficients de l'échelle peut être éclairé par des estimations économétriques (voir par exemple Hourriez-Olier, 1997), mais il comporte toujours un caractère normatif.

Les statisticiens utilisaient traditionnellement l'échelle dite d'Oxford, dans laquelle le premier adulte compte pour 1 uc (unité de consommation), le conjoint pour 0,7 uc, et les enfants de moins de 14 ans pour 0,5 uc. Aujourd'hui, ils lui préfèrent de plus en plus l'échelle dite de l'OCDE, qui est une variante de l'échelle d'Oxford où le coefficient du conjoint est ramené à 0,5 et celui de l'enfant à 0,3. L'importance croissante de l'habitation dans le budget des ménages, sur laquelle les économies d'échelle sont importantes, peut justifier cette diminution des coefficients. Enfin, pour appréhender les besoins spécifiques liés à la monoparentalité, il est possible d'ajouter 0,2 uc à chaque famille monoparentale, de sorte qu'un parent isolé avec un enfant compte pour 1,5 uc au lieu de 1,3 uc. C'est cette échelle qui est utilisée dans ce rapport (tableau 4).

Il se trouve que l'échelle ainsi obtenue est presque celle du barème théorique du RMI (la seule différence est que pour le RMI le troisième enfant compte pour 0,4 au lieu de 0,3). Toutefois, ce n'est pas tant au barème que doit être appliquée l'échelle d'équivalence mais plutôt au revenu monétaire total, compte tenu du forfait logement et des aides au logement. Alors, le revenu effectif par unité de consommation d'un allocataire du RMI est plus élevé chez les personnes isolées que chez les couples.

Le choix de l'échelle OCDE plutôt que celle d'Oxford étant justifié par l'importance des dépenses d'habitation, l'échelle la plus pertinente pour comparer des revenus disponibles après dépense de logement (voir par exemple ODAS, 1997) ou des ressources hors aide au logement reste celle d'Oxford.

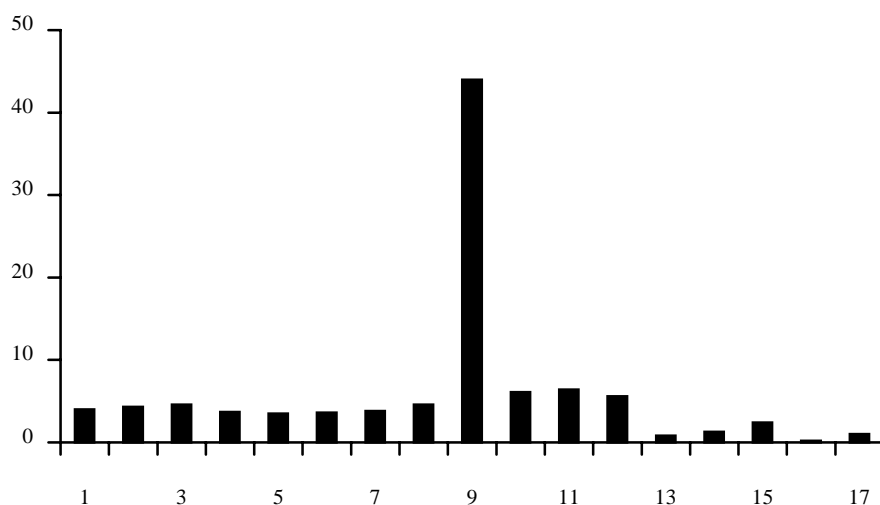
Sur 100 allocataires, 56 ont des ressources propres venant en déduction du RMI. Les allocataires disposant de revenus d'activité²⁹ en font partie, mais des personnes disposant d'allocations chômage, de pensions alimentaires, de revenus du patrimoine y figurent aussi. Parmi les 44 allocataires privés de ressources propres, 14 touchent néanmoins des prestations familiales venant en déduction de l'allocation versée au titre du RMI. Les 30 restants touchent une allocation de RMI égale au plafond. Parmi ces derniers, 15 touchent une aide au logement en plus du RMI, et 15 n'ont que le RMI pour unique ressource.

⁽²⁸⁾ Lorsque la taille du foyer augmente, l'augmentation des prestations familiales compense approximativement celle du plafond du RMI.

⁽²⁹⁾ Selon le panel européen, sur dix allocataires ayant touché le RMI durant toute ou partie de l'année 1994, deux seulement avaient un emploi en octobre 1994, la plupart du temps à temps partiel.

Cette diversité de situations entraîne une grande variété dans le montant de la seule allocation de RMI versée (graphique 1).

Graphique 1 - Bénéficiaires du RMI selon le montant payé en %



Lecture : le montant mensuel payé est réparti en tranches de 250 F, la tranche 1 correspond à moins de 250 F, la tranche 9, la plus nombreuse, à un montant compris entre 2 001 F et 2 250 F, la tranche 17 à plus de 4 000 F. 17 % touchent moins de 1 000 F.

Source : CNAF, statistique du RMI au 31/12/1996.

Les cas-types, comme le tableau 3, ne prennent pas en compte le supplément de revenu obtenu par certains allocataires du RMI grâce à l'intéressement. Ce supplément atteint 672 F (26 % de l'allocation de base du RMI) pour un contrat emploi solidarité pendant toute la durée du contrat, ou bien environ 1 250 F pendant huit mois pour la reprise d'un emploi au SMIC à mi-temps (voir chapitre VIII). Il ne s'applique qu'à environ 10 % des allocataires.

Le revenu assuré aux familles monoparentales ayant droit à l'API dépasse d'environ 15 % celui des familles monoparentales percevant le RMI. Les parents isolés en API perçoivent peu de revenus d'activité, si bien que l'allocation effectivement versée au titre de l'API (soit environ 2 500 F par mois en moyenne à la fin 1995 quel que soit le nombre d'enfants à charge) correspond à peu près à la somme nécessaire pour compléter les prestations familiales jusqu'au plafond de l'API.

Le revenu des allocataires de l'ASS

Le revenu d'un foyer comprenant un allocataire de l'ASS peut varier très fortement selon que le conjoint de l'allocataire occupe ou non un emploi (tableaux 1 et 2). Or la majorité des allocataires de l'ASS vivent en couple. En l'absence d'emploi, le revenu est proche de celui d'un allocataire du RMI. Avec un emploi au SMIC à temps plein, le revenu monétaire total (environ 7 800 F pour un couple sans enfants) est proche de celui d'un couple gagnant deux fois le SMIC (environ 9 700 F), en raison d'une aide au logement plus faible pour ces derniers. Les majorations pour âge (982 F par mois) destinées à certains chômeurs de plus de 55 ans renforcent les disparités entre allocataires de l'ASS.

Lorsque la somme du montant de l'allocation à taux plein et des ressources initiales dépasse le plafond, l'allocation est réduite à due concurrence. Le revenu du foyer est alors égal au plafond augmenté de l'aide au logement et des prestations familiales. Ce plafond atteint 5 180 F pour une personne seule et 8 141 F pour un couple sans enfants. Ce cas n'est pas rare, puisque 15 % des allocataires de l'ASS³⁰ touchent une allocation à taux réduit pour dépassement de plafond.

⁽³⁰⁾ Source Amira et Favre, 1996.

Le revenu des allocataires de l'AAH

La diversité des revenus monétaires totaux des allocataires de l'AAH est également très forte selon que le conjoint de l'allocataire occupe ou non un emploi (tableaux 1 et 2), ou que l'allocataire de l'AAH lui-même travaille ou non. Les trois quarts des allocataires de l'AAH sont des personnes isolées. En l'absence d'emploi, le revenu monétaire total pour une personne seule est supérieur d'environ un tiers à celui d'un allocataire du RMI ; il est beaucoup plus proche pour un couple. Avec un emploi, le revenu est proche de celui d'un couple gagnant deux fois le SMIC. Enfin, le revenu monétaire peut être réduit (cas d'hospitalisation) ou majoré par un complément d'autonomie de 549 F par mois dont bénéficie un allocataire de l'AAH sur cinq vivant de façon autonome à domicile, seul ou en couple.

Lorsque la somme du montant de l'allocation à taux plein et des ressources initiales dépasse le plafond, l'allocation est réduite à due concurrence. Le revenu maximum du foyer est égal au plafond augmenté de l'aide au logement et des prestations familiales ; 25 % des allocataires de l'AAH touchent l'allocation à taux réduit pour dépassement de plafond³¹.

L'importance du logement dans le niveau de vie des allocataires

Les cas-types précédents (tableaux 1 et 2) sont fondés sur l'hypothèse que le foyer a droit à une aide au logement. Or de nombreux allocataires n'en perçoivent pas. La proportion de ces derniers atteint 42 % pour l'API, 49 % pour le RMI, et 59 % pour l'AAH. Ils sont soit propriétaires, soit hébergés, soit sans logement.

Au total, quatre situations possibles peuvent être distinguées pour le logement, conduisant à des niveaux de vie assez différents :

- L'allocataire dispose d'un logement autonome, répondant à certaines normes de salubrité, dont il est locataire : il cumule alors le minimum social et une aide au logement. La situation peut être similaire pour un propriétaire accédant aidé par une allocation logement. Pour le RMI et l'API, un forfait logement est déduit du barème théorique. Cette situation, étudiée précédemment, apparaît comme la plus fréquente (51 % des allocataires du RMI par exemple).
- L'allocataire dispose d'un logement autonome dont il est propriétaire ou logé gratuitement : il ne perçoit pas d'allocation logement. Par rapport au locataire, il dispose d'un revenu monétaire plus faible (tableau 4), mais comme il n'a pas de loyer à payer, son niveau de vie est comparable, voire supérieur. Cette situation se rencontre fréquemment chez les allocataires du minimum vieillesse. Le forfait logement est déduit dans le cas du RMI (situation rarement observée) et de l'API.
- L'allocataire est hébergé par un autre foyer, souvent celui de ses parents : il ne perçoit que le minimum social. Pour le RMI et l'API, le forfait logement est déduit du barème théorique. Le revenu du foyer de l'allocataire est donc faible. Cependant, si la solidarité familiale fonctionne, l'allocataire et celui qui l'héberge partagent leurs ressources et leurs dépenses, si bien que le niveau de vie de l'allocataire épouse celui de l'hébergeant : selon le milieu social auquel appartient ce dernier, il pourra être très faible ou au contraire élevé. En effet, les conditions d'accès aux différents minima sociaux ne dépendent pas des revenus de l'hébergeant. L'hébergement est assez fréquent. Il concerne 40 % des allocataires du RMI, cette proportion atteignant 55 % chez les allocataires sans conjoint ni enfants à charge. L'hébergement chez un ascendant ou un descendant se rencontre aussi couramment parmi les allocataires de l'API, de l'AAH, ou du minimum vieillesse³².

- L'allocataire n'a pas de logement véritable (habitat ne satisfaisant pas aux normes, sans domicile fixe, ...). L'allocataire ne perçoit que le minimum social. Dans ce cas, le forfait logement n'est pas

⁽³¹⁾ Source CNAF. Pour 62 000 d'entre eux, travaillant dans un centre d'aide par le travail, le plafond prend une valeur différente, comparable au SMIC pour une personne seule et nettement supérieure pour un couple.

⁽³²⁾ Selon le panel européen, la proportion d'hébergés (allocataires de plus de 25 ans qui ne sont ni personne de référence ni conjoint d'un foyer) serait de l'ordre de 30 % pour l'API, 50 % pour l'AAH, et 40 % pour le minimum-vieillesse.

déduit pour le RMI et l'API. Cette situation représente 9 % des allocataires du RMI. C'est dans cette situation que le niveau de vie est le plus faible, puisque l'allocataire ne bénéficie ni d'une aide au logement, ni de la possession d'un logement, ni de la solidarité familiale. Comme le bénéfice des aides au logement est réservé aux personnes qui peuvent se loger dans un logement satisfaisant à des normes de surface et de salubrité, les personnes non logées ou mal logées se voient garantir un revenu minimum sensiblement plus faible que les personnes logées normalement³³. Ceci pourrait contribuer au maintien de certaines situations d'exclusion. Sur ce point, le système de minima sociaux s'écarte de la logique d'un revenu minimum garanti à tous.

Tableau 4 - **Revenu monétaire total selon la situation en matière de logement**
L'exemple du RMI ou du minimum vieillesse

En francs par foyer et par mois	RMI s.d.f.	RMI hébergé	RMI locat.	MV prop.	MV locat.
Personnes seules	2 403	2 114	3 340	3 433	4 659
Couples sans enfants	3 604	3 027	4 469	6 158	7 600
Familles monoparentales 1 enfant	3 604	3 027	4 607		

II. Minima sociaux et pauvreté

Les instituts statistiques européens mesurent la pauvreté en termes monétaires et relatifs. Les pauvres sont définis comme les ménages dont le niveau de vie, mesuré par le revenu monétaire total par unité de consommation, est inférieur à un certain seuil, souvent calculé comme la moitié du niveau de vie médian du pays³⁴. Cette approche est fondée sur le principe suivant : le niveau de vie médian représente la norme sociale du pays en matière de revenu ou de consommation ; le pauvre est celui qui risque de ne pas s'intégrer dans la société parce que son revenu est trop éloigné de cette norme.

La pauvreté ainsi définie touche environ 10 % de la population française. L'analyse des différentes situations montre que le revenu des allocataires des différents minima sociaux ainsi que le revenu des travailleurs payés au SMIC se situe tantôt en deçà, tantôt au-delà du seuil de pauvreté.

Niveau des minima et seuils de pauvreté

Le seuil de pauvreté, évalué selon le panel européen, s'établit à 3 200 F par mois et par unité de consommation en 1993 (Chambaz, 1997). Ceci correspond à la moitié du niveau de vie médian des Français (c'est-à-dire le revenu par unité de consommation, voir encadré), estimé par cette source. Compte tenu de l'inflation et de la croissance du niveau de vie, le seuil de pauvreté retenu est de 3 500 F en 1997. Il s'agit d'un ordre de grandeur sensible à la définition du niveau de vie au sein de la source statistique utilisée³⁵. Le seuil retenu ici l'est dans une définition proche du revenu monétaire total évalué dans les cas-types. Les seuils de pauvreté augmentent avec la taille du ménage (tableau 5).

Tableau 5 - **Seuil de pauvreté** en 1997 en francs par mois

	Seuil de pauvreté	Nombre d'unités de consommation correspondantes
Personnes seules	3 500	1
Couples sans enfants	5 250	1,5
Couples 1 enfant	6 300	1,8
Couples 2 enfants	7 350	2,1
Couples 3 enfants	8 400	2,4
Familles monoparentales 1 enfant	5 250	1,5

⁽³³⁾ Selon l'approche en terme de responsabilité (chapitre IV), la société considérerait que le sans domicile fixe est ainsi tenu en grande partie responsable de sa situation.

⁽³⁴⁾ Le niveau du seuil peut être fixé plus ou moins bas, par exemple 40 ou 60 % de la médiane, mais le choix le plus courant est la demi-médiane.

⁽³⁵⁾ L'enquête Budget de famille estimait le seuil à 3 800 F par unité de consommation en 1994 (Hourriez et Legris, 1997).

Familles monoparentales 2 enfants	6 300	1,8
Familles monoparentales 3 enfants	7 350	2,1

Source : Panel européen, d'après Chambaz, 1997.

Le seuil ainsi obtenu peut être comparé³⁶ au revenu d'un allocataire ou d'un travailleur au SMIC pour les différents cas-types étudiés dans la première partie (tableau 6).

Un allocataire du RMI se situe nettement sous le seuil de pauvreté quelle que soit la composition familiale. Il en va pratiquement de même pour une famille en ASS sans ressource propre. Le barème de ces deux minima est donc insuffisant pour sortir les populations concernées de la pauvreté monétaire. En revanche, le montant du minimum vieillesse est en théorie suffisant pour permettre aux personnes âgées d'échapper à la pauvreté. L'API garantit un revenu comparable au seuil.

Selon la composition du ménage, un emploi à temps complet ne garantit pas forcément un revenu supérieur au seuil de pauvreté. Avec un seul salaire égal au SMIC à temps plein, une personne isolée avec ou sans enfants à charge dépasse le seuil de pauvreté, mais un couple avec enfants reste légèrement en-deçà.

Pour un foyer dont l'unique apporteur de ressources travaille à temps partiel, le maintien dans la pauvreté est encore plus probable. Avec un seul salaire au SMIC horaire aux $\frac{3}{4}$ temps, les personnes seules et familles monoparentales sont à peu près au niveau du seuil, les couples en dessous. Avec un seul salaire au SMIC horaire à mi-temps, le foyer passe en principe toujours sous le seuil.

Tableau 6 - Minima sociaux et seuil de pauvreté

En % du seuil de pauvreté	RMI	ASS	AAH	API	MV	$\frac{1}{2}$ SMIC	SMIC	SMIC +ASS	SMIC +AAH	2 SMIC
Personnes seules	0,9	1,0	1,3		1,3 ^a	0,9	1,5			
Couples sans enfants	0,8	0,8	0,9		1,4 ^a	0,8	1,1	1,5	1,7	1,8
Couples 1 enfant	0,8	0,8	0,8			0,8	0,9	1,3		1,6
Couples 2 enfants	0,8	0,8				0,8	0,9	1,2		1,5
Couples 3 enfants	0,8	0,8				0,8	1,0	1,3		1,5
Fam monop. 1 enfant	0,9	0,9		1,0		0,8	1,2			
Fam monop. 2 enfants	0,8	0,9		1,0		0,9	1,2			
Fam monop. 3 enfants	0,8	1,1		1,0		1,1	1,4			

Lecture : ce tableau présente le rapport du revenu monétaire total, évalué dans les différents cas-types aux tableaux 1 et 2, au seuil de pauvreté. Il s'agit toujours de foyers locataires avec aide au logement.

(a) En l'absence d'allocation logement, ce qui est fréquent, le ratio serait ramené à 1,0 pour une personne seule ou à 1,2 pour un couple.

Populations d'allocataires et populations pauvres

Entre 5 et 5,5 millions de personnes vivent dans des foyers pauvres en 1993-1994, ceci sans compter les personnes sans logement ou vivant en institution. Cet effectif est comparable à celui des personnes couvertes par les minima sociaux, qui s'élève fin 1995 à environ six millions (chapitre III). La population des pauvres et celle des bénéficiaires de minima se recoupent largement, notamment dans le cas du RMI. Pourtant, ces deux populations ne se recouvrent pas complètement. Beaucoup de bénéficiaires de minima ne sont pas pauvres, et vice versa.

Trois éléments peuvent expliquer qu'une personne touche un minimum social sans être comptée parmi les pauvres au sens monétaire. Certains minima, comme le minimum vieillesse, ont un barème supérieur ou égal aux seuils de pauvreté retenus. D'autres minima, comme l'AAH ou l'ASS, sont

⁽³⁶⁾ Cette comparaison n'est valable que pour les allocataires disposant d'un logement autonome. Pour un allocataire hébergé, on ne sait pas dans quelle mesure il partage des éléments de niveau de vie avec la famille hébergente. Si par exemple il ne participe pas au coût du logement, son niveau de vie personnel est relevé sensiblement.

cumulables avec des salaires et permettent alors d'obtenir un niveau de vie sensiblement supérieur aux seuils. Enfin, de nombreux allocataires sont hébergés par leurs ascendants ou descendants. Or, ces derniers ne sont pas nécessairement pauvres. Ils risquent toutefois de l'être un peu plus souvent dans le cas du RMI ou de l'ASS que dans le cas de l'AAH, compte tenu de l'hérédité sociale de la pauvreté ou du chômage qui n'existe pas pour le handicap.

Réciproquement, trois éléments peuvent expliquer que des ménages comptabilisés comme pauvres ne perçoivent aucun minimum social. Comme l'illustrent les cas-types précédents, certains travailleurs se situent sous le seuil de pauvreté sans avoir droit à un minimum social. Il s'agit, d'une part, des personnes seules travaillant au SMIC à temps partiel (moins de trois quarts de temps environ) ; d'autre part des couples dont l'unique apporteur de ressources travaille au SMIC à temps plein sont pauvres, soit environ 200 000 selon l'enquête Budget de famille 1994 (Hourriez-Legris, 1997). A fortiori, certains chômeurs indemnisés se retrouvent sous le seuil de pauvreté.

Certaines personnes pauvres n'ont pas droit ou ne font pas valoir leurs droits à un minimum social. Outre celles qui ne font pas valoir leurs droits par manque d'information ou par crainte de la « stigmatisation », deux cas peuvent être cités : celui de certains jeunes de moins de 25 ans sans ressources et ne pouvant recourir à la solidarité familiale ; celui de certaines personnes âgées qui préfèrent ne pas recourir au minimum vieillesse pour éviter la récupération sur succession³⁷.

Enfin, une mesure purement monétaire de la pauvreté conduit à comptabiliser parmi les pauvres des ménages dont la faiblesse des ressources est transitoire et ne relève pas d'un minimum social (étudiants, personne créant une entreprise, etc.).

La correspondance entre minima sociaux et situations de grande pauvreté n'est pas non plus assurée. Si le nombre d'allocataires du RMI sans logement est inférieur à 100 000, les estimations avancées pour le nombre de sans domicile fixe sont plus élevées (CNIS, 1995).

Ainsi, le système de minima sociaux ne couvre pas toutes les formes de pauvreté, notamment celles des jeunes ou des travailleurs à temps partiel, tandis que les allocations versées permettent parfois de dépasser largement le seuil de pauvreté. Le système semble réaliser un compromis entre la lutte contre la pauvreté monétaire et la volonté de compenser certaines difficultés spécifiques (handicap, vieillesse, entrée en monoparentalité ...).

L'évolution du pouvoir d'achat des minima sociaux

En évolution, les bénéficiaires de minima sociaux comme les salariés payés au niveau du salaire minimum tendent à se situer de plus en plus bas par rapport au seuil de pauvreté. En effet, au cours des années récentes, le pouvoir d'achat des différents minima sociaux et du SMIC net est resté globalement stable, tandis que le seuil de pauvreté relative a progressé au rythme du pouvoir d'achat de l'ensemble des ménages, soit près de 1 % par an (tableau 7). Dans l'absolu, les bénéficiaires ainsi que les travailleurs au SMIC ne s'appauvrissent pas : leur niveau de vie reste stable en francs constants. Mais le niveau de vie moyen des Français progresse, si bien que l'écart s'accroît entre les allocataires et le reste de la population.

Tableau 7 - Evolution du pouvoir d'achat des minima sociaux 1991-1997

Barèmes des minima sociaux	Taux de croissance en francs constants, en % par an	
	Allocation d'insertion	- 2,2
ASS	- 0,9	

⁽³⁷⁾ Deux indices suggèrent que de nombreuses personnes âgées pauvres n'ont pas le minimum vieillesse. D'une part, la masse versée au titre du minimum vieillesse est inférieure à celle qui serait nécessaire pour amener tous les revenus fiscaux des personnes âgées au niveau du plafond du minimum vieillesse (cf. enquêtes Revenus fiscaux). D'autre part, le taux de pauvreté des personnes âgées reste significativement différent de zéro dans les enquêtes auprès des ménages (Panel européen, Budget de famille) alors que le barème du minimum vieillesse est théoriquement au-dessus du seuil.

API	- 0,3
RMI	- 0,1
Assurance veuvage	0,0
AAH	+ 0,4
Minimum invalidité	+ 0,4
Minimum vieillesse	+ 0,4
SMIC net	+ 0,2

Source : CERC-Association.

En fait, les barèmes des différents minima n'évoluent pas de concert. Les revalorisations successives n'obéissent à aucune règle préétablie, contrairement par exemple aux Pays-Bas où les barèmes sont liés au salaire minimum. Et chaque minimum évolue indépendamment des autres, à l'exception de l'AAH et du minimum invalidité qui suivent le minimum vieillesse.

Au cours des années récentes (1991-1997), l'ASS et surtout l'allocation d'insertion perdent du pouvoir d'achat, tandis que les minima destinés aux personnes âgées et aux handicapés en gagneraient plutôt. Le RMI, l'API, et l'assurance veuvage suivent l'inflation. Ces tendances datent du milieu des années quatre-vingt : l'ASS et l'AI créés en 1984 perdent constamment du pouvoir d'achat depuis 1986 ; le minimum vieillesse et les minima associés sont globalement stables depuis 1982 après avoir été fortement revalorisés durant les années soixante-dix ainsi qu'en 1981 ; les autres minima sont à peu près stables depuis leur création. Au total, les disparités entre allocataires des différents dispositifs tendent plutôt à s'accroître, puisque les barèmes les mieux revalorisés sont aussi les plus élevés : l'écart de revenu s'accroît entre les minima plutôt destinés aux personnes susceptibles de trouver un emploi et ceux plutôt destinés aux personnes placées par l'âge ou le handicap hors du marché du travail.

Minima sociaux et pauvreté en Europe

La comparaison du niveau des minima sociaux et du seuil de pauvreté peut être esquissée pour les autres pays européens en comparant les minima sociaux aux revenus monétaires des ménages dans chaque pays.

Exprimé en parités de pouvoir d'achat, le seuil de pauvreté peut être plus ou moins élevé selon le niveau de vie du pays et aussi selon que les revenus monétaires (par opposition aux revenus en nature) y représentent une part plus ou moins importante du revenu disponible des ménages. Par rapport à la France, le seuil en parités de pouvoir d'achat apparaît en 1993 un peu plus élevé en Allemagne (+ 13 %) ou en Belgique (+ 9 %), et aussi élevé aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni (Chambaz, 1997).

Rapporté au seuil de pauvreté de chaque pays, le revenu accordé aux allocataires de minima sociaux chez nos principaux voisins est du même ordre de grandeur que celui accordé en France, en ce qui concerne les minima sociaux remplissant une fonction analogue au RMI ou à l'ASS. En Allemagne et en Belgique comme en France, une personne seule au minimum social obtient environ 95 % du seuil une fois prise en compte l'aide au logement éventuelle. Le Royaume-Uni paraît moins généreux, mais il faudrait tenir compte de l'aide au logement. Les Pays-Bas se distinguent par des minima relativement généreux, d'un niveau comparable au salaire minimum.

Il semble toutefois que les minima français soient relativement peu généreux avec les familles, par rapport à l'Allemagne notamment. En France, un couple au RMI passe nettement sous le seuil, ce qui n'est pas le cas en Allemagne, compte tenu d'échelles d'équivalence plus favorables.

Chapitre VII

MINIMA SOCIAUX ET REVENUS D'ACTIVITÉ

Le chapitre V a mis en évidence diverses incohérences entre minima sociaux liées aux logiques originelles des dispositifs, à la prise en compte de la composition du ménage, à l'interférence avec d'autres allocations et à la possibilité laissée ou non à l'allocataire ou son conjoint de disposer de revenus d'activité. Ce chapitre analyse les minima sociaux par rapport aux situations d'activité.

Dans certains cas, des minima sociaux n'assurent pas des revenus très différents de ceux qui sont tirés d'une activité, voire fournissent des revenus supérieurs.

Ces cas sont naturellement plus nombreux pour l'allocation aux adultes handicapés ou le minimum invalidité car leur montant est plus élevé. Toutefois, ces minima sociaux compensent un handicap durable qui ne permet pas ou rend difficile l'exercice d'une activité et la comparaison avec les revenus d'activité a moins de sens. Il est plus pertinent de se concentrer sur la comparaison entre les minima sociaux qui compensent l'absence, normalement temporaire, d'un emploi et les revenus tirés d'une activité. Aussi, les remarques qui suivent concerneront-elles surtout le RMI, l'ASS et l'API.

Il existe, dans l'ensemble des cas-types analysés, deux situations dans lesquelles l'écart entre le RMI et un revenu d'activité est faible, voire nul ou négatif : le cas des personnes ayant un travail rémunéré au SMIC à mi-temps, quelle que soit leur situation familiale, le cas des familles avec un ou deux enfants et un seul salaire.

Tableau 1 - Revenu monétaire total pour des foyers locataires

En francs par foyer et par mois	RMI	ASS	API	½ SMIC	1 SMIC
Personnes seules	3 340	3 477	(5 065)	3 332(b)	5 259
Couples sans enfant	4 469	3 692(a)		3 610(a)	5 572
Couples 1 enfant	5 192	3 831(a)		3 930(a)	6 016
Couples 2 enfants	5 996	4 586(a)		4 730(a)	6 868
Couples 3 enfants	7 040	6 401(a)		6 560(a)	8 821
Familles monoparentales 1 enfant	4 607	4 303(a)	5 221	4 429(b)	6 580
Familles monoparentales 2 enfants	5 275	5 530	6 221	5 687	7 900
Familles monoparentales 3 enfants	6 319	7 820	7 358	7 991	10 349

Note : ce tableau est extrait des tableaux 1 et 2 du chapitre III.

(a) Les ressources peuvent être complétées par une allocation différentielle de RMI.

(b) La personne n'a pas droit au RMI, même si ses ressources totales sont inférieures à celles obtenues par un allocataire.

Ces cas-types pourraient être de peu d'importance s'ils n'étaient observés que de manière exceptionnelle. Or tel n'est pas le cas. Ces situations résultent d'abord du développement des emplois à temps partiel rémunérés au SMIC, ce qui est fréquemment le cas dans les services. Elles sont également révélatrices d'incohérences dans le traitement de différents coûts (logement, famille) par la protection sociale selon qu'il s'agit des situations d'activité (même à très bas salaire) ou des dispositifs de minima sociaux.

Le développement du travail à temps partiel

Un salaire égal au SMIC à temps plein assure toujours un revenu supérieur au montant du RMI, de l'API, ou de l'ASS, quelle que soit la configuration familiale. Cette situation traduisait le choix fait à l'origine du RMI de créer une distance entre le revenu minimum garanti et la situation de référence du travail salarié. Cependant le travail à temps partiel s'est beaucoup développé dans les années récentes en France, surtout depuis 1992. Par conséquent, la situation de référence tend à changer : il est de plus en plus fréquent qu'un salaire correspondant au SMIC à temps partiel n'assure pas un revenu supérieur au montant des minima sociaux.

Le travail à temps partiel correspond à des situations très variées en termes de niveau de vie. Alors qu'il correspondait la plupart du temps à un deuxième revenu au sein d'un couple, il se rencontre

fréquemment aujourd'hui chez des jeunes poursuivant des formations ou en situation d'apprentissage. S'ajoutent les retraits progressifs d'activité et les emplois aidés (CES ou CEC).

Le travail à temps partiel interfère avec les minima sociaux d'autant plus qu'il est la principale ressource du ménage et qu'il est faiblement rémunéré. La répartition des ménages selon les combinaisons d'emploi de la personne de référence et de son conjoint éventuel révèle l'importance de cette interférence : l'emploi à temps partiel apparaît en 1995 comme la principale ressource de 6 % des ménages d'âge actif (tableau 2).

Dans l'ensemble de la population (de plus de quinze ans), on s'intéresse aux personnes actives ayant un emploi à temps plein ou à temps partiel ou chômeurs au sens du BIT et aux personnes inactives susceptibles de se porter sur le marché du travail (personnes inactives de moins de 60 ans non étudiants, ni militaires du contingent, ni retraitées). Cette population est étudiée du point de vue des configurations de ménage -personnes seules, familles monoparentales, couples, enfants (de plus de quinze ans) vivant chez leurs parents- et du point de vue des taux de rémunération -effective, c'est-à-dire le salaire déclaré à l'enquête, en équivalent temps plein- ou potentielle, c'est-à-dire qu'elle serait susceptible d'avoir en moyenne compte tenu de sa formation, son âge, son sexe, sa catégorie socioprofessionnelle. On s'intéresse particulièrement aux personnes concernées par des faibles taux de rémunération, soit avec un salaire net en équivalent temps plein strictement inférieur à 6 000 F, soit 1,25 SMIC.

Tableau 2 - Répartition des ménages(a) selon les configurations d'emploi (en %)

	Tous ménages	Ménages à faibles salaires (b)
• Existence d'au moins un emploi à temps plein		
Personne seule à temps plein	16	17
Parent isolé à temps plein	5	7
Couple deux temps plein	28	7
Couple un seul conjoint à temps plein		
l'autre à temps partiel	13	5
l'autre sans emploi	21	13
• Pas d'emploi à temps plein, mais existence d'au moins un emploi à temps partiel		
Personne seule temps partiel	2	8
Parent isolé temps partiel	1	5
Couple deux temps partiel	1	1
Couple un seul temps partiel	2	3
• Pas d'emploi		
	10	34
Ensemble des ménages	100	100

(a) Seule la situation de la personne de référence et du conjoint est prise en compte, les jeunes et les adultes hébergés étant ici ignorés. Les étudiants ainsi que les retraités et assimilés sont exclus du champ de ce tableau.

(b) La configuration de couple à faible salaire est restreinte au cas où les deux le sont.

Source : enquête Emploi 1995, estimations CSERC.

Si l'on s'intéresse plus particulièrement aux populations à faibles salaires, l'emploi à temps partiel comme seule source de revenu y apparaît bien plus fréquent. Il en est de même pour le double non-emploi. En sens inverse, la biactivité se concentre plutôt chez les couples à salaires relativement élevés.

En plus des personnes formant un ménage autonome, environ 2,8 millions de jeunes ou d'adultes âgés de 15 et plus (à l'exclusion des élèves, étudiants et militaires du contingent) sont hébergés chez leurs parents, dont environ 1,5 million de 25 ans et plus. Dans plus de la moitié des cas, ils sont employés à temps plein, moins fréquemment lorsqu'ils ont des bas salaires. Mais plus de 10 % d'entre eux travaillent à temps partiel. Les emplois à temps partiel et les sans emploi sont plus fréquents dans les catégories moins qualifiées que dans les catégories plus qualifiées, l'écart se creusant surtout pour les jeunes âgés de 25 ans et plus.

Il existe donc de nombreuses situations dans lesquelles un emploi à temps partiel avec un salaire horaire voisin du SMIC constitue la seule ressource d'un ménage, ce qui implique un niveau de vie comparable au RMI. Pour autant, la majorité des emplois à temps partiel ne correspond pas à ce cas de figure. Le couple dans lequel l'homme travaille à temps plein tandis que la femme travaille à temps partiel correspond aujourd'hui encore à un peu plus de la moitié des 3,5 millions d'emplois à temps partiel (tableau 3). Un emploi à temps partiel sur quatre constitue la principale ressource d'un ménage. Le reste des emplois à temps partiel est occupé par les personnes hébergées. Ces proportions restent à peu près inchangées si l'on se focalise sur les emplois à temps partiel payés au SMIC, ou si l'on élimine les contrats aidés et les emplois publics du champ de l'observation.

Tableau 3 - Répartition des emplois à temps partiel selon la situation familiale (en %)

	Tous emplois	Emplois à faibles salaires (a)
<i>• La personne à temps partiel est la personne de référence ou le conjoint d'un ménage</i>		
Homme seul	3	3
Femme seule	6	7
Parent isolé	6	6
En couple, conjoint à temps plein	64	63 (b)
En couple, conjoint à temps partiel	3	4
En couple, conjoint sans emploi	8	6
Autres	1	1
<i>• La personne à temps partiel est hébergée</i>		
Enfant de la personne de référence	8	9
Autres	1	1
Ensemble des ménages	100	100

Champ : salariés du secteur privé, contrats non aidés.

(a) Salaire horaire au voisinage du SMIC.

(b) Dont 53 % où le conjoint gagne plus que le SMIC, et seulement 10 % où son salaire est voisin du SMIC.

Source : enquête Emploi 1995, estimations CSERC.

Une autre caractéristique du temps partiel est qu'il apparaît de plus en plus fréquemment dans les enquêtes Emploi comme contraint ou subi³⁸. Alors que le temps partiel des couples dont un membre occupe un temps plein n'est subi que dans 40 % des cas, le temps partiel des soutiens de famille ou des personnes hébergées est subi dans 50 à 70 % des cas. Le temps partiel choisi comme salaire d'appoint correspond relativement souvent à une durée du travail hebdomadaire supérieure à 30 heures.

Les aides au logement

Le plafond de l'allocation du RMI pour une personne seule (2 114 F) est inférieur à un demi SMIC (2 519 F net). Pourtant, une personne isolée travaillant au SMIC à mi-temps peut avoir un revenu disponible légèrement plus faible qu'un allocataire du RMI (tableau 1). Ceci provient du mode de calcul de l'allocation logement.

Le bénéficiaire du RMI touche une aide au logement supérieure à celle d'une personne qui perçoit des revenus d'activité égaux au plafond du RMI, il a ainsi un revenu disponible plus élevé. En effet, les aides au logement sont fixées en fonction de la taille et des ressources du ménage, de son loyer et de son type de commune. La fraction du loyer prise en charge diminue en fonction des ressources. Or les ressources prises en compte correspondent à une définition proche du revenu imposable qui ne comprend pas l'ensemble des minima sociaux ainsi que divers revenus de transfert (prestations familiales par exemple), mais comprend les revenus salariaux. Cette dissymétrie³⁹ provoque cette incohérence peu justifiable, les revenus d'activité se voyant implicitement pénalisés par rapport aux transferts sociaux, pour des situations de revenus semblables.

⁽³⁸⁾ C'est-à-dire que la personne interrogée déclare souhaiter travailler davantage.

⁽³⁹⁾ Il en résulte également que le revenu disponible total d'une personne isolée âgée et locataire est moins élevé si elle touche une pension contributive de l'ordre de 3 600 F par mois (qui fait partie des ressources prises en compte dans le calcul de l'allocation logement) que si elle touche le minimum vieillesse (non pris en compte).

L'allocation logement diminue au fur et à mesure que le revenu salarié perçu par l'individu augmente. Le taux marginal de prélèvement se situe entre 25 % et 30 % pour les salaires inférieurs ou égaux au SMIC et pour une personne seule : pour un franc de salaire supplémentaire, l'allocation logement baisse de 25 à 30 centimes ; pour un couple, la baisse est de l'ordre de 20 centimes.

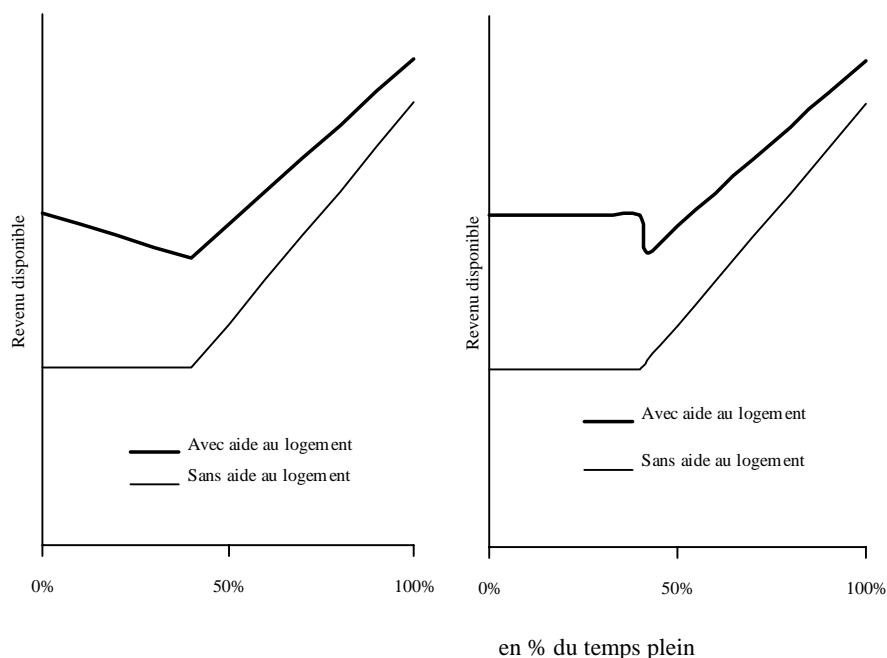
Le profil du revenu disponible pour une personne seule passant⁴⁰ de la situation d'allocataire du RMI à une situation de travail à temps plein au SMIC est représentée sur le graphique 1. Sans aide au logement, le revenu reste constant du fait du caractère différentiel du RMI, jusqu'au moment où le salaire dépasse le niveau maximal de l'allocation (soit environ pour un temps de travail de 42 % du temps plein). Avec l'allocation logement qui décroît en fonction du salaire, le revenu disponible devrait diminuer dans cette zone (partie gauche du graphique 1).

En fait, un mécanisme de neutralisation a été introduit afin de corriger l'impact dégressif des aides au logement sur le revenu disponible des bénéficiaires des minima sociaux ayant des revenus d'activité. Il s'agit de la « neutralisation » des ressources salariales dans le calcul de l'allocation logement, qui permet à tout allocataire du RMI ou de l'ASS de percevoir l'allocation logement maximale, même s'il perçoit des revenus d'activité. Cette neutralisation des ressources restreint la zone dans laquelle le revenu disponible obtenu en travaillant est inférieur à celui obtenu en ne travaillant pas à la zone des salaires à peine supérieurs au plafond du minimum social considéré (partie droite du graphique 1).

Il reste qu'avec des délais tenant à la date de référence des revenus dans le calcul de l'allocation logement, un allocataire qui « sort » du RMI, par suite d'une reprise d'emploi à temps partiel, peut voir son revenu disponible baisser.

Cette prise en compte différente des revenus de transfert et des revenus d'activité pour le calcul des aides au logement est une caractéristique du système français. En dehors de l'Allemagne, la nature des revenus intervient assez peu dans le calcul des aides au logement chez nos voisins.

Graphique 1 - Evolution du revenu en fonction du temps de travail salarié au SMIC



Lecture : Partie gauche : En deçà d'une durée du travail minimale, le salaire reste inférieur au plafond de l'allocation différentielle. Le taux de prélèvement marginal atteint 100 % en

⁽⁴⁰⁾ Il s'agit d'une situation théorique, le passage d'un état de non-emploi à un emploi ne passe pas dans la réalité par un accroissement progressif du nombre d'heures.

l'absence d'aide au logement, et environ 125 % en présence d'aide au logement. Au-delà de cette durée minimale, le taux marginal de prélèvement devient nul en l'absence d'aide au logement, et voisin de 25 % en présence d'aide au logement.

Partie droite : On tient compte de la neutralisation des ressources qui s'applique aux allocataires du RMI tant qu'ils restent dans le dispositif. L'aide au logement ne chute que lorsqu'ils gagnent un salaire suffisant pour quitter le RMI (42 % d'un temps plein pour une personne seule).

Remarque : Ce graphique est une représentation schématique, inspiré de Fleurbaey et alii, 1996. Le seuil de durée du travail qui correspond à un revenu égal au plafond du RMI (42 % d'un temps plein) ne vaut que pour les personnes seules. Il serait un peu plus élevé chez les familles monoparentales ou les couples.

La difficulté principale de l'allocation logement ne réside donc pas en France dans sa dégressivité mais dans la dissymétrie liée à la définition des ressources prises en compte. En effet, le taux de prélèvement marginal de 25 % est difficile à qualifier en soi. Par comparaison, certains pays pratiquent des taux marginaux beaucoup plus élevés ; ainsi, au Royaume-Uni, le taux de prélèvement marginal de l'allocation logement est de 70 % pour les allocataires du Family Credit⁴¹ (voir annexe II).

La distorsion entre revenus d'activité et prestations sociales n'est pas limitée à la seule allocation logement. Elle se produit dans les diverses prestations sous conditions de ressources dès lors que les ressources prises en compte n'intègrent pas les revenus de transfert.

La configuration familiale

Le conjoint

D'autres incohérences s'introduisent quand on prend en considération la configuration familiale. La première renvoie à la prise en compte du conjoint.

L'écart de revenu disponible pour un couple allocataire du RMI et un couple dont une seule personne travaille à mi-temps, au SMIC, est plus élevé que pour le cas des personnes isolés, puisque dans l'approche du RMI on tient compte, légitimement, de l'accroissement des besoins (d'ailleurs avec une échelle d'équivalence assez modérée, cf. chapitre VI). Le salaire, pour sa part, n'est pas fonction de la situation familiale, et dans cette zone de bas revenus, non soumis à imposition, aucun élément de quotient familial n'intervient. Ainsi, un couple dont une seule personne travaille à mi-temps aurait comme ressources 2 519 F, soit moins que le plafond du RMI pour un couple (3 027 F). Cette situation n'est pas exceptionnelle, bien que plus rare que celle de la personne isolée au SMIC à mi temps. Certes, ce couple serait éligible au RMI, comme on l'a vu au chapitre précédent, mais on peut se demander dans quelle mesure d'autres dispositifs ne pourraient pas être mis en place pour éviter ce que l'on peut considérer aussi comme un taux marginal de prélèvement excessif. Un crédit d'impôt pour les couples à bas revenus, dont une personne a une activité, du type de l'Earned income tax credit américain, pourrait en être une formule.

Les enfants à charge

En ce qui concerne les enfants à charge, la France se caractérise par une politique d'allocations familiales visant à favoriser les familles de plus de deux enfants ; il n'y a pas de versement d'allocation pour un seul enfant et le montant est faible pour le second (675 F), plus élevé pour le troisième (1 539 F d'allocations familiales plus, sous conditions de ressources, 878 F de complément familial). Cette optique n'est donc pas la prise en charge du coût de l'enfant. C'est plutôt celle-ci qui est retenue, à juste titre, pour le RMI ou l'allocation de parent isolé qui, partant de la nécessité de couvrir les besoins minimaux, sont majorés dès le premier enfant. Ainsi, le RMI pour un couple avec un enfant est majoré de 585 F, une fois pris en compte le forfait logement, puis à nouveau de 720 F pour le second et 960 F pour le troisième. Il en résulte une autre distorsion en défaveur des personnes

⁽⁴¹⁾ Il s'y ajoute un taux marginal supplémentaire de 20 % dû à l'exemption (Council Tax Benefit) d'un impôt local fondé sur la valeur du loyer.

ayant des faibles revenus d'activité lorsqu'ils ont un, voire deux enfants. Il peut paraître étonnant qu'il leur faille demander une allocation de RMI pour voir pris en charge le coût de l'enfant⁴².

Dans les pays européens étudiés, les allocations familiales sont versées dès le premier enfant. Elles sont souvent d'un même montant quel que soit le rang, mais croissantes avec l'âge. Ces dispositions limitent les distorsions par rapport au traitement des minima sociaux ; à titre d'exemple, la majoration du minimum social (ABW) pour chaque enfant aux Pays-Bas est égale au montant des allocations familiales (voir annexe II).

Il apparaît ainsi que ce n'est pas le niveau ou le barème des minima sociaux et notamment du RMI qui est à l'origine des écarts de revenu parfois faibles qu'on constate avec les bas revenus d'activité. Mais plutôt la politique de transferts et de prélèvements sociaux qui s'applique aux bas revenus d'activité.

La variabilité des revenus

Les cas-types présentés dans ce qui précède doivent être relativisés, car ils correspondent à des situations stables. En fait, lors du passage d'un état à un autre (par exemple lors d'un retour à l'emploi), divers éléments conduisent à provoquer des décalages qui, en général, bénéficient aux personnes en cause. Ces décalages sont liés aux périodes de références en matière de ressources prises en compte. Ainsi, pour le RMI, la déclaration de ressources porte sur les revenus salariaux des trois mois précédant le renouvellement de l'allocation. Pour une reprise d'emploi à temps partiel, outre l'intéressement, s'ajoute l'effet de ce décalage : pendant un trimestre le salaire est perçu sans que l'allocation de RMI soit affectée à la baisse.

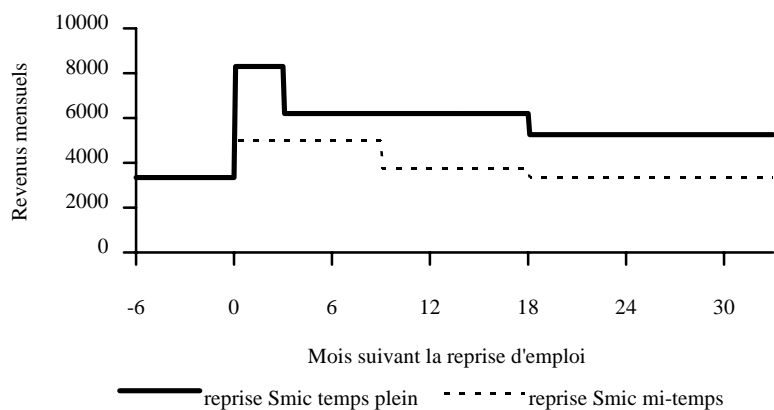
Le montant des aides au logement est révisé chaque année au 1er juillet en fonction des revenus de l'année civile précédente. Par conséquent, lorsqu'un allocataire reprend un emploi, la baisse de l'aide au logement peut ne pas être immédiate.

Lorsqu'un allocataire au chômage reprend un emploi, il enregistre un gain monétaire significatif, d'autant que le dispositif d'incitation à la reprise d'emploi s'applique dans ce cas. Ce n'est qu'au bout de quelques mois que le gain monétaire s'affaiblit, au point de devenir parfois négatif.

Ainsi, le revenu disponible d'une personne seule au RMI locataire est de 3 340 F. Si cette personne reprend un emploi, elle disposera à terme (en situation stable) de 5 259 F si elle reprend un SMIC à temps plein, et 3 332 F seulement si elle reprend un SMIC à mi-temps. Entre temps, le cumul RMI - salaire durant un trimestre ou bien l'intéressement durant neuf mois, ainsi que l'éventuel décalage temporel de l'allocation logement durant 18 mois en moyenne, permettent un gain significatif.

Graphique 2 - Chronique du revenu d'une personne seule, au RMI, reprenant un emploi

⁽⁴²⁾ En sens inverse, il est étonnant que le troisième enfant entraîne un accroissement de revenu plus faible pour un ménage allocataire du RMI que pour un ménage ordinaire.



Note : cas d'un locataire.

Remarque : ce graphique est une représentation simplifiée des graphiques présentés dans ODAS, 1997.

Le rôle de l'aide sociale

Dans le revenu des ménages allocataires de minima sociaux interviennent également des prestations d'aide sociale des départements et communes, aide sociale légale ou aide sociale facultative. Ces aides peuvent être des ressources en espèces affectées ou des ressources « en nature », notamment par accès à des consommations gratuites ou à prix réduit. Ces prestations ne sont pas limitées aux seuls allocataires de minima sociaux et couvrent une population plus large, notamment de familles salariées à bas revenus. Le montant des aides est difficile à estimer, ainsi que leur répartition entre les bénéficiaires. Il est aussi fonction des choix des collectivités territoriales concernées et de leur plus ou moins grande aisance financière.

Faute de pouvoir disposer d'information systématique sur ce sujet, une étude détaillée a été menée, dans le cadre de l'établissement de ce rapport, par les services du département d'Ile-et-Vilaine, de la ville de Rennes, de la CAF et de l'INSEE. Ont été analysées les aides sociales, légales ou facultatives (encadré) au profit des bénéficiaires de minima sociaux du district urbain de Rennes. L'étude portait sur l'évaluation des montants des aides et les critères d'attribution⁴³.

Une fraction importante de l'aide sociale bénéficie, dans ce cas, aux allocataires de minima sociaux, qu'elle soit évaluée en nombre de cas traités ou en coût financier. Il n'existe pas de données concernant la concentration des différentes aides sur certains ménages, mais en supposant un cumul des différentes aides évaluées chacune par le montant moyen de la dépense, on peut atteindre une somme d'environ 1 000 F par mois. L'importance des montants qui peuvent être mis en jeu est donc assez grande au regard du niveau des ressources procurées par les différents minima sociaux. On ne peut cependant aller beaucoup plus loin dans l'analyse des effets sur les revenus des allocataires du fait des disparités de situation.

En ce qui concerne les critères d'attribution, la définition des ressources prises en compte pour l'attribution des aides légales traite de manière homogène les revenus d'activité et les revenus de transfert. Il en est de même pour l'essentiel des aides facultatives recensées dans le cas précis étudié. Cette disposition permet d'éviter les dissymétries entre prestations sociales et revenus d'activité qui auraient été liées à des aides réservées à des catégories spécifiées de personnes (par exemple allocataires du RMI, ou chômeurs, etc.).

L'aide sociale légale (dite obligatoire) comprend des prestations, en espèces ou en nature, dont les conditions d'attribution sont fixées par la loi et qui donnent lieu à un financement

⁴³) Une seconde partie de l'étude a consisté en la tenue d'entretiens avec des bénéficiaires de minima sociaux dans trois communes du département dont Rennes, sur leurs attitudes face au travail (voir chapitre VIII).

obligatoire dans un budget public. La quasi totalité de l'aide sociale a été transférée au département, qui est désormais la collectivité publique de droit commun en matière d'aide sociale. L'aide sociale légale départementale comprend l'aide sociale à l'enfance, l'aide sociale aux handicapés, l'aide sociale aux personnes âgées.

Les aides sociales légales sont versées sous conditions de ressources. Celles-ci sont définies dans une optique extensive analogue à celle utilisée pour le RMI et comportent les revenus d'activité, les retraites, les revenus financiers, mais aussi les prestations familiales.

L'aide sociale facultative est du ressort des départements et des communes. Elle peut être attribuée sous conditions de ressources avec des définitions similaires de ressources. Elle peut aussi être attribuée « sous condition de statut » par exemple aux chômeurs ou aux allocataires de tel ou tel minimum social.

Au titre des dissymétries de traitement lié à des aides diverses attachées à un statut, mention doit être faite des droits dérivés et de certaines exemptions liés au seul revenu minimum d'insertion : l'exemption de la taxe d'habitation, la suspension du remboursement des dettes, la prise en charge du ticket modérateur, sont attachés au statut de bénéficiaire de l'aide⁴⁴ et non au niveau de revenu. Il s'en suit une asymétrie avec les situations d'activité. Dans certains cas, lors du retour à l'emploi, les personnes ont intérêt à demeurer « bénéficiaires » du RMI, tout en ayant une suspension du versement de l'allocation, afin de conserver ces avantages de manière temporaire.

Troisième Partie

MINIMA SOCIAUX ET EMPLOI

Cette dernière partie aborde trois thèmes sujets à de vifs débats. Les minima sociaux sont-ils susceptibles de réduire la recherche d'emploi de leurs bénéficiaires en constituant des « trappes à pauvreté » (chapitre VIII) ? Quelle est la nature de la relation entre l'allocataire de minimum social et la société, par rapport au retour éventuel à une activité professionnelle ? Que peut-on dire de l'efficacité des processus d'insertion mis en place pour le RMI (chapitre IX) ?

Pour chacune de ces questions, l'information et les études disponibles ne permettent pas de répondre de manière définitive, ce qui nécessiterait la mise en oeuvre d'évaluations approfondies. Plusieurs conclusions partielles se dégagent néanmoins : l'utilité de réduire les distorsions de traitement entre revenu d'activité et transferts déjà mentionnée en deuxième partie, l'intérêt d'étudier un soutien au revenu des ménages ayant une activité professionnelle conduisant à de faibles revenus, l'intérêt de renforcer les aides à l'insertion économique et de les mettre en oeuvre au plus tôt.

(⁴⁴) Voir le non-paiement de la redevance télévision, mais il s'agit ici d'une pratique et non d'un droit.

Chapitre VIII

LES TRAPPES À INACTIVITÉ

Le niveau des minima sociaux et les modalités des dispositifs mis en oeuvre sont-ils un frein à l'emploi ? Cette question est évoquée dans nombre de pays et dans les principales instances internationales dans le cadre de l'interrogation générale sur les relations entre le système de protection sociale et l'emploi. Le présent chapitre lui est consacré.

Dans un premier temps, l'approche théorique utilisée pour décrire les facteurs influençant l'offre de travail est présentée et discutée. Dans un second temps, l'influence des incitations financières sur l'offre de travail est discutée au travers des résultats des analyses portant sur des expériences étrangères ou françaises. On s'interroge, dans un troisième temps, sur les effets respectifs de l'offre et de la demande de travail sur le niveau de l'emploi dans la situation économique présente.

A l'issue de cette discussion, il est possible de conforter les conclusions présentées au chapitre précédent sur les inconvénients de diverses modalités des systèmes de transferts sociaux. Enfin, l'approche en terme d'offre de travail conduit à revenir sur les conditions d'efficacité et de justice relatives aux politiques d'incitation au développement du temps partiel.

I. Incitations financières et offre de travail : un cadre théorique

Comme ceci a été présenté au chapitre précédent, lorsqu'une personne inactive ou au chômage prend ou reprend un emploi, le niveau de vie de son ménage peut ne pas progresser de manière importante, voire même diminuer. Ceci résulte du fait que les prestations reçues sous conditions de ressources se réduisent au fur et à mesure que les revenus s'accroissent.

Peut-il en résulter une désincitation au travail qui, soit conduise à ne pas rechercher un travail dont l'apport financier serait relativement trop faible, soit à ne pas accroître, lorsque c'est possible, la durée du travail ? Les économistes évoquent à ce sujet le terme de trappe à chômage lorsqu'il s'agit de la désincitation à retrouver un emploi, ou de trappe à pauvreté lorsque c'est l'accroissement de la quantité de travail ou plus généralement les efforts pour accroître le salaire d'une personne ayant déjà un emploi qui serait découragée. On peut de manière englobante réunir les deux trappes sous le vocable de trappe à inactivité, quoique les mécanismes ne soient pas complètement identiques, comme on le verra.

Cette question a été d'abord posée dans le cadre de discussions sur la reprise d'emploi des chômeurs indemnisés (il s'agit de la trappe à chômage proprement dite) : la durée d'indemnisation, son niveau ont-ils une influence sur les efforts dans la recherche d'emploi, sur le niveau des salaires demandés (en accroissant le « salaire de réservation ») ?

La question a aussi été étendue aux minima sociaux. Elle était sous-jacente à la fixation du montant du RMI ; le RMI pour un couple ayant été fixé à environ 0,6 fois le SMIC à temps plein. En Allemagne (voir annexe II), la loi définissant l'« aide à la subsistance » précise que le revenu des allocataires doit être inférieur au salaire net des groupes ayant un bas revenu, disposition qui a été renforcée en 1993. Aux Pays-Bas, par contre, le choix explicite est que le minimum social soit égal, pour un couple, au salaire minimum légal à temps plein. Mais ce type de questionnement peut également être utile pour proposer d'aménager les mécanismes de transfert afin de réduire le taux marginal de prélèvement sur les faibles revenus d'activité.

Le cadre théorique

L'analyse des trappes à inactivité se fait traditionnellement dans un cadre micro-économique classique. Chaque individu est supposé se déterminer dans ses choix relatifs au travail (par exemple la recherche d'emploi, l'acceptation ou le refus d'une proposition d'emploi donnée, etc.) de manière à obtenir le

maximum de satisfaction ou de « bien être ». Le « bien être » est un concept difficile à cerner précisément et dont les déterminants prennent une importance variable d'une personne à l'autre.

Parmi ces déterminants figurent le gain monétaire net (salaire net perçu moins l'éventuelle réduction de prestations), les frais spécifiques que peut générer l'activité professionnelle mais aussi des variables non monétaires : le travail réduit le temps libre, mais il permet de développer les relations sociales, il confère un statut plus valorisant aux yeux de la personne ou de ses proches que le statut d'assisté⁴⁵.

Le choix de se porter ou non sur le marché du travail, ou d'accroître son temps de travail si l'occasion en est trouvée, résulterait donc d'un arbitrage entre les avantages et les désavantages, monétaires et non monétaires, liés à l'emploi. Cet arbitrage doit aussi tenir compte des perspectives d'avenir : un retour à l'emploi peut ouvrir des perspectives d'améliorations ultérieures (accumulation du capital humain).

Ce modèle théorique (voir encadré), très utilisé pour nourrir certains débats de politique économique ou sociale, est aussi très discuté ou controversé. On peut souligner quelques points importants de ce débat.

Cette formalisation des arbitrages individuels entre emploi et non-emploi, lorsqu'elle est employée, ne doit pas être simplifiée à l'extrême. Il n'y a pas que le gain monétaire net à prendre en considération et des facteurs autres que les seules incitations monétaires sont susceptibles de réduire fortement l'effet de celles-ci pour certaines catégories de population.

Les résultats observés sur des personnes ayant un emploi ou sur des chômeurs indemnisés encore très proches du marché du travail ne peuvent être immédiatement transposés à des personnes très éloignées de l'emploi, dont le statut est différent des précédents (Strobel, OCDE 1994).

Le fait d'avoir schématisé une stricte rationalité économique d'un individu-type pour aider au raisonnement ne doit pas être imputé à des comportements explicites de personnes particulières. En particulier, on ne peut ni exclure qu'il puisse y avoir chez certains allocataires de telles démarches de calcul, ni négliger qu'un arbitrage précis entre avantages et inconvénients d'un retour à l'emploi est probablement un cas assez rare, ne serait-ce qu'en raison de la complexité des transferts sociaux en cause, déjà peu maîtrisée par nombre de spécialistes. Cette complexité est d'ailleurs accrue par les décalages souvent très longs, du moins en France, entre le retour à des revenus d'activité et l'impact négatif de ceux-ci sur certains transferts⁴⁶.

Ces remarques ne rendent cependant pas vaine l'utilisation d'un tel modèle et le sens des conclusions que l'on peut en tirer. En effet, des mécanismes peuvent orienter des décisions sans que les personnes en cause en aient toujours la conscience évidente. Le raisonnement micro-économique cherche simplement à rendre compte des résultats statistiques constatés sur des populations ; ainsi, la structure des prix relatifs des produits oriente les choix de consommation, pas forcément de chaque individu particulier, mais de l'ensemble des ménages, selon un modèle assez semblable retraçant les « choix du consommateur ». Le raisonnement formalisé en terme de trappes peut être suffisamment valable pour tester la cohérence des choix collectifs en matière de prélèvements sociaux et fiscaux. Le sens dans lequel jouent les différents facteurs intervenant pour l'arbitrage entre non-emploi ou emploi ou pour l'accroissement du temps de travail est assez assuré pour permettre d'organiser des propositions plus favorables à l'accroissement de l'offre de travail et éventuellement au niveau de l'emploi.

Les déterminants de l'offre de travail

(45) La question du statut n'est pas simplement une opposition entre deux états de travail ou de non-travail. Diverses études sociologiques mettent en avant que le statut d'un travailleur à temps partiel n'est pas identique à celui d'un travailleur à temps plein, qu'un CES n'est pas toujours considéré comme un « vrai boulot », ou bien encore que le statut d'un chômeur indemnisé dans l'assurance chômage n'est pas le même que celui d'une personne dépendant de l'assistance dans un minimum comme le RMI etc.

(46) Décalage pouvant aller jusqu'à dix-huit mois en moyenne pour l'allocation logement.

Le gain monétaire tiré du travail

Il s'agit du salaire net reçu, déduction faite des prélèvements fiscaux et des éventuelles réductions de prestations et transferts sociaux. Le premier élément à prendre en considération est la durée du travail offerte par les employeurs. Le fort développement des emplois à temps partiel, surtout dans les types d'emploi accessibles à nombre d'allocataires de minima sociaux, conduit à des niveaux de revenus salariaux peu différents de ceux des minima sociaux. Les emplois à temps partiels sont, au demeurant, souvent vécus comme « contraints » c'est-à-dire que les personnes en cause déclarent souhaiter travailler davantage. Ce point sera analysé plus en détail infra.

Le second élément est l'écart important, notamment en France, entre le coût du travail pour l'entreprise et le salaire net perçu par le salarié. Accroître le gain monétaire associé au travail peu qualifié doit moins être recherché dans la hausse du salaire minimum brut, dont l'augmentation pèse sur la demande de travail par les entreprises, que dans la réduction des charges sociales salariales pour les bas salaires en priorité.

En troisième lieu, comme il l'a été souligné au chapitre précédent, le gain monétaire net peut être réduit si des prestations en espèce ou en nature sont, d'une manière ou d'une autre, liées au statut (de chômeur, etc.) et non au revenu complet des individus.

Le temps libre

Selon le modèle néoclassique, l'offre de travail résulte d'un arbitrage entre revenu et loisir. L'idée implicite de ce modèle est que chaque heure travaillée réduit le bien-être, non seulement à cause de la pénibilité du travail, mais aussi parce qu'elle réduit le temps disponible pour les loisirs ou les travaux domestiques. Pour les allocataires de minima sociaux, la préférence pour le loisir ne joue probablement qu'un rôle limité, car ils n'ont pas accès à la plupart des loisirs, faute d'argent.

En revanche, les travaux domestiques peuvent limiter l'offre de travail, soit parce que la valeur de la production domestique excède le gain monétaire lié au travail, soit parce que les activités domestiques imposent des contraintes fortes sur le temps disponible pour le travail.

De plus, l'arbitrage entre temps libre et temps de travail peut se présenter de manière très différente selon les modalités du temps de travail. Les emplois dont les horaires sont hachés, contraignants, imprévisibles ou saisonniers sont difficilement acceptables par les personnes ayant des contraintes familiales fortes, même si le volume de travail accompli est faible.

Les coûts d'opportunité

Les coûts d'opportunité correspondent à l'ensemble des dépenses supplémentaires qui résultent de l'activité professionnelle : garde d'enfants, transports, restauration le midi, habillement, etc. Si ces dépenses excèdent le gain monétaire lié à la reprise d'emploi, la personne satisfait moins bien ses autres besoins de consommation en travaillant qu'en ne travaillant pas. En sens inverse, l'activité professionnelle peut permettre de réduire certains coûts (prise en charge partielle des frais de transport par l'employeur, accès lors qu'elles existent, aux prestations des comités d'entreprise etc.) ; par ailleurs, il ne faut pas non plus négliger les coûts spécifiques de la recherche d'emploi.

Dans les arbitrages réalisés par les ménages, les coûts d'opportunité viennent en déduction du gain monétaire. Divers enseignements se dégagent de la prise en compte des coûts d'opportunité dans l'offre de travail.

La garde des enfants est l'une des principales dépenses liées à l'activité professionnelle⁴⁷. Elle constitue un obstacle important au travail pour les familles monoparentales et pour les couples dont les

(47) Au vu des études sur la consommation, c'est d'ailleurs la seule dépense affectée significativement par l'activité féminine, toutes choses égales par ailleurs (Jean-Marc Robin, 1996).

deux membres souhaitent travailler. Dans différents pays, le coût d'une garde, estimé entre 1 000 F et 2 000 F par mois, excéderait, en l'absence de subvention, le gain monétaire lié à la reprise d'un emploi peu qualifié (OCDE, 1996). De nombreux pays subventionnent la garde des enfants, afin de ramener la dépense à la charge des ménages en-deçà du gain monétaire, voire de l'annuler pour les ménages modestes. C'est le cas au Royaume-Uni, en Finlande ou au Japon. En France, il existe plusieurs mécanismes d'aides : crèches subventionnées, prestations versées aux ménages employant une personne rémunérée (AGED et AFEAMA⁴⁸), et déductions fiscales pour les gardes à domicile. La dépense moyenne à la charge des ménages est ainsi ramenée, avant déduction fiscale, à 400 F par mois pour une crèche collective et 1 100 F par mois pour une garde privée (Flipo et Olier, 1996). Les allocataires de minima sociaux comme les salariés faiblement rémunérés sont, par contre, peu concernés par des déductions fiscales pour garde d'enfants qui ne bénéficient qu'aux ménages à revenus plus élevés, soumis à l'impôt sur le revenu. Alors que les coûts sont très variables selon la situation de la personne ou du ménage, la politique sociale et fiscale ne cible pas toujours les catégories qui subissent les coûts les plus élevés (parents de jeunes enfants par exemple), au regard des revenus qu'ils peuvent espérer.

Le logement fait aussi partie des dépenses concernées par l'activité professionnelle. Si, pour obtenir un emploi, une personne doit déménager dans une zone où le logement coûte plus cher ou quitter sa famille pour prendre un logement autonome, alors seul un gain monétaire important l'incitera à travailler. Comme un tiers des allocataires du RMI environ sont hébergés (souvent par leur parents), il est probable que l'offre de travail d'un allocataire dépend beaucoup du bassin d'emploi où il habite.

La déduction des frais professionnels dans le système fiscal français est peu adéquate au problème posé. D'une part, elle est -sous un plafond- proportionnelle non pas aux frais engagés mais au salaire ; de plus elle ne permet pas la prise en charge des coûts liés à l'emploi pour tous les ménages non imposés. Dans d'autres pays européens, la technique fiscale repose davantage sur un montant forfaitaire de frais professionnels, dont l'influence se fait sentir plus bas dans l'échelle des revenus dès lors que l'impôt direct est payé par un plus grand nombre de ménages, à partir de revenus plus bas que dans notre pays, car la structure des prélèvements sociaux s'appuie plus, dans ces pays, sur la fiscalité directe et moins sur la fiscalité indirecte ou les cotisations sociales (CSERC, 1995).

Enfin, les coûts sont souvent liés à l'exercice d'une activité -voire à la simple présence sur le marché du travail- et moins liés à la durée de cette activité. Ceci peut expliquer, d'une part, que la sensibilité aux incitations financières mesurée dans des études empiriques soit plus forte pour la variation de la durée travaillée que pour le passage du non-emploi à l'emploi. Mais surtout, ceci conduit à renforcer la faiblesse du revenu net tiré d'un travail à temps partiel, qui s'accompagne souvent de coûts élevés par rapport au salaire. Or, comme on le verra, le retour à l'emploi se fait de plus en plus souvent à temps partiel.

Les facteurs non monétaires

En dehors de toute considération pécuniaire, le travail apporte divers avantages, tels que la possibilité d'accroître le cercle des relations sociales, le sentiment d'être utile, l'intérêt propre du travail ... Parmi ces éléments, deux méritent une attention particulière : l'acquisition de « capital humain » et le « statut social ».

En travaillant, une personne acquiert de l'expérience, développe ou entretient ses compétences. Au contraire, l'éloignement durable de l'emploi contribue à réduire le capital humain. Le choix de travailler peut résulter de l'espoir d'améliorer ses perspectives d'avenir, même si le gain monétaire à court terme est faible. Il en résulte au moins deux conséquences. D'une part, ceci peut atténuer le caractère désincitatif d'un faible gain monétaire associé à des reprises d'emploi à durée faible ou à

(48) L'AGED prend en charge les cotisations salariales et patronales d'une personne employée à domicile. Il en est de même avec l'AFEAMA pour l'emploi d'une assistante maternelle, sauf que l'AFEAMA peut aussi couvrir une partie du salaire net.

faible rémunération, si l'espoir d'améliorer la situation d'emploi existe⁴⁹. D'autre part, pour un même gain monétaire, l'offre de travail devrait être plus abondante chez les personnes plus jeunes que chez celles dont les perspectives d'avenir sont plus réduites (travailleurs âgés).

Enfin, il est important de tenir compte du statut social lié aux différentes situations. Le travail confère généralement un statut plus valorisant et favorise l'insertion sociale. Au contraire, le statut de chômeur est moins valorisant, et celui d'allocataire du RMI encore moins, au point que des personnes ne font pas valoir leurs droits ou dissimulent leur situation. Retravailler s'accompagne en général d'une amélioration du bien-être en termes de statut social.

De l'examen des différents déterminants pouvant influencer l'offre de travail, il est possible de proposer plusieurs conclusions. Tout d'abord, il est imprudent de conclure sur la base de cas-types comparant le niveau de revenu atteint dans une situation d'emploi et dans une situation d'allocataire de minima sociaux, qu'il y a ou non effectivement une désincitation forte (une « trappe »). Les cas-types présentés au chapitre VI ne peuvent qu'attirer l'attention sur des risques.

En second lieu, cet examen peut mettre en lumière des aspects de la législation ou de la réglementation qui sont défavorables à l'offre de travail (et sont peu justifiés du point de vue de l'équité) et ainsi fournir des indications sur le sens dans lequel peuvent s'inscrire des réformes.

Enfin, la diversité des déterminants montre que l'écart entre revenu d'activité et minima sociaux n'est pas le seul levier pour faciliter un retour à l'emploi. Simplement, les autres facteurs, et notamment les différentes composantes des parcours d'insertion, doivent être d'autant plus actives que l'incitation monétaire est plus faible (voir chapitre suivant).

II. Les déterminants de l'offre de travail : analyse empirique

L'observation statistique permet-elle de confirmer l'influence des différents déterminants de l'offre de travail examinés ci-dessus, notamment pour les bénéficiaires de minima sociaux ?

De nombreuses études ont été menées pour différents pays sur cette question ou des questions voisines. On les discutera brièvement en insistant davantage sur celles qui concernent de plus près le cas français.

Même si la plage d'incertitude reste grande, les résultats vont plutôt dans le sens d'une influence effective des incitations financières sur l'offre de travail. Il apparaît également que les différentes catégories de personnes (selon le sexe, l'état matrimonial, la présence d'enfants etc.) ont des sensibilités différentes, plus fortes en ce qui concerne les femmes mariées ou les parents isolés, plus faibles pour les hommes, etc. Ceci tend à confirmer que nombre de paramètres peuvent influencer l'offre de travail et que la question du rapport entre non-emploi et emploi ne se limite pas aux seules incitations financières.

Les études économétriques

Un important ensemble de travaux a été rassemblé pour « l'étude de l'OCDE sur l'emploi » publiée en 1993 et discuté dans des publications ultérieures (voir bibliographie). Ils concernent des sujets parfois proches de la question des relations entre minima sociaux et emploi (par exemple l'influence du taux d'indemnisation du chômage et de sa durée sur l'offre d'emploi ou sur le niveau du chômage) et parfois des sujets plus généraux (influence de la structure de la fiscalité sur le taux d'emploi et la durée du travail des femmes mariées ou des hommes célibataires, etc.). De l'examen des résultats présentés, il ressort que les résultats vont en général dans le sens de l'existence d'une réaction de l'offre de travail aux incitations financières, très variable selon les catégories de population étudiées (par exemple une plus grande sensibilité des femmes mariées que des hommes), mais aussi selon la nature de la situation précise examinée (par exemple une plus grande sensibilité dans le cas de la variation de

(49) La proportion de salariés à temps partiel qui souhaitent travailler davantage, ce qu'on appelle le temps partiel contraint, s'est accrue sensiblement en France dans les années récentes (CSERC, 1996b).

la quantité de travail offerte ou effectuée que dans le passage du non-emploi à l'emploi). Elles montrent également l'existence d'une assez grande marge d'imprécision sur l'ampleur des élasticités.

Ces différentes études sur la base de comparaison entre catégories de personnes ou entre pays conduisent ainsi à des résultats par nature assez peu robustes, dans la mesure notamment où nombre de phénomènes interfèrent qui ne peuvent pas tous être intégrés dans les estimations réalisées. Aussi, un autre ensemble d'études s'appuie sur des mesures plus directes des effets sur l'offre de travail de modifications d'allocations relatives à des minima sociaux ou de mises en place d'intéressement au retour à l'emploi.

L'observation de changements de législation

Dans certains cas (au Canada, dans certains états des Etats-Unis ou encore au Royaume-Uni, où une expérience est en cours), il s'agit directement « d'expériences naturelles » où les règles d'incitation sont modifiées pour un échantillon donné de bénéficiaires d'allocations alors qu'elles ne sont pas modifiées pour un autre échantillon aux caractéristiques sociodémographiques aussi identiques que possible.

Au Canada, par exemple, un programme expérimental, le « Self Sufficiency Project », a été mis en place dans deux provinces en 1992. Un échantillon de 6 000 allocataires du minimum social « Income Assistance » a été partagé entre deux groupes. Les membres d'un des deux groupes se sont vus proposer, s'ils reprenaient un emploi à temps plein, une prime fiscale doublant le gain monétaire lié à la reprise d'emploi. Un an plus tard, 25 % d'entre eux travaillaient, contre 11 % pour l'échantillon témoin. Ce type d'étude parvient ainsi à mettre en évidence des effets significatifs du gain monétaire sur l'offre de travail (Card et Robbins, 1996).

Dans d'autres cas, des changements de législation qui concernent particulièrement certaines fractions de la population permettent d'étudier les conséquences sur l'offre de travail du changement des incitations monétaires. Aux Etats-Unis un dispositif de crédit d'impôt, l'Earned Income Tax Credit (EITC) (voir annexe II) a été mis en place pour renforcer la rémunération des travailleurs à bas salaires. L'élargissement de son champ d'application des familles de trois enfants et plus aux familles de deux enfants s'est accompagné d'un accroissement de l'emploi des catégories concernées (Eissa et Liebman, 1996).

Ces études suggèrent de manière assez convaincante que l'offre de travail est sensible aux incitations dans les pays anglo-saxons pour des populations sans emploi ou à faible revenu. Se pose alors la question de savoir si ces résultats sont transposables en France ou plus généralement en Europe continentale dans des pays où la protection sociale et la fixation des salaires sont très différentes.

En France, Piketty (1997) a étudié de la même manière les effets de l'extension en 1994 de l'allocation parentale d'éducation (APE) aux familles de deux enfants et ceux de la mise en place du RMI en 1988. En 1994, l'extension de l'APE aux familles de deux enfants s'est accompagnée d'une baisse significative du taux d'emploi des femmes ayant deux enfants, dont un de moins de trois ans. Alors qu'environ 120 000 mères de deux enfants ont bénéficié de l'APE, le nombre de mères de deux enfants occupant un emploi a diminué d'environ 60 000 par rapport à celui qu'on pouvait attendre à politique inchangée. De même en 1989, avec l'instauration du RMI, le revenu disponible des parents isolés sans emploi s'est davantage accru chez les familles monoparentales avec un enfant de plus de trois ans que chez les familles monoparentales avec trois enfants de plus de trois ans. Or, au début des années quatre-vingt-dix, les premières ont réduit leur taux d'emploi, tandis que les secondes l'ont augmenté. Par contre, il ne semble pas que le taux de non-emploi des personnes seules ait été significativement modifié par la création du RMI.

Ces résultats doivent être discutés. Ils se situent dans des contextes différents. Aux Etats-Unis, il s'agissait d'accroître l'offre de travail, en France dans les deux cas étudiés l'effet du changement de législation était de réduire l'offre de travail. C'est même un objectif explicite de l'APE.

Par ailleurs, la population concernée par l'APE n'est pas en général celle concernée par des minima sociaux comme le RMI ou l'API (elle concerne des personnes ayant exercé une activité rémunérée au-delà du SMIC à temps plein et le plus souvent en tant que deuxième salaire du couple).

Il faut noter enfin que si l'influence des incitations financières à quitter un emploi semble jouer davantage pour les femmes mariées avec ou sans enfants et les parents isolés, la population des allocataires du RMI est majoritairement constituée de personnes isolées sans enfants.

Les enquêtes de terrain

Enfin, des enquêtes directes peuvent permettre d'étudier les comportements des allocataires de minima sociaux. En France comme à l'étranger, elles suggèrent que les allocataires ressentent les prestations comme aléatoires et sont peu à même d'en évaluer toutes les implications financières.

Deux enquêtes, réalisées en Australie et au Royaume-Uni, ont montré que les allocataires connaissent mal le revenu dont ils disposeraient en passant du chômage à l'emploi ou vice versa, et qu'en outre ils tendent à sous-estimer le gain lié à la reprise d'emploi. En Australie, selon Puniard et Harrington (1993), « la majorité des enquêtés ne connaissent à peu près pas le fonctionnement du critère de revenu, ni l'incidence d'un travail rémunéré sur leur allocation. Les critères de ressources pour bénéficier d'une prestation sont considérés comme plus sévères qu'ils ne le sont réellement ». Au Royaume-Uni, le crédit familial visant à renforcer les incitations (voir annexe II) semble mal compris et son montant sous-estimé (Marsh et McKay, 1993).

Rendant compte de diverses études menées dans le cadre de l'évaluation du RMI, Strobel (OCDE, 1994) souligne aussi que : « *Pour les bénéficiaires eux-mêmes, comme pour ceux qui, dans des situations proches ne bénéficient pas du dispositif, l'instabilité des conditions d'existence est redoublée par le sentiment du caractère aléatoire de la distribution de prestations (...). Pour des individus qui vivent déjà à court terme, sans horizon clairement défini, l'incertitude sur le montant, voire le paiement de l'allocation, et le fait que sa distribution soit vécue comme aléatoire, semble d'un côté empêcher les intéressés de se projeter dans des anticipations rationnelles d'Homo oeconomicus, permettant d'arbitrer entre les avantages comparatifs de la recherche d'un travail et du maintien dans une situation d'assistance. Mais d'un autre côté ces mêmes incertitudes peuvent encourager des attitudes de recherche de maximisation des gains au jour le jour, par non-déclaration de certains revenus (travail au noir) ».*

L'auteur souligne pourtant que l'accès au travail reste la revendication majeure des allocataires du RMI, mais que l'insuffisance générale des emplois offerts et les processus progressifs de rejet de leurs qualifications et de perte « d'employabilité » qui caractérisent souvent leur itinéraire conduisent à créer une discontinuité entre la position d'allocataires et le statut de travailleurs. Cette discontinuité serait telle que la modification de situation des individus ne pourrait résulter simplement des arbitrages entre travail et loisir et que des ruptures qualitatives sont nécessaires pour passer d'une position à une autre. Plus que d'un problème d'incitation financière, il s'agirait donc de la réalité des processus d'insertion.

Ces enquêtes mettent aussi en évidence le sentiment de précarité des personnes, précarité dans la perception des allocations comme précarité d'un retour éventuel à l'emploi. Cette difficulté propre peut être renforcée si le versement de l'allocation, comme le contrôle des ressources, se fait à périodicité très rapprochée. De ce point de vue, la France a une pratique de périodicité de révision du montant des allocations ou de fixation du droit aux allocations, allant du trimestre à l'année, qui paraît préférable à l'horizon mensuel ou hebdomadaire fréquent au Royaume-Uni.

On mentionnera pour finir quelques résultats tirés des entretiens réalisés avec des allocataires de minima sociaux (API, ASS, RMI) en Ile et Vilaine, dans le cadre de l'étude évoquée au chapitre précédent. Ces éléments sont naturellement très qualitatifs, le faible nombre d'entretiens, certes approfondis, comme d'éventuels biais de sélection⁵⁰, interdisent toute généralisation. Les entretiens suggèrent que si les conséquences financières du retour à l'emploi sont mal maîtrisées, qu'il s'agisse

(50) Ayant conduit, par exemple, au fait que les allocataires du RMI ou de l'API soient plutôt connus des services sociaux.

de la baisse de l'allocation logement, du mécanisme d'intéressement, des coûts d'opportunité, de l'aide sociale, ces éléments ne sont pas ignorés, notamment dans le cas des femmes interrogées. Lorsque les allocataires ont conscience que le gain monétaire lié au retour à un emploi est limité, certains évoquent le rejet de propositions peu satisfaisantes, d'autres font valoir l'importance des facteurs non monétaires positifs liés à la reprise du travail (image de soi, possibilités de rencontrer d'autres personnes, etc.). Par ailleurs, en l'absence de minima sociaux, certains allocataires déclarent qu'ils seraient contraints d'accepter dans l'urgence n'importe quel emploi, quitte à abandonner leur projet professionnel ou à nuire à leur vie familiale.

Il ressort au total une appréciation nuancée quant à la pertinence de l'approche théorique présentée en matière de phénomènes de trappe à inactivité. Si les éléments précis nécessaires pour évaluer les effets de la reprise d'emploi ne sont sans doute pas connus, les mécanismes mis en jeu dans le modèle théorique sont bien exprimés.

III. Importance respective de l'offre et de la demande de travail

L'analyse des facteurs pouvant influencer sur l'offre de travail des allocataires de minima sociaux est-elle pertinente si la situation dans laquelle ils se trouvent résulte principalement d'une insuffisance globale de l'offre d'emploi ? Il serait inefficace sur le plan de l'emploi de s'intéresser à réduire les mécanismes conduisant à des « trappes à inactivité » si le niveau de l'emploi et du chômage était uniquement déterminé par la demande de travail des entreprises, des particuliers ou des collectivités publiques et non par l'offre de travail. Plusieurs éléments de réflexion doivent être apportés au débat.

Tout d'abord, comme l'ont souligné les derniers rapports du CSERC, les niveaux de l'emploi et du chômage sont effectivement largement contraints, dans la période présente, par une insuffisance de la demande de travail (liée pour une part non négligeable à l'insuffisance de l'investissement). Le chômage est ainsi largement involontaire dans le sens où une variation de salaires et, plus largement, un changement des mécanismes d'incitation ne peuvent pas, à eux seuls, permettre un retour au plein emploi. Pour autant, le CSERC estime que les politiques visant à réduire l'offre de travail, notamment en réduisant les taux d'activité, ne sont pas à terme favorables à la croissance ni à la réduction du chômage (CSERC, 1996 a). Il est cohérent de mettre en question les mécanismes pouvant réduire l'offre de travail des plus défavorisés et les politiques visant à réduire l'offre de travail d'autres fractions de la population (préretraites, allocation parentale d'éducation, etc.).

Au-delà de ces considérations générales, il faut s'intéresser surtout au marché du travail dans les zones peu rémunérées (ou peu qualifiées) qui concernent davantage les minima sociaux.

En théorie, si le coût du travail dépasse la productivité du travail, il n'y aura pas de proposition d'embauche, quel que soit le niveau des revenus de remplacement. Lorsque le chômage est lié à un coût du travail trop élevé par rapport à son niveau d'équilibre, les problèmes affectant l'offre de travail paraissent devenir secondaires. Si l'on pense, par contre, que le coût du travail n'est pas excessif au niveau du SMIC, alors il faut admettre qu'il peut se poser des questions d'offre de travail.

En fait, au voisinage des bas salaires, ce ne sont pas les mécanismes de marché qui déterminent les rémunérations. Celles-ci sont administrées. Le niveau du SMIC et celui des cotisations patronales et salariales sont des données qui s'imposent aux employeurs de façon exogène⁵¹.

Le « coin fiscal » composé des prélèvements sociaux et fiscaux sépare le coût du travail pour l'employeur du salaire net de tous prélèvements que perçoit le travailleur. En présence d'un tel écart, le coût du travail au niveau du salaire minimum peut-être jugé excessif du point de vue des employeurs qui limiteront leur demande, et dans le même temps le salaire net de tous prélèvements peut être jugé insuffisant du point de vue des travailleurs qui restreindront leur offre. Dans ce cas, une

(51) L'existence d'aides à l'emploi de certaines catégories de chômeurs, par exemple le contrat initiative emploi (CIE), peut donner une marge de choix à l'entrepreneur, d'embaucher un salarié « ordinaire » ou un salarié « aidé ».

action sur la demande de travail, telle une baisse des cotisations patronales, pourrait ne pas avoir d'effets sur l'emploi si elle n'était accompagnée d'une action favorisant l'offre de travail.

A ce stade on peut revenir sur la récente politique d'allègement des charges sociales patronales sur les bas salaires (CSERC, 1996b). La politique engagée en 1993 et renforcée jusqu'en octobre 1996 réduisait les cotisations patronales, de manière dégressive, pour les salaires compris entre le SMIC et 1,3 SMIC. Dans cette zone de salaires, les différents travaux menés sur des cas-types montrent qu'il n'y a pas de problèmes de trappes à chômage pour les allocataires de minima sociaux : un bénéficiaire du RMI, de l'API, ou de l'ASS qui se voit proposer un emploi à temps plein à ces niveaux de salaires connaît toujours un gain monétaire significatif.

Il n'en est pas de même pour un autre versant de la politique d'emploi suivie dans les dernières années, l'incitation au développement du temps partiel par abaissement des charges sociales patronales (tout particulièrement à travers les modalités de l'allègement des charges sur les bas salaires mentionné ci-dessus et par l'abattement forfaitaire instauré en 1992). Les charges patronales ont été réduites de manière très significatives (de 18,6 % du coût salarial pour un temps partiel au niveau du SMIC). C'est dans ce type d'emploi (mi-temps au SMIC par exemple) que le risque de piège à inactivité est le plus souvent souligné.

La diversité des situations sur le marché du travail renforce l'intérêt à se préoccuper aussi des problèmes d'offre de travail. Le niveau du SMIC et celui des taux de cotisation salariale et patronale s'appliquent uniformément à des secteurs d'activité, des métiers, des espaces géographiques, qui peuvent être dans des situations économiques très contrastées. Or, la mobilité géographique ou professionnelle des salariés est assez limitée. Dès lors, même si la demande de travail est insuffisante au niveau de l'économie toute entière, il peut en aller de même de l'offre sur de nombreux micro-marchés.

Ces raisons plaident pour ne pas négliger l'offre de travail dans l'analyse du chômage et pour privilégier une action « à deux mains », visant l'offre et la demande de travail à la fois, afin d'encourager l'emploi. Certes, le dosage précis entre ces deux types d'action reste à déterminer. Mais il demeure que l'écart entre les revenus de remplacement et les revenus salariaux nets mérite d'être pris en considération tant du point de vue de la justice redistributive que du retour à l'emploi.

IV. Réduire les risques de trappe à inactivité

Les minima sociaux combinés avec d'autres prestations comme les aides au logement ou à la famille sont susceptibles de conduire à des taux marginaux de prélèvement excessifs sur les revenus d'activité, c'est-à-dire à des trappes à inactivité. Au chapitre précédent ont été analysés les principaux mécanismes en cause dans le système de transfert sociaux français : le caractère différentiel des allocations, la non prise en compte du premier enfant dans les allocations familiales, le mode de détermination de l'allocation logement, et plus généralement le mode de définition des ressources, pour la fixation des prestations sociales et de l'impôt.

L'ensemble des observations formulées en terme de justice redistributive peut ainsi être repris au titre de la réduction des désincitations. Trois autres sujets méritent discussion dans ce dernier cadre : l'accompagnement du développement de l'offre de travail à temps partiel, les allocations de soutien aux bas salaires, les mécanismes d'intéressement.

Les problèmes posés par le développement du travail à temps partiel

L'analyse des situations comparées de revenu entre bénéficiaires de minima sociaux et salariés à temps partiel (chapitre VI) a montré que l'écart pouvait être très faible pour des temps partiels peu rémunérés. Or le retour à l'emploi s'opère de plus en plus sur des postes à temps partiel et en outre peu stables.

Selon les enquêtes Emploi, lorsqu'un chômeur en mars 1994 occupe à nouveau un emploi en mars 1995, cet emploi est temporaire dans 47 % des cas : CDD, interim, apprentissage, stage ou contrat aidé. Cinq ans plus tôt, cette proportion n'était que de 33 %. Chez les non-diplômés⁵², qui sont plus représentatifs des allocataires de minima sociaux, cette proportion d'emploi au statut particulier est passé de 42 à 56 %⁵³. A fortiori, la majorité des emplois que se voient proposer les allocataires sont aujourd'hui des contrats précaires.

Si le retour à l'emploi se fait toujours majoritairement sur des emplois à temps plein (63 % en 1995 contre 77 % en 1990), l'embauche sur des emplois à temps partiel, de 15 à 29 heures, voit sa proportion doubler sur la période (de 12 à 25 %). Ceci est particulièrement le cas des non-diplômés : le retour à l'emploi à temps complet ne représente que 58 % des cas (72 % en 1990), alors que le temps partiel de 15 à 29 heures passe de 15 à 28 %.

L'analyse des configurations d'emploi au sein des ménages (chapitre VI) suggère que les situations de proximité entre bas salaires et minima sociaux pour lesquelles la question des trappes peut se poser, se rencontrent davantage chez les isolés « à bas salaires » que chez les couples. Environ deux millions de personnes seraient des isolés à bas salaires réels ou potentiels (personnes seules, parents isolés, enfants de plus de 25 ans hébergés). Parmi elles, 40 % ont un emploi à temps plein, 20 % sont à temps partiel, 40 % sont sans emploi.

Si l'on souhaite inciter au travail à temps partiel, la diversité des configurations familiales des situations de travail à temps partiel invite à rechercher des solutions sélectives qui en tiennent compte. De ce point de vue, les expériences anglo-saxonnes, notamment américaines, sont intéressantes à étudier.

Les allocations de soutien aux bas salaires

Les minima sociaux fonctionnant en allocation différentielle pure sont très dissuasifs pour la reprise d'emploi ou l'accroissement du temps de travail puisque le taux marginal de prélèvement est de 100 % (hors mécanisme d'intéressement temporaire). Pour corriger cette situation, certains pays ont instauré des transferts en faveur des personnes exerçant une activité professionnelle (c'est-à-dire excluant les personnes sans emploi) à faibles revenus (résultant fréquemment d'une combinaison de faibles horaires et de faibles taux de rémunération). Deux expériences ont surtout attiré l'attention, celle des Etats-Unis avec l'Earned income tax credit (EITC), celle du Royaume-Uni, avec le Family credit. Dans les deux cas, il s'agit d'aides ciblant, à titre principal, des familles avec enfants (notamment des familles monoparentales) dont un membre a repris un travail.

L'EITC, instauré aux Etats-Unis en 1975 et progressivement étendu depuis, est le programme le plus ambitieux, puisqu'il touche plus d'un américain sur dix et coûte environ vingt milliards de dollars. Au Royaume-Uni, le crédit familial exige au moins seize heures de travail hebdomadaire, et son montant est immédiatement dégressif. De ce fait, il touche à peine plus d'un britannique sur cent.

Un crédit d'impôt aux travailleurs renforce beaucoup les incitations sur les personnes privées d'emploi ou à très bas salaires. Si l'on ne tient pas compte des aides sociales existantes, le taux de prélèvement devient négatif dans la zone où le crédit augmente (- 40 % pour l'EITC, pour un salaire annuel

(52) Sans diplôme ou CEP.

(53) La proportion d'emplois de courte durée est ici sous-estimée, puisqu'on observe la situation des enquêtés à douze mois d'intervalle : un chômeur de mars 1994 ayant retrouvé un emploi durant six mois est à nouveau au chômage en mars 1995, si bien qu'il n'apparaît pas dans la statistique.

inférieur à 9 000 \$ chez une famille de deux enfants). En revanche, il y a désincitation au travail dans la zone où le crédit décroît (taux de prélèvement de 21 % pour un salaire compris entre 12 000 \$ et 29 000 \$). Diverses estimations suggèrent que l'EITC a un effet globalement positif sur l'offre, bien que la désincitation annule les deux tiers de l'effet incitatif : l'incitation dans la zone où le crédit est croissant augmenterait le taux d'activité, d'où 75 millions d'heures en plus, tandis que la désincitation dans la zone où le crédit est décroissant diminuerait la durée moyenne de ceux qui travaillent déjà, d'où 55 millions d'heures en moins (Scholz, 1996).

Graphique 1 - Le mécanisme schématique de l'EITC



L'arbitrage entre l'incitation des personnes à salaire faible et la désincitation des travailleurs à salaire plus élevé pourrait être présenté comme un arbitrage entre emploi et croissance. En effet, la désincitation des personnes les moins qualifiées a sans doute un impact plus limité sur la production que la désincitation des travailleurs plus qualifiés. La réduction du chômage des allocataires de minima sociaux pourrait ainsi se faire au détriment de la croissance, du fait de la réduction de l'offre de travail plus qualifié. Mais même dans ce cas, le choix de privilégier l'emploi des plus défavorisés s'accorde assez bien avec les principes de justice de Rawls (cf. chapitre IV). Cependant, ce type de dispositif est mis en place dans des pays où la distribution des salaires est très inégalitaire à cause de l'absence ou de la faiblesse de salaire minimum. Il aide instantanément de nombreux « working poors » à sortir de la pauvreté, mais reste à savoir si l'existence d'un transfert en faveur des salariés pauvres ne risque pas de conduire, à terme, à une baisse du salaire. Un mécanisme de ce type qui serait mis en place dans des pays où le salaire minimum est défini de manière légale, comme en France, ne connaît pas le même risque.

Un avantage de l'EITC, crédit d'impôt sur les bas revenus, sur l'allégement des cotisations salariales sur les bas salaires ou les bas salaires à temps partiel, est de prendre en compte la dimension du ménage en favorisant moins le temps partiel comme salaire d'appoint et en concentrant l'effort budgétaire sur les bas salaires d'activité. Un des points cruciaux, par ailleurs, est le rythme de dégressivité. Une simulation des coûts d'une allocation de soutien aux faibles revenus d'activité, avec un taux de dégressivité de 50 %, qui correspondrait à la généralisation de l'intéressement actuel à l'ensemble des ménages à bas revenus, conduirait à des coûts supplémentaires nettement plus faibles que ceux engagés dans le cas de l'EITC.

L'intéressement

Les mécanismes d'intéressement mis en place pour différents minima sociaux en France (RMI, ASS) ou à l'étranger (voir annexe II) constituent un autre moyen d'inciter à la reprise d'emploi. D'autres pays (Australie, Japon) offrent des « primes de retour à l'emploi » aux chômeurs. Un mécanisme d'intéressement permet à une allocation initialement conçue comme différentielle de fonctionner temporairement comme une prestation dégressive, tant que l'allocataire reste dans le dispositif. Par

exemple, pour un allocataire du RMI au chômage qui retrouve un emploi, hors contrat emploi solidarité, chaque Franc de salaire supplémentaire accroît en général le revenu disponible de 50 centimes, durant les 750 premières heures de travail.

Le mécanisme de l'intéressement diffère de celui d'une prestation dégressive (ou d'un mécanisme d'aide aux bas salaires) sur deux points. Premièrement, il est temporaire, alors qu'une prestation dégressive s'appliquerait en permanence. Deuxièmement, un mécanisme d'intéressement est dissymétrique. L'intéressement n'intervient qu'à l'occasion de la reprise d'emploi d'une personne initialement sans emploi. De ce fait, un allocataire ayant toujours conservé une activité faible ne peut en bénéficier. Une prestation dégressive (ou une allocation aux bas salaires) s'appliquerait, elle, à toute personne satisfaisant les conditions de ressources.

Un tel mécanisme incitatif connaît toutefois des différences sensibles selon les minima en cause et la nature de l'emploi obtenu, en dehors du minimum vieillesse où la question ne se pose pas.

Dans le cas de l'allocation de veuvage et de l'allocation aux adultes handicapés, la différence entre le plafond de ressources et le montant de l'allocation permet de cumuler celle-ci avec des revenus tirés d'une activité régulière⁵⁴. Le bénéficiaire de ces minima peut donc retrouver un emploi sans voir son allocation diminuer, à la seule condition que le total de ses revenus ne dépasse pas la limite du plafond. Il existe toutefois une différence sensible entre ces deux minima puisque le montant de l'allocation de veuvage est dégressif dans le temps, ce qui est destiné à inciter les personnes à se réinsérer au bout de quelques mois sur le marché du travail. A l'inverse, le cumul de l'allocation aux adultes handicapés avec un travail quelconque a un caractère beaucoup plus durable⁵⁵.

En revanche, de tels dispositifs incitatifs sont exclus du dispositif de l'allocation de parent isolé, qui fonctionne comme une allocation différentielle « pure ». Tout revenu tiré d'une reprise d'activité se traduit par une baisse symétrique du montant de l'allocation versée.

Des mécanismes d'intéressement ont été également introduits dans le cas du RMI et de l'allocation de solidarité spécifique, afin de conserver à l'individu une partie du revenu de son travail lorsqu'il reprend une activité. Ces mécanismes sont toutefois moins favorables que dans le cas de figure précédent, puisqu'une partie du revenu d'activité est défalqué de l'allocation perçue.

Pour l'allocation de solidarité spécifique, trois éléments interfèrent. Le plafond étant supérieur au montant de l'allocation, un allocataire peut bénéficier de revenu d'activité réduite⁵⁶. Les revenus d'activité ne sont pris en compte dans le calcul des ressources que pour approximativement la moitié⁵⁷ dans la limite des 750 premières heures depuis l'entrée en ASS. Ce plafond de 750 heures n'est cependant pas applicable à certaines catégories de chômeurs de longue durée, comme les chômeurs inscrits auprès de l'ANPE depuis plus de trois ans ou les chômeurs âgés de 50 ans ou plus inscrits à l'ANPE depuis plus de douze mois. Enfin une reprise d'activité non réduite (plus de 136 heures dans le mois) entraîne l'arrêt de l'allocation.

(54) Il ne s'agit toutefois pas d'un intéressement au sens strict tel que défini plus haut puisque cette situation est permanente.

(55) Ce travail s'effectue dans des conditions particulières puisqu'il a lieu souvent en secteur protégé et que l'Etat compense financièrement la différence entre la rémunération qui est versée par l'employeur, souvent inférieure au SMIC horaire, et la garantie de ressources assurée par la loi aux travailleurs handicapés, qui est égale ou supérieure au SMIC.

(56) Un travailleur privé d'emploi dont l'activité mensuelle est inférieure à 136 heures (depuis le 1^{er} juin 1995, auparavant 78 heures, et dont l'activité procure des revenus inférieurs à 70 % de son salaire antérieur est considéré être en activité réduite du point de vue des règles d'indemnisation du chômage.

(57) Le code du travail dispose que le nombre des allocations journalières est réduit d'un nombre égal à la moitié du quotient de la rémunération brute perçue par le montant journalier de l'allocation (74 F). Supposons que la rémunération brute perçue par le chômeur soit de 3 000 F par mois. Pendant la période où le cumul est autorisé, le nombre de ses allocations sera réduit de : $(3\ 000/74) / 2 = 20,2$ arrondis à 20. En multipliant ce chiffre par le montant journalier de l'allocation de solidarité, on vérifie que celle-ci est réduite d'un montant égal à la moitié de la rémunération brute mensuelle. Le total des ressources de l'intéressé est donc égal à la somme de l'allocation de solidarité et de la moitié de la rémunération brute, dont il faut bien sûr retrancher les cotisations sociales.

Le RMI autorise le cumul des revenus d'activité avec l'allocation dans la limite de 750 heures après la reprise d'activité. L'allocation différentielle est calculée de façon à ce que l'allocataire conserve, en sus du RMI, le bénéfice de la moitié de ces revenus. Dans le cas d'un contrat emploi solidarité (CES), l'abattement sur la rémunération de l'allocataire pour calculer l'allocation différentielle est de 26 % de l'allocation de base, soit actuellement 672 F, mais il est conservé pour toute la durée du contrat. Il est d'autre part bien précisé dans les textes de 1988 que l'activité doit avoir commencé postérieurement à l'octroi de la prestation.⁵⁸

L'intéressement ne bénéficie qu'aux allocataires restant dans le dispositif. Si un salaire élevé permet la sortie du RMI, l'intéressement prend fin dès que le dépassement du plafond du RMI est constaté, c'est-à-dire au bout d'un trimestre.

Un problème particulier est actuellement posé dans le cas des contrats emploi solidarité pour un allocataire isolé. Le montant minimum du CES a été progressivement relevé avec l'augmentation du SMIC plus rapide que les prix ; le montant de l'intéressement (pourcentage fixe de l'allocation de base du RMI) a moins été réévalué. Ceci conduit à ce que, actuellement, un allocataire du RMI prenant un CES sort, en théorie, du RMI : le versement de l'allocation est d'abord suspendu, puis, il devrait être radié dans les quatre mois suivants⁵⁹. La personne gagne certes davantage mais est susceptible de perdre les droits annexes. Il y a ainsi, depuis peu et localement, une désincitation pour un isolé à prendre un contrat emploi solidarité.

Lorsqu'un allocataire du RMI au chômage retrouve un emploi, l'intéressement s'apparente à une prime de retour à l'emploi, qui est versée durant les premiers mois suivant la reprise d'emploi, et qui vient s'ajouter au revenu disponible qu'obtiendrait un travailleur en situation stable. En fait, cette prime correspond non seulement à l'intéressement proprement dit, mais aussi au fait que la révision du montant du RMI n'intervient qu'à la fin de chaque trimestre civil, ce qui permet à une personne qui retravaille de cumuler son RMI avec son salaire durant un à trois mois (ODAS, 1997).

La durée (et éventuellement le taux) de l'intéressement pourraient être réexaminée au vu de l'amplitude des effets de désincitation liés notamment à la nature des emplois offerts : fréquence des travaux à temps partiel et des emplois instables, durée des processus de réinsertion.

(58) Dans le cas général, on a :

Revenus du foyer + 50 % du revenu d'activité + Allocation = Plafond du RMI
Plafond du RMI + 50 % du revenu d'activité = Revenu disponible

Dans le cas d'un CES, on a :

Revenus du foyer + montant du CES - 672 + Allocation = Plafond du RMI
Plafond du RMI + 672 = Revenu disponible

(59) Sauf si le contrat d'insertion prévoit la recherche d'un CES.

Chapitre IX

INSERTION ET CONTREPARTIE

Nombre de pays européens ont défini les minima sociaux dans un cadre où le droit à une allocation permettant au bénéficiaire de participer à la vie de la société est contrebalancé par l'obligation pour celui-ci de s'efforcer de subvenir, dans la mesure de ses moyens, à ses besoins et à ceux des personnes qui dépendent de lui. Le RMI répond à cette conception, puisque l'article 1 de la loi du 1.12.1988 instituant le RMI énonce que « l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national ». Par contre, la récente réforme du *Welfare* aux Etats-Unis développe une approche très différente. La réforme mise en oeuvre à compter du 1^{er} janvier 1997 repose sur le principe que toute aide publique doit donner lieu à une contrepartie de la part du bénéficiaire, activité d'intérêt général, formation, activité salariée. Cette aide sociale n'est plus un droit : elle doit être « méritée ».

Un débat se développe ainsi sur la nature des obligations réciproques de la société et du bénéficiaire des minima sociaux. Des évolutions notables apparaissent à l'étranger ; la préparation d'un dispositif législatif français de lutte contre l'exclusion a été l'occasion de le reprendre en France.

Ce chapitre précise la nature des « contreparties » et celle des processus d'insertion mis à l'oeuvre ou en cours de discussion. Il présente, dans un second temps, et principalement dans le cas du RMI, les modalités et les résultats de l'aide au retour à l'emploi. Il se conclut, enfin, sur une interrogation sur les modes de gestion des minima sociaux.

I. Diversité des approches à l'étranger

Caractéristiques générales

Dans la plupart des minima sociaux européens analysés (voir annexe), obligation est faite aux allocataires de minima sociaux -voire à leurs conjoints- de rechercher un emploi, dès lors qu'ils sont susceptibles de pouvoir exercer une activité professionnelle (ceci exclut le cas des minima concernant la vieillesse, souvent celui de l'invalidité et parfois celui des parents d'enfants peu âgés).

Au demeurant, cette exigence d'une recherche active d'emploi est déjà présente dans les régimes d'assurance chômage ; elle est complétée bien souvent par l'obligation d'accepter tout emploi « convenable ». Ce système de contrepartie est plus ou moins exigeant selon les pays, à la fois dans la réglementation et dans la pratique.

L'obligation de la recherche d'emploi, pour les bénéficiaires de minima sociaux et parfois les chômeurs, est complétée par la mise en place de diverses démarches d'insertion concernant la formation ou l'apprentissage, l'accès à des emplois aidés, la mise au travail dans des emplois d'utilité collective ou qui peuvent être des emplois marchands dans certaines activités de service.

Ainsi les expériences nationales diffèrent moins par la nature des instruments utilisés que par le caractère plus ou moins contraignant de ces obligations d'insertion et les approches politiques ou éthiques les sous-tendant.

Les Etats-Unis

Un pôle extrême est la réforme des aides aux Etats-Unis, adoptée en 1996 et mise en place au début de 1997.

Dès 1988, le Congrès a adopté une première série de mesures obligeant les chargés de famille ayant des enfants de plus de trois ans à rechercher un emploi. Ce programme, appelé « Job Opportunities and Basic Skills » (JOBS) proposait aux bénéficiaires d'aides une formation, un entretien de

connaissances et des offres d'emploi. En vertu de cette loi, au moins un des membres de toute famille bénéficiaire du « Welfare » doit rechercher un emploi. En cas d'échec de ces tentatives, le bénéficiaire est désormais redevable d'au moins 16 heures de travail dans un organisme public ; à défaut, il doit apporter la preuve qu'il suit une formation en vue d'obtenir un diplôme d'études secondaires.

En février 1996, 32 états imposaient des sanctions (réduction ou suspension des versements) aux bénéficiaires refusant d'effectuer une recherche active d'emploi ou de suivre une formation.

La loi portant réforme du « Welfare » signée par le président Clinton le 20 août 1996 supprime tous les programmes fédéraux d'aide sociale et transfère aux états la compétence pour définir le contenu de leurs programmes sociaux, tout en respectant un cadre général contraignant qui impose le principe de la conditionnalité de l'aide sociale. De surcroît, cette loi fixe un échéancier. Pour être déclarés valides, les programmes sociaux des états devront se conformer aux règles suivantes :

- obligation sera faite à un adulte membre d'une famille percevant cette aide d'effectuer des travaux d'intérêt général (« community services ») ;
- les durées de travail exigées passeront de 20 heures par semaine et par famille en 1997 à 30 heures en l'an 2000 ;
- au bout de deux ans de versement d'une aide, tout adulte devra exercer une activité dans le secteur privé ou dans le cadre d'un programme d'Etat, stages de formation et de qualification, recherche active d'emploi, emploi aidé.

Cette mise en place d'un *workfare* repose sur l'affirmation d'un principe de conditionnalité absolu. L'activation des dépenses sociales est étendue à des aides dont la finalité première n'est pas la réinsertion économique⁶⁰. La réforme américaine diffuse l'idée selon laquelle l'aide « se mérite » et « se gagne » (par l'exercice d'une contrepartie). D'une certaine manière, elle conduit à désigner certains pauvres comme d'emblée « aptes au travail » (S. Morel, 1996) et redevables d'un remboursement en travail de l'aide qu'ils ont reçue de la société.

Allemagne

L'allocataire de l'aide à la subsistance (voir annexe II) doit s'efforcer de trouver un travail. S'il n'y parvient pas, il doit accepter une « occasion de travail raisonnable ». Cette notion est plus stricte que l'obligation de recherche d'emploi dans le cadre de l'allocation chômage (qui concerne des emplois de même qualification que l'emploi antérieur) ; elle peut pousser l'allocataire à accepter des travaux d'utilité collective, non rémunérés au salaire conventionnel et donc situés en dehors des règles ordinaires du droit du travail. Le refus d'un « travail raisonnable » est sanctionné par une diminution de l'allocation d'aide sociale. La loi de 1993 fait obligation aux communes de trouver des « occasions de travail » à ceux qui n'en ont pas (travaux d'intérêt général). L'aide sociale peut également venir financer un contrat de travail « normal » (ouvrant aux droits annexes en termes d'assurances sociales), mais dans ce cas, l'aide n'est pas cumulable avec le salaire.

Pays-Bas

Les bénéficiaires de l'aide sociale sont tenus à une recherche d'emploi. Un plan d'orientation est destiné aux personnes dont la distance à l'emploi est grande ; cela passe par l'inscription à des cours, l'obtention d'expérience professionnelle et un contrat d'insertion. Les personnes qui refusent de coopérer à ces plans d'insertion peuvent voir leur aide sociale amputée ou supprimée. Le bénéficiaire doit accepter « tout emploi convenable », défini comme un emploi au niveau de formation de l'allocataire. Si, au bout de six mois, la personne n'a pas trouvé un tel emploi, l'emploi convenable sera défini en référence à un niveau de formation inférieur ; l'allocataire pourra également se voir proposer une formation complémentaire. Depuis janvier 1996, les communes ont la possibilité d'employer les bénéficiaires de minima sociaux à des tâches non rémunérées d'utilité publique.

⁽⁶⁰⁾ Ainsi, des contreparties en termes de travail obligatoire s'imposent aux bénéficiaires de l'aide aux familles avec des enfants à charge (AFDC).

Belgique

Le bénéfice du minimex est une contrepartie de la disposition à travailler. Les dispositifs d'insertion ont été renforcés en direction de ces publics : les allocataires bénéficient depuis 1995 du plan « avantage à l'embauche » ; au plan local, les agences locales pour l'emploi (ALE) sont tenues de créer des emplois de proximité réservés aux allocataires du minimex. Ces derniers sont inscrits d'office comme candidats auprès de l'ALE de leur lieu de résidence. Ils peuvent travailler jusqu'à 45 heures par mois et sont rémunérés au moyen de chèques ALE. La réglementation qui, initialement, prévoyait des sanctions envers les bénéficiaires refusant de travailler dans le cadre de l'ALE, n'a jamais été appliquée (voir annexe II).

Royaume-Uni

La réforme de 1996 de l'indemnisation du chômage et des minima sociaux a placé toutes les personnes susceptibles de travailler dans un dispositif très contraignant, l'allocation de recherche d'emploi « Job seeker's Allowance » (JSA). Dans la pratique, pour prétendre à l'allocation, il faut être disponible pour commencer immédiatement à travailler, rechercher activement un emploi, avoir conclu un contrat de recherche d'emploi. Le contrat définit le délai, entre une et treize semaines, durant lequel le demandeur d'emploi peut rechercher un emploi correspondant à son ancien niveau de qualification. Au-delà, le demandeur d'emploi est tenu d'accepter tout emploi « convenable ». « L'employment officer » chargé du suivi du dossier peut ordonner par « instruction écrite » les activités de formation qui lui paraissent nécessaires. Le non-respect des conditions du contrat ou de l'instruction écrite implique une suspension de l'allocation JSA pour une durée comprise entre 1 et 26 semaines. Le demandeur d'emploi est tenu de faire le point tous les quinze jours auprès de son « employment officer ». Si, au bout de six mois, la personne est toujours au chômage, la procédure recommence (« Restart interview »).

Le cas des jeunes

Dans les différents pays européens étudiés, le dispositif des minima sociaux s'applique pour les jeunes dès leur majorité. Les dispositions relatives à l'insertion sont en général nettement renforcées tant en ce qui concerne les obligations des allocataires que celles des collectivités publiques à leur égard sous forme d'offre de formation ou d'apprentissage, de propositions d'emploi aidé ou d'utilité collective.

Gestion des minima sociaux et insertion

La gestion des minima sociaux est en général confiée à des autorités publiques locales (voire pour certains aspects des associations en Allemagne). L'appréciation sur l'éligibilité à l'aide en cause -et éventuellement sur son montant-, le versement de l'allocation, la définition des projets d'insertion, la mise en place de structures offrant des possibilités de formation ou d'emploi relèvent en général des mêmes autorités locales⁶¹. Le cas le plus net d'intégration est en la matière les Pays-Bas ; mais même dans un pays qui séparerait traditionnellement la gestion des transferts sociaux et la gestion du marché du travail, le regroupement a été récemment opéré pour l'allocation de recherche d'emploi dans le cadre des agences d'emploi, les « Job Centres » .

II. Le cas de la France

Ce rapide panorama conduit à attirer l'attention sur plusieurs aspects par rapport auxquels on peut situer la réglementation et la pratique française : l'obligation de rechercher et d'accepter un emploi convenable, le cadre général des actions d'insertion, la nature de la mise au travail, le cas des jeunes.

Les dispositifs d'insertion ne sont pas généralisés en France : ils ne concernent explicitement que le RMI et l'allocation d'insertion. Pour les bénéficiaires de l'API ou de l'allocation veuvage qui sont susceptibles d'exercer une activité professionnelle, aucun dispositif d'incitation ou d'aide à l'insertion

⁽⁶¹⁾ Nombre de pays européens concilient la définition des politiques et des normes au niveau national avec la mise en oeuvre par des autorités locales.

économique n'est développé⁶². Pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, chômeurs de longue durée, une condition d'accès est, comme pour tout bénéficiaire d'allocation chômage, la recherche d'emploi et il existe des accès privilégiés à des dispositifs de la politique de l'emploi, mais pas de démarche d'insertion particulière. Enfin, la situation est légèrement différente dans le cadre de l'allocation d'adulte handicapé, avec différents dispositifs spécifiques d'emplois aidés.

L'obligation de recherche d'emploi

Pour un bénéficiaire de l'assurance chômage, comme pour un allocataire de l'ASS, obligation est faite (sauf dispense d'âge) de rechercher activement un emploi, et d'accepter tout emploi convenable. La définition de l'emploi convenable renvoie à « un emploi compatible avec la spécialité ou la formation antérieure du demandeur d'emploi et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession », selon l'article R311 du code du travail. L'appréciation du caractère convenable de l'emploi est du ressort du délégué départemental de l'ANPE qui peut également apprécier le caractère réel et sérieux des actes de recherche d'emploi en tenant compte de la situation de l'individu et du marché local de l'emploi.

Cette obligation de recherche d'emploi n'intervient, au sein des minima sociaux français, que dans le cas de l'ASS. Dans le cas du RMI, si nombre d'allocataires sont effectivement à la recherche d'emploi, il ne leur en est pas fait obligation. Il est en effet expressément indiqué (circulaire DIRMI du 26 mars 1993) que « pour souhaitable qu'elle soit pour chacun des bénéficiaires qui le veut et le peut et pour autant que la collectivité puisse en offrir l'opportunité, l'insertion professionnelle ne constitue, au regard de la loi, ni le seul objectif, ni même un objectif valable pour tous les contrats ». Cependant, la situation est différente, en théorie, pour un allocataire chômage, radié du bénéfice de l'allocation, pour refus de prendre un emploi ou recherche insuffisante d'emploi. Dans ce cas, il est précisé que la personne peut avoir droit au RMI, mais que l'ASSEDIC doit signaler le cas à la commission locale d'insertion pour que le contrat d'insertion prenne en compte cette situation et incite à la recherche effective d'emploi. On ne dispose pas d'information sur l'efficacité de cette procédure.

Le cadre de principe de l'insertion dans le RMI

La loi du 1/12/1988 instituant le RMI engage l'ensemble des acteurs de la société (Etat, collectivités territoriales, entreprises, associations, citoyens) à contribuer à l'insertion des bénéficiaires de revenu minimum. Le droit à l'insertion doit être concrétisé par un contrat d'insertion, qui repose sur des engagements réciproques entre l'individu et la société : la société s'engage à fournir au bénéficiaire les moyens d'entamer un processus d'insertion ; en échange, le bénéficiaire s'engage à participer à des actions d'insertion. Cette réciprocité signifie que l'insertion proposée aux bénéficiaires est, normalement, définie avec eux.

Les actions d'insertion proposées touchent des domaines larges. L'insertion peut prendre la forme de facilités offertes en termes de démarches de toutes sortes concourant à l'insertion du bénéficiaire et de sa famille, d'actions visant à développer l'autonomie sociale, à retrouver ou améliorer le logement, d'actions d'insertion par l'économie ou la formation.

Les actions d'insertion par l'économie sont orientées dans deux directions : les stages et l'emploi. En matière d'emploi, les actions d'insertion sont relatives à la recherche d'emplois non aidés ou aidés (CIE, CES, CEC), à l'obtention de contrat d'adaptation, de contrat de qualification ou de contrat d'orientation, à l'emploi dans une association intermédiaire ou dans une entreprise d'insertion. L'insertion comporte donc un volet économique conséquent mais non exclusif.

La nature de la mise au travail

⁽⁶²⁾ La loi de 1988 sur le RMI avait prévu que les bénéficiaires de l'API pouvaient souscrire l'engagement d'insertion des bénéficiaires du RMI et participer aux actions d'insertion sociale et professionnelle, mais cette disposition optionnelle n'a pas été mise en oeuvre.

Dans la pratique française actuelle se développe de manière très importante l'accès de publics en difficulté, et notamment d'allocataires de minima sociaux à des emplois aidés dans le secteur non strictement marchand, ou travaux d'utilité collective. Un des éléments en rapport avec le débat évoqué dans ce chapitre est le cadre juridique dans lequel se déroule le travail en cause. Actuellement, dans les contrats emploi solidarité, les contrats ville ou les contrats emploi consolidés, le législateur est resté plus proche de la notion de contrat de travail, notamment dans la mise en oeuvre des droits associés (retraite, chômage) que de l'imposition d'un travail « gratuit », en contrepartie d'une allocation versée. Mais la ligne de crête est délicate, comme le montre le débat en Belgique sur l'obligation de travail dans les emplois d'utilité collective.

L'insertion des jeunes

Le système français de protection sociale est actuellement en porte à faux dans le traitement des jeunes, lorsqu'on le compare avec les positions retenues dans les pays étrangers. L'assistance chômage assortie d'un processus d'insertion est désormais fermée aux jeunes ne trouvant pas d'emploi. Il en est de même pour le RMI jusqu'à l'âge de 25 ans. Certes, de nombreux dispositifs d'insertion existent, dans la mouvance des politiques d'aide à l'emploi (missions locales, PAIO, etc.) mais qui ne constituent pas un filet aussi systématique que semble l'être celui constitué dans les pays européens étudiés reposant sur l'accès à un minimum social très structuré par une démarche d'insertion économique.

III. Efficacité et effectivité du dispositif d'insertion du RMI

Il s'agit d'un domaine particulièrement mal connu en France. Il est regrettable que l'effort d'information réalisé à l'occasion de l'évaluation de la loi de 1988 n'ait pas été prolongé. A partir des éléments assez disparates qui restent disponibles, on peut cependant souligner la pérennité de certains constats faits lors de l'évaluation du RMI.

La mise en oeuvre institutionnelle

Plusieurs instances interviennent en matière d'insertion.

Les personnes demandant une allocation de RMI s'adressent à des organismes instructeurs (centres communaux et intercommunaux d'action sociale, service départemental d'action sociale, associations agréées, telles que associations caritatives, centres d'hébergement et de réadaptation sociale). Les organismes instructeurs ont en charge l'accueil des demandeurs, la préparation avec eux des contrats d'insertion, le suivi de la mise en oeuvre de ce contrat. Chaque bénéficiaire est censé être en relation avec un accompagnateur chargé de coordonner la mise en oeuvre du contrat.

Ce sont des commissions locales d'insertion (CLI), environ 630 pour la métropole, qui examinent et valident les contrats d'insertion et émettent un avis sur les conditions de mise en oeuvre du contrat en vue du renouvellement du droit au RMI. Elles fixent la durée du contrat, apprécient le respect du contrat par le bénéficiaire et fournissent au préfet les éléments d'appréciation lui permettant de prolonger ou de suspendre ledit contrat. L'examen des dossiers de contrat était anonyme⁶³, même si c'est le président de la CLI qui est signataire du contrat. La loi du 29 juillet 1992 donne à la CLI une mission prioritaire d'animation de la politique locale d'insertion. La CLI élabore un programme local d'insertion destiné à assurer l'offre d'insertion adaptée aux bénéficiaires du RMI. Les commissions locales d'insertion sont composées, d'une part, de représentants de l'Etat et du département, d'autre part de représentants de communes, enfin de membres d'organismes ou associations intervenant dans le domaine de l'insertion.

Des cellules d'appui mises en place auprès des CLI doivent apporter leur concours aux organismes instructeurs pour l'élaboration des contrats d'insertion et animer la mise en place et le développement des actions d'insertion au niveau local. Ces cellules d'appui doivent être mises en place en partenariat avec les collectivités locales.

⁽⁶³⁾ L'obligation d'anonymat a été supprimée en 1994.

Enfin, l'allocation est attribuée par le préfet, qui a pouvoir de la suspendre ou de procéder aux radiations de bénéficiaires ne répondant plus aux critères d'attribution ou pour non respect du contrat d'insertion.

Quant au versement de l'allocation il est le fait des caisses d'allocations familiales ou de la mutualité sociale agricole.

Par ailleurs, l'ensemble des actions d'insertion doit s'inscrire dans un plan (annuel) local d'insertion (PLI), élaboré par la commission locale d'insertion et servant à établir le plan départemental d'insertion (PDI). Le conseil départemental d'insertion (CDI), coprésidé par le préfet et le président du conseil général, coordonne et anime le programme départemental d'insertion. La loi oblige chaque département à inscrire annuellement un crédit d'au moins 20 % des sommes versées par l'Etat au titre de l'allocation du RMI. Les préfets et les présidents de conseils généraux sont assistés par des chargés de mission RMI, détachés auprès d'eux. Ces derniers veillent au bon fonctionnement des différentes instances de décision (CLI, CDI).

Au total, l'organisation apparaît particulièrement complexe. Elle multiplie les niveaux d'intervention, sépare la gestion de l'instruction administrative et sociale, de la décision d'attribution de l'allocation et du versement de l'allocation. Elle établit la coresponsabilité du préfet et du président du conseil général sur le dispositif d'insertion. Les différentes instances ont une composition rassemblant beaucoup de partenaires (Etat, département, communes, associations). Ceci peut faire craindre que la dilution ne conduise à une plus faible efficacité. Cette complexité d'organisation, dont la commission d'évaluation du RMI avait montré les inconvénients, ressort également lors de la comparaison avec les dispositifs étrangers

RMI et activité rémunérée

Il convient tout d'abord de rappeler qu'il n'y a pas antinomie entre le fait d'être allocataire d'un minimum social et l'exercice d'une activité professionnelle. Ainsi, dans l'ensemble des bénéficiaires⁶⁴ du RMI en 1995, quatre sur dix ont déclaré dans le bulletin trimestriel de ressources une période d'activité rémunérée⁶⁵. De plus, 40 % de ces bénéficiaires ne touchaient plus le RMI en décembre 1995 (par suspension provisoire ou du fait d'une sortie « définitive » du dispositif).

Les sorties du RMI

Une étude réalisée sur les sortants du RMI (définition en encadré) au cours de l'année 1993, comparés aux personnes qui demeurent allocataires met en évidence qu'un bénéficiaire a d'autant plus de chances de « sortir » du dispositif qu'il est jeune (Afsa, 1995). Plus l'ancienneté de présence dans le dispositif est grande, plus la sortie en est difficile ; il y a ainsi une « spirale » du RMI qui est aussi une spirale du chômage de longue durée. Une personne en couple est favorisée par rapport à une personne isolée ou un parent isolé⁶⁶. Enfin, la proximité d'avec le monde du travail (au sens de la perception de revenus d'activité, professionnels, d'insertion ou de formation) favorise la sortie.

Une étude portant sur une année plus récente, 1995, reprenant la question des facteurs discriminants de la proximité avec le monde du travail (Afsa, 1997), met en évidence l'influence positive de la jeunesse du bénéficiaire⁶⁷, de la vie en couple, mais aussi du bénéfice d'un logement autonome (repéré par la perception d'une aide au logement). Elle fait aussi apparaître l'influence de situation locale. Le taux de chômage de longue durée dans la zone d'emploi a une influence négative sur la possibilité d'obtenir

⁶⁴ Dans le champ de la CNAF, en métropole.

⁶⁵ Il peut s'agir d'une activité à temps très partiel conduisant à des revenus inférieurs au plafond de ressources, d'une reprise d'emploi bénéficiant du mécanisme d'intéressement, d'un stage rémunéré, etc.

⁶⁶ Mais ceci peut tenir simplement à l'augmentation mécanique des chances que, dans un couple, l'un ou l'autre retrouve un emploi.

⁶⁷ La variable d'ancienneté dans le dispositif donne des résultats d'interprétation difficile.

des revenus d'activité ; enfin la probabilité d'avoir une activité est plus grande lorsque la taille de l'agglomération est faible.

La sortie du RMI est un concept statistique flou. Dans un premier temps, le paiement de l'allocation peut être suspendu par la caisse d'allocation, du fait du dépassement de son plafond de ressources ou du non-retour de la déclaration trimestrielle de ressources⁶⁸ ; si cette situation perdure au-delà, réglementairement, de quatre mois, le préfet peut procéder à la radiation administrative. Il peut ne pas s'agir d'une sortie définitive du dispositif du RMI (par exemple changement de résidence hors du département). Il peut aussi ne pas s'agir d'une sortie de l'ensemble des minima sociaux (le RMI est assez fréquemment versé en « allocation d'attente » dans le traitement d'autres allocations, comme l'AAH car ses délais d'instruction sont plus rapides). Enfin il peut y avoir des cas de récurrence (retour au RMI du fait de la récurrence du chômage par exemple).

Pour mieux comprendre les facteurs permettant d'influer sur la sortie du RMI, et notamment la réalité de la dimension d'insertion du dispositif, il conviendrait de pouvoir compléter ces informations par plusieurs éléments : en premier lieu, le diplôme ou le niveau de qualification, en second lieu, l'accès à des dispositifs d'aide à l'emploi, en troisième lieu, l'intensité du suivi ou de l'accompagnement des bénéficiaires, dans le cadre des contrats d'insertion. Cette information n'est pas réunie, jusqu'à présent, dans le cadre du suivi administratif des allocataires. On dispose cependant d'éléments d'enquêtes, soit lors de l'évaluation du RMI, soit plus récentes (CREDOC, 1996, cf. chapitre II pour sa présentation). Mais ces dernières sont assez fragiles du fait des contraintes de collecte et ces résultats devront être confortés par des enquêtes plus lourdes dont une est en cours de réalisation sous la responsabilité de l'INSEE.

Selon l'enquête du CREDOC portant sur les entrants au RMI au premier semestre 1995 et observés un an plus tard, un tiers des entrants récents au RMI ne perçoivent plus l'allocation un an après. Il y a cependant une relative déconnexion entre l'arrêt de la perception du RMI et le fait d'avoir un emploi, un an après. Quand l'arrêt de l'allocation est dû à l'obtention d'un travail, dans un cas sur quatre, cet emploi n'existe plus au moment de l'enquête. La moitié des personnes entrées au RMI en 1995 et qui conservent leur travail à la date de l'enquête continuent de percevoir le RMI à titre différentiel.

Selon l'enquête du CREDOC, ceux qui sont sortis du dispositif pour retrouver un emploi ou une formation ont un meilleur niveau scolaire, sont plus souvent mobiles (titulaire d'un permis et ayant à leur disposition une voiture, un téléphone), sont relativement jeunes (surtout entre 30 et 39 ans), et vivent plus souvent en couple. Ils ont connu des emplois de courte durée et des périodes de chômage indemnisé sans rester trop longtemps à la recherche d'un emploi, et sont peu en rapport avec les services sociaux. L'existence d'un contrat d'insertion n'apparaît pas comme un élément caractéristique pour le retour à l'emploi ou l'entrée en formation.

L'accès aux dispositifs de la politique de l'emploi

Le nombre de bénéficiaires du RMI ayant accès à l'emploi ou à la formation a beaucoup cru en métropole de 1989 à 1995. Dans l'ensemble, la progression des bénéficiaires suit celle des allocataires du RMI (DIRMI, 1996). Le ratio des allocataires en insertion professionnelle ou en formation est globalement stable sur la période, légèrement supérieur à 30 % (tableau 1) ; l'année 1992 est exceptionnelle du fait du plan « 900 000 chômeurs de longue durée ».

Le retour à l'emploi des allocataires du RMI peut ne pas passer par des mesures d'aide à l'emploi. Peu d'informations sont disponibles sur ce point. La DIRMI l'estime à environ 55 000 personnes en 1995.

Au sein des mesures d'aide à l'emploi, ce sont les accès aux emplois non marchands qui représentent la majeure partie, même si dans les années récentes les contrats de retour à l'emploi (suivis des contrats initiatives emploi) ont connu une forte croissance (tableau 2).

⁶⁸) Le bénéfice des droits dérivés comme l'affiliation gratuite à l'assurance maladie continue dans cette période.

Tableau 1 - L'insertion professionnelle des allocataires du RMI en métropole
Données d'ensemble

Année	Allocataires du RMI (a)		Insertion professionnelle (b)	Allocataires en insertion professionnelle (en %) (Ratio B/A)
	Nombre (A)	Variation annuelle (en %)		
1989	290 594		43 500	
1990	385 132	33	118 300	31
1991	456 369	19	144 950	32
1992	524 199	15	186 950	36
1993	632 684	21	206 150	33
1994	769 481	22	246 600	32
1995	840 768	9	262 600	31

(a) Effectif en métropole des bénéficiaires percevant une allocation, au 30 juin de l'année.

(b) Flux annuel cumulé d'accès à un emploi ou à une formation.

Lecture : Le rapprochement du nombre des allocataires au 30 juin et du flux cumulé des accès à un emploi ou une formation n'est qu'une approximation du taux d'insertion professionnelle des allocataires. En effet, des actions de formation, des accès à un emploi peuvent n'être que provisoires (et durer moins d'une année) sans déboucher vers un emploi stable en maintenant la personne dans la situation d'allocataire du RMI ; par ailleurs, un même allocataire peut, durant la même année, bénéficier de plusieurs actions d'insertion successives.

Tableau 2 - Les différentes modalités de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Emplois non aidés (estimation)	13 000	30 000	38 000	40 000	42 000	50 000	55 000
Création d'entreprise	0	300	700	2000	3000	8600	12500
Insertion par l'économie (Emplois aidés CRE/CIE)	1 500	5 500	6 500	7 000	8 000	9 000	10 000
Total emploi marchand	18 500	49 250	58 500	63 000	67 800	92 100	110 300
Contrats emploi solidarité	0	34 050	48 500	75 650	93 100	104 000	97 200
Contrats emploi consolidé	0	0	0	0	3 000	6 000	7 400
Total emploi non marchand	0	34 050	48 500	75 650	96 100	110 000	104 600
Total emploi	18 500	83 300	107 000	138 650	163 900	202 100	215 500
Formation (AIF/SIFE)	25 000	35 000	37 950	48 300	42 250	44 500	47 700
Total insertion professionnelle	43 500	118 300	144 950	186 950	206 150	246 600	262 600

Sources : allocataires : CNAF et MSA.

Insertion professionnelle : DIRMI, DARES, ANPE, CNASEA.

Au sein des allocataires du RMI⁶⁹, l'accès aux mesures d'aide à l'emploi concerne plus particulièrement les plus jeunes pour les trois mesures où l'information est disponible, CIE, CES, SIFE (tableau 3). Ceci est particulièrement sensible pour le CIE.

L'accès à des dispositifs d'aide à la formation ou à l'emploi n'est pas conditionné à la signature d'un contrat d'insertion. Ainsi, le CREDOC relève dans son enquête de 1996 que seule la moitié des allocataires bénéficiant d'un contrat aidé déclare avoir signé un contrat d'insertion.

⁶⁹ Pour les allocataires de l'AAH, on retrouve le même type de sélection des plus jeunes, plus accentué pour le CIE que le CES. En revanche, pour les allocataires de l'ASS, les accès les plus fréquents aux emplois aidés concernent plutôt les personnes d'âge mur (30 à 45 ans pour les CIE, 30 à 50 ans pour les CES).

Tableau 3 - Structure par âge des allocataires du RMI

en %

	Ensemble au 31.12.95	Allocataires en CES année 1996	Allocataires en CIE année 1996	Allocataires en SIFE année 1996
<25 ans	3,7	4,8	4,6	2,0
25-29 ans	26,6	30,9	36,1	30,8
30-34 ans	18,1	21,0	21,6	
35-39 ans	13,1	14,7	13,7	42,1
40-44 ans	11,8	12,3	11,1	
45-49 ans	10,9	9,8	8,1	20,4
50-54 ans	7,0	5,0	3,7	4,3
55-59 ans	5,2	1,4	1,1	
60-64 ans	2,2	0,1	0,2	
65 ans et plus	1,4	0,0		

Source : DARES.

Consistance et utilité du contrat d'insertion

Depuis la fin des travaux de la commission d'évaluation du RMI, peu d'information a été rassemblée sur cet aspect.

La loi et ses circulaires d'application prévoient que pour tout allocataire, un contrat d'insertion doit être signé dans les trois mois suivant la mise en paiement du RMI. Le droit à l'allocation n'est par ailleurs attribué que pour trois mois ; il est ensuite prorogé de trois mois à un an au vu du contrat d'insertion. Les renouvellements ultérieurs, par périodes de même durée, se font au vu de la mise en oeuvre du contrat par la commission locale d'insertion. Enfin, si lors d'une échéance du droit à l'allocation, le contrat fait défaut, sans que cette absence soit imputable à l'allocataire, le droit est maintenu (circulaire du 26 mars 1993).

Ceci aurait dû impliquer un très fort taux de « contractualisation ». En fait, la Délégation au revenu minimum d'insertion estime que moins d'un allocataire sur deux est signataire d'un contrat d'insertion. De plus, dans le semestre suivant le semestre de l'inscription, le taux de signature de premier contrat d'insertion n'est que de l'ordre de 30 % ; il tendrait vers un chiffre compris dans une fourchette de 70 à 85 % au bout de plus de sept semestres d'inscription dans le RMI. Ces évaluations, faites sur les contrats signés dans les premières années du RMI, ne semblent pas être remises en cause par les résultats de l'enquête du CREDOC sur les entrants du premier semestre de 1996, puisque le taux de signature au bout d'un an est inférieur à 30 %.

Le faible taux de contractualisation et sa lente montée avec la durée du RMI, renvoie en partie à l'attitude des organismes instructeurs (cf. évaluation du RMI), soit par manque de moyens⁷⁰, soit parce que la procédure n'est pas jugée utile par les organismes instructeurs de manière générale ou pour certaines catégories d'allocataires (personnes en attente d'autres allocations, allocataires les plus âgés).

Enfin, la commission d'évaluation du RMI soulignait qu'en confiant aux travailleurs sociaux des organismes instructeurs la mise au point des contrats d'insertion et leur suivi, on a renforcé l'approche d'insertion sociale plus que d'insertion dans l'emploi, et poussé à définir des parcours longs de préparation à l'entrée dans l'emploi. Ces caractéristiques demeurent au vu de la nature de l'étude statistique des « premiers contrats d'insertion » que réalise le SESI (dernier constat publié sur 1994). Les actions tendant à accroître l'autonomie sociale (démarches liées à la santé, aides aux démarches administratives, bilan social, etc.) représentent plus de 30 % des rubriques de dépouillement des contenus des contrats, alors que la recherche d'emploi n'en concernait que moins de 25 %, et les contrats aidés ou les stages en entreprises environ 10 %.

(⁷⁰) Le rapport de l'instance d'évaluation montrait cependant qu'il n'y avait pas de corrélation entre le nombre de travailleurs sociaux rapporté à la population des départements et le taux de contractualisation, mais l'accroissement du nombre de bénéficiaires du RMI a pu peser sur ce problème de moyens.

Cependant, les premiers contrats d'insertion des personnes les plus jeunes comportent davantage d'actions orientées plus ou moins directement vers le retour à l'emploi, alors que les actions visant à accroître l'autonomie sociale concernent plus les personnes plus âgées.

Tableau 4 - RMI. Analyse des premiers contrats d'insertion de l'année 1994

	Ensemble	Moins de 30 ans	De 30 à 49 ans	50 ans et plus
Autonomie sociale	34,2	23,7	36,2	60,3
Démarches liées à la santé	12,4	6,3	13,9	25,3
Démarches administratives	9,5	6,7	9	21,1
Alphabétisation	2,4	1,5	2,8	3,6
Organisation de la vie quotidienne	2,2	1,7	2,6	1,8
Activités collectives	1,2	0,9	1,4	1,8
Bilan social	3,1	2,8	3,4	3,2
Autres actions d'autonomie sociale	2,3	2,2	2,1	3,3
Stages de conduite automobile	1,1	1,6	1	0,2
Formation hors entreprise	9,7	12,5	9,2	2,6
Stage de formation générale	4	5,6	3,5	0,9
Stage en centre de formation	5,7	6,9	5,7	1,7
Quasi emploi, activités d'insertion	32,3	35,7	33,3	16,3
Bilan professionnel	7,7	7,7	8,6	3,1
Recherche d'une activité d'insertion ou d'un stage	10,5	12,1	10,6	4,9
Association intermédiaire ou entreprise d'insertion	1	0,7	1,3	0,7
Activité d'insertion y compris CHRS	2	2,2	1,9	2
Contrat emploi solidarité CES	11,1	13	10,9	5,6
Insertion en entreprise	33,7	35,3	34,7	22,7
Recherche d'emploi	25,9	27,3	26,4	18,3
Sage en entreprise (SIVP, SRA)	0,4	0,4	0,4	0
Contrat aidé (CRE, CRA, Adapt)	0,8	1,1	0,7	0,2
Autre forme d'emploi	6,6	6,5	7,2	4,2
Total	109,9	107,2	113,4	101,9

Source : SESI, documents statistiques n° 242.

L'ambiguïté du contrat d'insertion

Le constat mitigé des résultats des contrats d'insertion conduit, dans certains cas, à revenir sur la nature de ce minimum social. Selon la distance à l'emploi des bénéficiaires, le RMI peut devenir un minimum d'assistance vitale pour les plus démunis, l'effort d'insertion étant abandonné, ou se voir effectivement conditionné à l'exercice d'une activité sociale ou d'un emploi, au nom d'un droit à l'insertion. La conditionnalité construite à travers le RMI est révélatrice de l'ambiguïté de cette notion. Le couplage « allocation/insertion » reflète en partie un compromis entre deux options contraires, celle d'un revenu minimum garanti, celle où l'engagement de l'allocataire est la condition sine qua non du versement de l'allocation.

La première option penche vers une forme inconditionnelle de revenu. La seconde est son contraire : l'obligation d'engagement est la condition de l'ouverture du droit au versement de l'allocation. La conditionnalité propre au RMI (participation de l'intéressé à l'élaboration du contrat) est suffisamment vague pour être porteuse de toutes les interprétations possibles. Les résultats mesurés en terme d'insertion professionnelle effective posent la question d'une insertion sans finalité (B. Eme, J.L. Laville, 1996). Que penser d'une conditionnalité qui implique le bénéficiaire dans l'élaboration d'un projet sans grand avenir ? L'examen des pratiques suggère un éclatement du lien allocation/insertion allant de la non-existence ou du formalisme des contrats à une relation tutélaire locale très forte, instaurant une relation de dépendance des allocataires vis-à-vis de l'institution.

Disparité des réalisations locales

Un dernier aspect est la disparité locale des actions d'insertion. Les travaux de la commission d'évaluation du RMI avaient montré la très grande diversité des approches, des implications, des résultats entre les différents départements. Ce diagnostic n'est pas invalidé par les analyses plus récentes. Ainsi de fortes disparités départementales dans l'accès aux mesures d'emplois sont révélatrices non pas d'un problème de demande d'insertion mais bien plutôt d'insuffisance d'offre par les services sociaux et les services de l'emploi et de mobilisation des acteurs locaux (Landais, Charbonneau, 1996). Entre les dix départements qui ont les taux d'accès les plus élevés et les dix départements pour lesquels ils sont les plus faibles, l'écart est de 1 à 3. La localisation géographique serait ainsi discriminante pour le demandeur et source d'inégalités, un allocataire « mal situé » ayant trois fois moins de chance de bénéficier des mesures publiques pour l'emploi qu'un allocataire disposant d'un environnement favorable.

On retrouve, comme pour les taux d'accès aux mesures d'emploi, l'effet des disparités régionales dans le ratio effectifs des « très anciens allocataires »/effectifs des « plus récents allocataires ». Le ratio varie de 16 % dans les Alpes maritimes à 61% dans les Bouches du Rhône (données juin 1996, source Lagarde-CNAF, 1997). Cette dispersion est, là encore, largement tributaire d'un effet d'offre, tenant aux différences de processus menant à la radiation dans les départements.

Retour à l'emploi et conditions macro-économiques

L'analyse comparée du RMI et du chômage a mis en lumière une évolution par palier du dispositif, avec une forte progression en cas de récession économique et une stabilisation modérée en cas de croissance (Jacobzone, 1996). Il semble que les bénéficiaires du RMI subissent les contrecoups des phénomènes de « files d'attente » sur le marché du travail. Par ces phénomènes, les travailleurs les plus qualifiés occupent des emplois non qualifiés et relèguent les non-qualifiés en dehors du marché du travail. Or le profil sociologique dominant des allocataires du RMI reste proche de celui des travailleurs non qualifiés. Le diagnostic sur la sortie du RMI est donc somme toute assez proche du diagnostic sur la sortie du chômage : les perspectives de retour à l'emploi des chômeurs de longue durée peu qualifiés sont faibles même en cas de reprise conjoncturelle ; elles concernent surtout les chômeurs de courte durée (Van den Berg, 1994, Lollivier, 1994). Ce constat s'applique également aux perspectives de (ré)insertion.

Ceci souligne que les chances de réinsertion par le RMI ne sont pas seulement tributaires des caractéristiques des allocataires et des imperfections du système proprement dit, mais aussi largement d'un contexte macro-économique marqué par une diminution continue de l'emploi non qualifié et une faible réactivité de ces emplois à la croissance économique.

Conclusion

Ces quelques annotations sur la nature et l'effectivité des contrats d'insertion et sur les modalités de leur mise en oeuvre invitent à tout le moins à ce que soit renouvelée une évaluation approfondie de cet aspect du RMI. Si l'ancienneté dans le dispositif est un facteur réduisant sensiblement les chances d'en sortir, il est alors nécessaire que les efforts d'accompagnement, différenciés selon les situations individuelles, interviennent le plus tôt possible et dans des processus suffisamment denses pour assurer la plus grande proximité possible de l'emploi. Ceci passe peut-être également, comme tend à le suggérer l'examen des expériences étrangères, vers une plus grande implication des services de l'emploi dans la définition et la mise en oeuvre des contrats d'insertion. Elle passe aussi par le renforcement des actions locales. Ceci peut impliquer un nouvel examen du rôle des collectivités territoriales, et notamment des communes, dans la mise en oeuvre des minima sociaux dont les niveaux et conditions d'accès resteraient définis par l'Etat.

ANNEXES

Annexe I

LES MINIMA SOCIAUX

Nota Bene : les montants des minima sociaux et des prestations sociales en général sont ceux en vigueur au 1^{er} janvier 1997.

I. Le minimum vieillesse

Historique

A partir de 1941, la législation française a peu à peu reconnu la nécessité de garantir un revenu minimum pour les personnes âgées. Divers dispositifs ont été successivement mis en place pour allouer un minimum de ressources aux vieux travailleurs salariés (création de l'allocation aux vieux travailleurs salariés ou AVTS en 1941) et non salariés (en 1949) ainsi qu'à toutes les personnes âgées dépourvues de ressources ne relevant d'aucun régime vieillesse (création du Fonds spécial en 1952). Toutefois, ces mécanismes n'assuraient qu'un revenu extrêmement faible aux personnes qui en étaient les bénéficiaires. Aussi, une allocation supplémentaire, versée par le Fonds national de solidarité (FNS), a dû être attribuée en 1956 à toute personne bénéficiaire d'un avantage vieillesse dont les ressources étaient inférieures à un certain plafond. Cette allocation est depuis le 1er janvier 1994 versée par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui a pris en charge le financement de l'ensemble des avantages vieillesse à caractère non contributif.

Dispositif

Le minimum vieillesse est un ensemble de prestations, versées aux personnes âgées de plus de 65 ans (ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail), dont les ressources ne dépassent pas un plafond, et qui sont de nationalité française, ainsi qu'aux ressortissants d'un pays de l'Union européenne ou d'un pays ayant signé une convention internationale de réciprocité avec la France. Il comprend deux étages.

Le premier étage est constitué par les substituts de pension et les compléments de pension qui ne sont pas la contrepartie d'un versement de cotisations, soit que les personnes aient une durée de cotisation insuffisante pour pouvoir bénéficier de la moindre pension, soit que leur pension soit d'un montant trop faible.

- L'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS, 1941) est réservée aux anciens salariés ayant occupé un emploi salarié ou assimilé pendant au moins cinq années après l'âge de 50 ans ou 25 années au total. L'emploi considéré doit avoir donné lieu à une rémunération minimale annuelle fixée à 800 fois le SMIC horaire. Les périodes de chômage ou d'incapacité temporaire peuvent, sous certaines conditions, être assimilées à des périodes de salariat. Le montant de cette allocation était fixé à 1 428 F au 1er janvier 1997.

- L'allocation aux vieux travailleurs non salariés (AVTNS, 1949) est réservée aux anciens commerçants et artisans dont la durée de cotisation est trop réduite pour pouvoir bénéficier d'une retraite suffisante. Elle est calculée selon le même principe que l'AVTS.

- L'allocation aux mères de famille (1946) est versée aux femmes de salariés ou de non-salariés ne bénéficiant d'aucun avantage vieillesse et ayant élevé cinq enfants au moins.

- L'allocation spéciale de vieillesse (1952) est attribuée aux personnes qui ne peuvent bénéficier d'aucun avantage de vieillesse.

- Des majorations de pension sont accordées aux personnes dont la pension est inférieure à l'AVTS ou qui ont un conjoint à charge, dans le but de porter leur retraite au niveau de l'AVTS.

Le deuxième étage est constitué par l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité qui vise à porter les ressources de tous les retraités à un seuil minimal fixé à 3 433 F pour une personne

seule au 1^{er} janvier 1997. Elle est réservée aux ressortissants des pays de la CEE ou d'un pays ayant signé un accord de réciprocité avec la France. Son montant est fixé à 2 004 F au maximum pour une personne seule au 1er janvier 1997. Cette allocation a un caractère différentiel et complète les ressources du bénéficiaire pour les porter au niveau du plafond mentionné ci-dessus.

Le premier étage était prépondérant jusqu'au début des années quatre-vingt, puisque les personnes partant en retraite n'avaient pas pu cotiser pendant l'intégralité de leur vie active à l'assurance vieillesse. Le deuxième étage représente l'essentiel des dépenses du minimum vieillesse depuis 1982.

Ressources prises en compte

Les ressources prises en compte sont les suivantes : pensions de retraites, d'invalidité, revenus professionnels, revenus des biens mobiliers et immobiliers. Les ressources non prises en compte sont essentiellement les allocations logement, les prestations familiales, majoration pour tierce personne, les aides apportées au titre de l'obligation alimentaire.

Barème

Tableau 1 - Montant du minimum vieillesse

en F

	Situation	Par an	Par mois
Plafond de ressources	Isolé	42 193	3 516
	Ménage	73 906	6 158
AVTS ou allocation de base	Indifférente	17 147	1 428
	Allocation supplémentaire	Isolé	24 050
	Ménage	39 612	3 301
Total	Isolé	41 197	3 433
	Ménage	73 906	6 158

II. Le minimum invalidité

Historique

Créée en 1930, la pension minimale d'invalidité était destinée à procurer un revenu de remplacement minimal à des personnes qu'une maladie, une usure prématurée de l'organisme ou un accident non professionnel avaient privé en totalité ou en partie de leur capacité de travail et de gain. Ce minimum a été maintenu après 1945 car les pensions d'invalidité versées par la branche maladie de la sécurité sociale n'assuraient pas toujours un revenu suffisant, compte tenu des durées de cotisations requises. Les lacunes de ce dispositif ont toutefois rendu nécessaire l'instauration de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), prenant en compte toutes les situations de handicap et n'étant pas conditionnée par l'existence d'une activité antérieure.

Dispositif

Comme pour le minimum vieillesse, il s'agit d'un ensemble d'allocations conduisant à deux « étages ».

Le premier conduit les différents régimes de sécurité sociale à verser une pension minimale, avec des modalités variables selon les régimes. Pour le régime général, une pension d'invalidité est versée à tout salarié et à tout chômeur indemnisé ou en fin de droits dont une maladie ou un accident non professionnel ont réduit la capacité de travail des deux-tiers. Les invalides sont classés en trois catégories, qui correspondent à différents degrés de handicap (incapacité à exercer une activité rémunérée, incapacité à exercer une activité professionnelle, incapacité à rester autonome pour les actes ordinaires de la vie). Le minimum d'invalidité est versé dès lors que le calcul des droits à pension, qui fait intervenir la durée de cotisation, le salaire moyen des dix meilleures années et la gravité de l'incapacité, ne permet pas d'assurer à l'individu des ressources suffisantes. Cette pension minimale, d'un montant de 1 428 F par mois au 1er janvier 1997, est sans conditions de ressources.

En second lieu, la pension minimale est complétée, sous conditions de ressources, par l'allocation supplémentaire du Fonds spécial d'invalidité. Ceci permet de porter le minimum d'invalidité au niveau du minimum vieillesse (3 433 F au 1^{er} janvier 1997).

La pension minimum d'invalidité est à la charge des régimes de sécurité sociale, d'assurance maladie pour les salariés, d'assurance vieillesse pour les non-salariés non agricoles. L'allocation supplémentaire est à la charge de l'Etat.

Ressources prises en compte

Les conditions de ressources pour l'allocation supplémentaire sont semblables à celles du minimum vieillesse.

III. L'allocation aux adultes handicapés (AAH)

Historique

L'allocation versée aux adultes handicapés est venue en 1975 combler les failles du minimum d'invalidité et d'une allocation aux handicapés adultes (pour les aveugles et grands infirmes) instaurées en 1949 et 1971. L'AAH prend en compte la situation des personnes n'ayant pas accès au minimum invalidité du fait de l'insuffisance d'activité professionnelle antérieure. Cette allocation, accordée en fonction du handicap et du niveau de ressources de l'intéressé, est identique dans son montant à celle du minimum vieillesse.

Dispositif

L'allocation aux adultes handicapés est versée aux personnes de nationalité française, résidant sur le territoire métropolitain ou dans les départements d'Outre-mer, ainsi qu'aux ressortissants d'un pays ayant conclu avec la France une convention de réciprocité. Cela concerne notamment les pays de l'Espace économique européen, sous réserve qu'ils justifient de la qualité de travailleurs, anciens travailleurs ou membres de la famille de ces personnes. Les allocataires doivent avoir dépassé l'âge d'ouverture du droit à l'allocation d'éducation spéciale, versée aux enfants handicapés jusqu'à l'âge de 20 ans.

Deux conditions différentes peuvent être en jeu en matière d'handicap. Soit les personnes sont atteintes d'une infirmité entraînant une incapacité permanente d'au moins 80 %. Cette incapacité est appréciée par une commission technique d'orientation et de reclassement professionnel, la COTOREP. Soit, en cas d'incapacité permanente comprise entre 50 % et 80 %, l'allocation peut être versée si la COTOREP reconnaît l'impossibilité pour l'intéressé de se procurer un emploi en raison de son handicap.

Si la personne bénéficie d'avantages vieillesse ou invalidité ou de rente d'accident du travail, ces éléments se déduisent du montant de l'allocation susceptible d'être versée.

Conditions de ressources

L'AAH est une allocation sous conditions de ressources. Les ressources doivent être inférieures à un plafond, fixé en tenant compte de la composition familiale.

Les ressources prises en compte concernent l'année civile qui précède l'octroi de l'allocation ; ainsi, pour la période de paiement allant du 1^{er} juillet 1996 au 30 juin 1997, les ressources concernent l'année civile 1995. Les ressources prises en compte sont les pensions de retraite ou d'invalidité ou d'accident du travail, les revenus professionnels, les revenus des biens mobiliers et immobiliers (à l'exception de rentes viagères constituées en faveur de la personne handicapée ou par elle-même, sous plafond). Ne sont pas pris en compte, principalement, les aides au logement et les prestations familiales. Compte tenu de l'existence des abattements généraux de 10 % et de 20 % sur les salaires et

traitements, d'une part, et des abattements spécifiques pour les titulaires de carte d'invalidité⁷¹, d'autre part, le plafond de ressources exprimé par rapport aux revenus nets de cotisations sociales est en fait proche de 70 000 F par an (5 830 F par mois environ) pour une personne seule dont les autres ressources seraient constituées de salaires et proche de 11 700 F pour un couple dans les mêmes conditions.

Barèmes

Le montant de l'allocation est fixé à 3 433 F par mois au 1^{er} janvier 1997 pour une personne seule, ce qui est identique au montant du minimum vieillesse et du minimum invalidité. L'allocation aux adultes handicapés s'ajoute aux ressources du bénéficiaire dès lors que celles-ci sont inférieures au plafond. Si la somme de l'allocation et des ressources prises en compte est supérieure au plafond, l'allocation est réduite à due concurrence.

Tableau 2 - **Montant de l'allocation aux adultes handicapés** en F

	Situation	Par an	Par mois
Plafond de ressources	Personne seule	40 834	3 402
	Mariée ou vie maritale	81 668	6 805
	En plus, par enfant à charge	20 417	1 701
Allocation maximale	-	41 196	3 433

Un complément d'allocation est versé aux handicapés vivant de façon autonome à leur domicile, seuls ou en couple, et ayant droit à une aide au logement ; pour bénéficier de ce complément, l'allocation doit être versée à taux plein (ou n'être réduite qu'en raison de pensions invalidité vieillesse, accident du travail). Le complément d'AAH représente 16 % de l'AAH mensuelle, soit 549 F par mois.

Les handicapés travaillant en centre d'aide par le travail, bénéficiant de la garantie de ressources offerte par l'Etat, peuvent également être allocataires de l'AAH, le montant de l'allocation étant versée de manière complémentaire pour ne pas dépasser le SMIC ou 1,1 SMIC (selon l'importance du salaire direct perçu).

Financement

L'AAH est versée par les caisses d'allocations familiales ou la mutualité sociale agricole. Son financement est à la charge de l'Etat.

IV. L'allocation de parent isolé (API)

Historique

L'allocation de parent isolé a été créée en 1976 pour assurer, au moins durant une période provisoire, un revenu minimum aux personnes isolées qui assurent la charge effective d'un enfant ou plus.

Cette allocation permet ainsi de répondre à l'insuffisante prise en compte de ces situations par le système de prestations familiales en France. Les allocations familiales ne sont effectivement versées qu'à partir du deuxième enfant et leur montant demeure insuffisant pour garantir un minimum de revenu à leurs bénéficiaires : 675 F par mois pour deux enfants, 1 539 F par mois pour trois enfants, 864 F par mois pour chaque enfant supplémentaire. Ces sommes sont majorées de 190 F et de 337 F par enfant lorsque l'âge de l'enfant dépasse respectivement dix ans et quinze ans. L'allocation parentale d'éducation est attribuée aux personnes qui assument la charge d'un enfant de moins de trois ans et qui ne peuvent exercer, de ce fait, une activité professionnelle à temps plein, est certes plus conséquente puisqu'elle atteint 3 006 F par mois quand elle est versée à taux plein. Toutefois, elle est conditionnée à la présence de deux enfants au moins et à l'existence d'une activité professionnelle antérieure. Enfin,

⁽⁷¹⁾ Le montant de l'abattement spécifique pour les invalides de situation modeste varie entre 9 500 F (pour les personnes isolées dont le revenu net global est inférieur à 59 000 F par an) et 4 800 F (pour les personnes isolées dont le revenu net global est compris entre 59 000 F et 95 000 F par an).

les prestations qui sont versées sous conditions de ressources et qui prennent en compte des situations de charge de famille, comme l'allocation pour jeune enfant (APJE) et le complément familial (CF), sont insuffisantes pour garantir un revenu minimum. L'allocation pour jeune enfant est versée à partir du quatrième mois de grossesse et jusqu'au troisième mois après la naissance (avec prolongation possible jusqu'à trois ans) aux personnes ou aux ménages dont les ressources sont inférieures à 8 804 F par mois mais son montant est de 964 F par mois seulement⁷². Quant au complément familial, il concerne les personnes et les ménages qui assument la charge d'au moins trois enfants, tous âgés de trois ans et plus, avec des conditions de ressources sensiblement analogues à celles de l'APJE et un montant relativement identique (874 F par mois).

Dispositif

L'allocation de parent isolé est versée, sous conditions de ressources, aux personnes veuves, divorcées, séparées, abandonnées ou célibataires qui assument seules la charge d'un ou de plusieurs enfants résidant en France. Les femmes seules enceintes bénéficient également de cette allocation. Le fait générateur de l'ouverture du droit est la date à laquelle la personne isolée commence à assumer la charge d'un enfant ou, le cas échéant, la date à laquelle une personne ayant la charge d'un enfant devient isolée.

L'allocation est versée pendant douze mois consécutifs, dans la limite de dix-huit mois à compter de la date d'ouverture du droit, ou le cas échéant jusqu'à ce que le plus jeune enfant à charge ait atteint l'âge de trois ans.

Conditions de ressources

L'allocation est versée de manière différentielle sous un plafond qui varie en fonction du nombre d'enfants à charge. Toutes les ressources sont prises en compte -y compris les prestations familiales- à l'exception de certaines allocations (allocation pour jeune enfant versée jusqu'au troisième mois et allocation pour éducation spéciale d'un enfant handicapé notamment) ainsi que, dans une certaine mesure, des aides au logement.

Une place particulière doit être faite à la façon dont sont prises en compte les aides au logement dans le calcul des ressources des allocataires car elle est relativement complexe.

Avant la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997, qui est entrée en vigueur le 1er avril 1997, ces aides étaient selon les cas soit prises en compte dans le calcul des ressources et déduites de l'API (allocation de logement familiale, allocation de logement sociale), soit exclues de ce calcul et rajoutées à l'API (allocation personnalisée au logement). Depuis cette loi, l'avantage que constitue pour l'allocataire de l'API le fait d'être propriétaire, de bénéficier d'un hébergement à titre gratuit ou d'une aide au logement est pris en compte par le biais d'un forfait logement (288 F par mois pour une personne), qui diminue le montant du plafond de ressources et celui de l'API (celui-ci passe pour un enfant à charge de 4 217 F à 3 929 F par mois). En contrepartie, les aides au logement perçues par les allocataires sont systématiquement ajoutées à l'API, quelle que soit leur nature.

Ce mécanisme est identique à celui qui a été retenu pour le RMI.

Barème

Tableau 3 - **Montant de l'allocation de parent isolé** en F par mois

Situation	Avec abattement	Sans abattement
	« forfait logement »	« forfait logement »
Plafond de ressources	Montants identiques à ceux de l'allocation pour chaque situation	

⁽⁷²⁾ Le plafond de ressources est augmenté en fonction du nombre d'enfants.

Allocation de parent isolé	Femme enceinte (a)	2 875	3 163
	1 enfant à charge	3 641	4 217
	2 enfants à charge	4 558	5 271
	3 enfants à charge	5 612	6 325
	Par enfant en plus	-	1 054

(a) En pratique, les femmes enceintes bénéficient en plus de l'API de l'APJE, qui est versée jusqu'au troisième mois après la naissance, ce qui leur donne un revenu mensuel de 3 839 F (avec forfait logement) et de 4 127 F (sans forfait logement).

V. L'allocation d'assurance veuvage

Historique

Cette allocation, créée en 1981, vise à assurer un minimum de ressources au conjoint survivant d'un assuré social qui n'a pas de revenu et qui ne peut prétendre à un avantage de réversion. Comme l'allocation de parent isolé, elle est associée au risque lié à la séparation. Destinée à l'origine aux ressortissants du régime général et aux salariés agricoles, elle a été étendue aux exploitants agricoles. Les non-salariés non agricoles en restent cependant exclus.

Dispositif

L'allocation veuvage bénéficie aux personnes remplissant les conditions suivantes :

- être âgé de moins de 55 ans ;
- ne pas être remarié et ne pas vivre maritalement ;
- avoir élevé un enfant au moins pendant neuf ans ou élever au moment du veuvage un enfant au moins ;
- disposer de ressources trimestrielles inférieures à un plafond fixé à 3,75 fois le montant mensuel maximum de l'allocation, soit 11 524 F de ressources trimestrielles (ou 3 841 F mensuels) au 1er janvier 1997.

L'allocation de veuvage est versée pendant trois ans de manière dégressive. Son montant mensuel est fixé à 3 073 F la première année, 2 019 F la deuxième année et 1 537 F la troisième année. Si le bénéficiaire est âgé de plus de 50 ans au moment du décès de son conjoint, l'allocation peut être versée, à ce dernier taux, jusqu'à l'âge de 55 ans.

Compte tenu du montant du plafond (3,75 fois le montant mensuel maximum de l'allocation), le total des ressources qui peuvent être perçues pendant un trimestre en sus de l'allocation est compris entre 0,75 fois (la première année) et 2,25 fois (la troisième année) le montant de l'allocation mensuelle.

Conditions de ressources

Les ressources prises en compte comportent les pensions vieillesse et invalidité, les revenus d'activité, les revenus des biens mobiliers et immobiliers. Ne sont pas pris en compte les prestations familiales ni les aides au logement.

VI. L'allocation d'insertion

Historique

Créée en 1984, en remplacement d'une allocation forfaitaire, l'allocation d'insertion a d'abord été destinée à couvrir des personnes qui voulaient s'insérer sur le marché du travail mais qui ne pouvaient pas bénéficier des indemnités versées par le régime d'assurance chômage : jeunes âgés de 16 à 25 ans cherchant pour la première fois un travail (« primo-demandeurs d'emploi »), personnes reprenant une activité professionnelle, catégories particulières comme les réfugiés politiques ou les détenus sortant de prison. Depuis 1992, le champ d'application de cette allocation a été restreint, en grande partie pour des raisons financières. L'allocation d'insertion ne concerne plus ni les primo-demandeurs d'emploi ni les mères isolées demandeur d'emploi depuis moins de cinq ans.

Cette restriction du champ d'application a une double conséquence. D'une part, l'allocation d'insertion n'a plus qu'une importance résiduelle au sein des minima sociaux. D'autre part, la situation des jeunes de 16 à 25 ans qui ne parviennent pas à accéder à l'emploi n'est plus prise en compte, puisque le bénéfice du RMI est réservé aux personnes âgées de plus de 25 ans. Il en résulte un développement des situations de précarité dans cette tranche d'âge.

Dispositif

L'allocation d'insertion est versée aux rapatriés, aux apatrides et aux ressortissants étrangers qui sont titulaires de la carte de réfugié et qui résident régulièrement en France ou qui demandent à bénéficier du statut de réfugié, aux travailleurs salariés expatriés non couverts par le régime d'assurance chômage, aux salariés victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles et qui sont en attente d'un stage de réadaptation, de rééducation ou de formation professionnelle. A l'exception des salariés en attente de reclassement, ces personnes doivent être aptes au travail et rechercher un emploi. L'inscription comme demandeur d'emploi doit intervenir dans les douze mois à compter du fait générateur des droits.

L'allocation est attribuée pour un an maximum, par période de six mois.

Conditions de ressources

L'allocation est attribuée dès lors que les ressources de l'individu sont inférieures à un plafond, fixé à 3 933 F par mois pour une personne seule et à 7 866 F par mois pour un couple. Son montant est fixé à 1 311 F par mois. Si le total des autres ressources de l'individu et de l'allocation dépasse le plafond, l'allocation est réduite à due concurrence.

Les ressources ne tiennent pas compte des prestations familiales, des aides au logement, d'éventuelles allocations d'assurance ou de solidarité, des rémunérations de stages ou d'activité s'il est avéré qu'elles sont interrompues.

VII. L'allocation de solidarité spécifique (ASS)

Historique

L'allocation de solidarité spécifique a été créée en 1984, en se substituant à l'allocation de secours exceptionnelle créée en 1979, pour prendre en compte, dans un contexte d'accroissement du chômage et d'allongement de sa durée, la situation des chômeurs qui cessent d'être indemnisés. Le financement a été pris en charge, dans le cadre d'un régime de solidarité, par une subvention de l'Etat et une contribution de solidarité des fonctionnaires. Les conditions d'accès ont été durcies en 1992 puis en 1997 puisque les plafonds de ressources requis pour en bénéficier ont été abaissés et que l'exigence d'une activité professionnelle suffisante durant la période précédant la rupture du contrat de travail a été renforcée.

Dispositif

L'allocation de solidarité spécifique est versée aux chômeurs de longue durée qui ont épuisé leurs droits aux allocations d'assurance ou aux bénéficiaires de ces allocations âgés de cinquante ans au moins. Pour être éligible, il faut justifier de cinq ans d'activité salariée dans les dix ans précédant la rupture du contrat de travail, être effectivement à la recherche d'un emploi (hormis le cas des chômeurs de plus de 55 ans qui en sont dispensés), justifier de ressources inférieures à un plafond.

L'allocation de solidarité est majorée dans certains cas : chômeurs de 55 ans ou plus justifiant de vingt ans d'activité salariée, chômeurs de 57,5 ans ou plus justifiant de dix ans d'activité salariée. Lorsque le total des ressources de l'intéressé et de l'allocation de solidarité dépasse le plafond de ressources fixé, l'allocation est réduite à due concurrence.

Conditions de ressources

Les ressources prises en compte comprennent les ressources de l'intéressé, de son conjoint ou de son concubin, telles qu'elles doivent être déclarées à l'administration fiscale avant déduction des divers abattements. Les ressources ne tiennent pas compte des prestations familiales, des aides au logement, d'éventuelles allocations d'assurance ou de solidarité, des rémunérations de stages ou d'activité s'il est avéré qu'elles sont interrompues.

Tableau 4 - Allocation de solidarité spécifique

en F

	Situation	Par mois
Plafond de ressources	Personne seule	5 180
	Mariée ou vie maritale	8 141
Allocation de solidarité spécifique	Taux normal	2 251
	Taux majoré	3 233

VIII. Le Revenu minimum d'insertion (RMI)

Historique

Le RMI a été instauré par la loi du 1^{er} décembre 1988 pour une durée de trois ans ; après son évaluation, la loi a été modifiée par celle du 29 juillet 1992.

Le revenu minimum d'insertion a été conçu pour répondre à l'exigence d'une prestation monétaire générale permettant de couvrir toutes les situations de ressources inférieures à un seuil, indépendamment des motifs de cette situation de ressources. En ont cependant été exclus les jeunes de moins de 25 ans. L'octroi de cette allocation a été de plus lié à l'engagement du bénéficiaire de participer à des actions d'insertion sociale ou professionnelle, définies avec lui et formalisées par un contrat. La France a ainsi fait le choix, comme la plupart de ses voisins européens, d'un revenu minimum garanti assorti d'une contrepartie en termes d'insertion, à la différence des systèmes d'allocation universelle où un revenu minimum serait versé à toute personne quels que soient ses efforts personnels.

Dispositif

Le revenu minimum d'insertion est versé aux personnes qui remplissent les conditions suivantes :

- résider en France, quelle que soit la nationalité des demandeurs (une durée de résidence de trois ans est toutefois requise pour les ressortissants de pays étrangers), à condition qu'ils soient âgés de plus de 25 ans et ne soient pas étudiants ou, dans le cas contraire, qu'ils aient un enfant à charge ;
- disposer de ressources inférieures à un plafond modulé en fonction de la taille du ménage ;
- s'engager à participer aux actions ou activités définies avec elles, nécessaires à leur insertion sociale ou professionnelle. La loi prévoit que dans les trois mois qui suivent la mise en paiement de l'allocation, il est établi un contrat d'insertion entre l'allocataire (et les personnes prises en compte pour le calcul de l'allocation) et une commission locale d'insertion.

Conditions de ressources

L'ensemble des ressources du foyer est pris en compte, y compris les prestations familiales et les autres revenus de remplacement (à l'exception de quelques allocations spécialisées). L'allocation versée complète ces ressources de façon à atteindre le niveau du revenu minimum garanti fixé. Toutefois, deux types de ressources n'entrent en compte dans le calcul de l'allocation que de façon forfaitaire.

Les aides au logement sont retenues pour une valeur forfaitaire fixée à 12 % de l'allocation, soit 288 F pour une personne seule, 16 % pour deux personnes, soit 576 F, et 713 F pour trois personnes et plus.

Les revenus tirés d'une reprise d'activité. Ceux-ci sont partiellement pris en compte pour le calcul de l'allocation différentielle. En général, on retient 50 % des revenus perçus pendant les 750 heures qui suivent la reprise de l'activité et 100 % au-delà. Quand l'activité consiste dans un contrat emploi-solidarité, on retient l'ensemble de ces revenus moins un abattement fixé à 672 F par mois.

Barèmes

Tableau 5 - **Montant du revenu minimum d'insertion**

en F par mois

	Avec abattement « forfait logement »		Sans abattement « forfait logement »	
	Isolés	Couples	Isolés	Couples
Sans enfants	2 114	3 027	2 402	3 604
Un enfant	3 027	3 611	3 604	4 325
Deux enfants	3 611	4 332	4 325	5 046
Trois enfants	4 572	5 293	5 286	6 007
Par enfant en plus	961	961	961	961

Annexe II

LES MINIMA SOCIAUX EN EUROPE ET AUX ETATS-UNIS

Les différentes annexes par pays présentent les principales caractéristiques des minima sociaux en les replaçant tout d'abord dans le contexte général de la protection sociale du pays en cause (existence ou non d'un salaire minimum, régime d'indemnisation du chômage ou d'allocations familiales, modalités de l'aide au logement, etc.).

En second lieu, la présentation de chaque minimum social est faite du point de vue des populations concernées, des échelles implicites d'équivalence retenues, des revenus pris en compte dans le plafond de ressources, des règles éventuelles d'intéressement. Des indications sont également fournies sur les effectifs concernés.

Enfin, s'il faut se garder de transpositions rapides d'expériences étrangères, l'examen de l'insertion du dispositif des minima sociaux, à la fois dans le mode de fonctionnement du marché du travail et dans l'ensemble de la protection sociale, permet de proposer quelques pistes de réflexion sur la situation française.

LES MINIMA SOCIAUX EN ALLEMAGNE

I. Le contexte

L'Allemagne comporte, en 1995, une population d'environ 81,6 millions de personnes ; la population en âge de travailler (15-64 ans) s'élève à 54,8 millions. L'emploi total est de 34,9 millions (plus de 16 % à temps partiel) et le chômage atteint 3,2 millions (dont près de 49 % de longue durée) selon l'enquête sur les forces de travail d'Eurostat.

Cadre institutionnel

Les règles juridiques, et notamment constitutionnelles, ont une grande importance en Allemagne. C'est ainsi que la loi sur l'aide sociale, en se donnant pour but « de rendre tout bénéficiaire capable de vivre en harmonie avec la dignité humaine », est en référence avec la constitution qui définit celle-ci comme « la norme légale suprême dans l'ordre constitutionnel ». Il résulte aussi de cette prépondérance de l'ordre juridique l'importance des tribunaux dans la conception⁷³ et la gestion des conflits.

Le système de protection sociale est constitué de trois étages : les assurances sociales, fondées sur le principe de l'assurance et mises en oeuvre dans un cadre principalement professionnel ; la solidarité nationale, non contributive, fondée sur le principe de la prévoyance publique ; l'aide sociale fondée sur le principe de l'assistance.

Enfin, la réunification allemande a conduit à un rapprochement rapide, mais encore inachevé, des situations entre anciens et nouveaux Länder, tant en ce qui concerne les niveaux de salaires que les règles de la protection sociale.

Salaire minimum

Il n'existe pas de salaire minimal interprofessionnel en Allemagne. Des conventions collectives définissent, par branche, des salaires minimaux différenciés entre ouvriers et employés et selon les Länder, notamment entre les anciens et les nouveaux. L'ensemble des branches n'est pas couvert par ces conventions (qui concernent environ 90 % de la main-d'oeuvre). De plus, dans certaines branches, seules les entreprises adhérant aux organisations patronales signataires sont tenues par ces accords ;

(73) C'est ainsi que la cour constitutionnelle a imposé au gouvernement fédéral de modifier la taxation des revenus car elle conduisait à taxer le revenu minimum.

dans les autres (environ 15 % de la main-d'oeuvre), la convention est étendue à l'ensemble des entreprises.

Indemnisation du chômage

L'indemnisation du chômage est régie par deux régimes successifs. Dans le régime contributif, *l'allocation de chômage* (Arbeitslosengeld)⁷⁴ est proportionnelle au salaire net antérieur ; son plafond est modulé en raison de la situation familiale (le taux plafond est de 60 % du salaire net, mais de 67 % en cas d'enfants à charge). Le taux effectif est fonction des tranches de revenu imposable. La durée de versement dépend de la durée de cotisation durant les trois ou sept années précédant le chômage et de l'âge de l'allocataire.

L'assistance chômage (Arbeitslosenhilfe), financée par l'Etat fédéral, est une assistance sous condition de ressources⁷⁵ pour les chômeurs en situation de besoin. Elle peut intervenir après l'allocation de chômage (son plafond est de 53 ou 57 % du salaire antérieur). Elle est alors de durée illimitée jusqu'à l'âge de 65 ans, mais ses conditions d'attribution sont revues annuellement. L'assistance chômage peut être servie directement ; c'est notamment le cas pour les personnes non éligibles à l'assurance chômage (temps partiel, durée insuffisante de cotisation, primo-demandeurs d'emploi, etc.). Sa durée est alors de 312 jours au plus. Le montant de l'assistance chômage effectivement versé peut être limité de manière différentielle lorsqu'est atteint le revenu minimal.

Dans le cas de l'assurance chômage comme dans celui de l'assistance chômage, les allocataires doivent être disponibles pour un emploi, être enregistrés auprès des services de l'emploi, être prêts à accepter tout emploi convenable défini en fonction de la qualification professionnelle⁷⁶.

Dans les deux cas également, les revenus d'une activité salariée (ou non salariée) exercée à temps partiel sont déduits pour moitié de l'allocation s'ils sont inférieurs à 30 DM par semaine. Si l'allocation et le revenu d'activité excèdent 80 % du salaire net antérieur, le revenu supplémentaire est totalement déduit.

En 1995, 1,8 million de personnes ont bénéficié, en moyenne, de l'allocation chômage et 1 million de l'assistance chômage. Environ 75 % des chômeurs percevaient une allocation (pour les seuls anciens Länder).

Allocations familiales

Les allocations familiales sont versées dès le premier enfant. Elles sont versées jusqu'à l'âge de 16 ans, et prolongées éventuellement jusqu'à 21 ans en cas de fin d'études et de chômage, ou jusqu'à 27 ans (par exemple en cas de prolongation d'études ou de formation professionnelle sous plafond de ressources). Le montant mensuel pour le premier enfant est, en 1994, de 70 DM, pour le second de 130 DM, pour le troisième de 220 DM. Les montants à partir du second sont réduits par paliers si le revenu familial annuel excède des plafonds successifs. Ces plafonds sont plus faibles en cas de parents isolés. Les allocations familiales sont complétées par une déduction sur le revenu imposable d'environ 4 000 DM par enfant.

Allocation logement

Les allocations logement sont fonction de la taille du ménage, du revenu du ménage compte tenu de la non prise en compte de diverses composantes telles que les allocations familiales, et enfin du loyer (ou des charges d'acquisition) et des charges hors chauffage, sous des plafonds de loyer ; ceux-ci

(74) Les travailleurs à temps partiel, de moins de 18 heures par semaine, ne sont pas couverts par le régime d'assurance chômage.

(75) Certains éléments du revenu peuvent ne pas être pris en compte, tels que les allocations familiales.

(76) L'emploi convenable est un emploi normal, rémunéré au salaire conventionnel, dont le déclassement raisonnable (conditions de travail, éloignement du domicile, rémunération, etc.) varie avec l'âge du demandeur d'emploi.

dépendent de la taille du ménage, de la classe de localité, de l'ancienneté de la construction et de certaines caractéristiques de qualité. L'allocation ne couvre jamais la totalité du loyer.

Pour les bénéficiaires de l'aide sociale (HLU, voir infra), l'allocation est forfaitaire, couvre en général la totalité du loyer ainsi que, de manière forfaitaire, les dépenses de chauffage.

II. Les minima sociaux

La loi fédérale d'aide sociale date de 1961. L'aide sociale a pour mission de permettre à ses bénéficiaires de vivre dignement (article 1). Cette conception conduit à ne pas couvrir simplement les besoins quotidiens mais doit permettre au bénéficiaire de participer à la vie culturelle de la communauté. L'objectif principal est de renforcer la « capacité, dans la mesure du possible, pour le bénéficiaire, de vivre indépendamment de l'assistance ; le bénéficiaire doit également participer à cette action dans la mesure de ses possibilités » (article 2). La loi d'aide sociale comporte des dispositions relatives à l'aide personnelle (notamment par l'assistance conseil confiée à des associations privées ou à des organismes publics locaux), à des prestations en nature et à des prestations en espèces. Les deux dispositifs principaux d'aide en espèces sont « l'aide à la subsistance » (Hilfe zum Lebensunterhalt) et « l'aide dans des conditions particulières de la vie » (Hilfe in besonderen Lebenslagen). Il faut aussi mentionner l'assistance chômage décrite plus haut. Ces aides sont en principe adaptées à la situation et aux besoins de chaque allocataire. Cependant, pour des raisons de simplification dans la gestion (et de limitation des dépenses), dans la pratique une forfaitisation se développe. Ces aides interviennent également de manière subsidiaire : les ressources de l'allocataire sont prises en compte, de plus il doit en principe accepter un travail convenable, sauf circonstances particulières. En principe également, l'aide sociale à la charge de l'Etat n'intervient qu'après épuisement des obligations d'aide au sein de la famille, des prestations sociales ou du bénéfice d'aides bénévoles (principe de subsidiarité).

Description sommaire

- *L'aide à la subsistance* (Hilfe zum Lebensunterhalt ou HLU) est une prestation en espèces gérée et financée par les communes. Cette aide se compose de trois éléments. L'aide courante à la subsistance est versée sur la base de taux normaux, majorés pour certaines catégories de personnes, qui assurent un montant uniforme de prestations pour des besoins identiques. D'autres prestations correspondent à des besoins (loyer, charges, chauffage, vêtements, etc.) dont le coût varie avec la situation concrète du bénéficiaire. Le coût réel est alors pris en charge, intégralement pour les coûts de logement, même s'ils dépassent la normale aussi longtemps qu'il n'est pas raisonnable de les réduire par changement de logement ou de loyer. Enfin, des prestations ponctuelles sont accordées à des personnes dans une situation exceptionnelle de besoin. Les taux normaux sont fixés par chaque Land à partir d'une enquête quinquennale sur les dépenses moyennes des groupes sociaux à très bas revenus, et ajustés entre deux enquêtes compte tenu de l'évolution des prix. De fait, les variations entre Land sont quasi inexistantes, excepté l'écart entre anciens et nouveaux Länder.

- *L'aide dans les circonstances particulières de la vie* (Hilfe in besonderen Lebenslagen ou HLB). Cette catégorie recouvre en fait une douzaine d'aides visant des groupes de personnes différentes mais principalement les personnes nécessitant des soins (dépendance⁷⁷), et les handicapés. Les organismes d'aide sociale ont la latitude d'accorder une aide dans d'autres circonstances que celles déjà énumérées dans la loi. Ces aides sont attribuées sous moins de contraintes dans la prise en compte des ressources de l'allocataire. Elles peuvent donc soit s'ajouter à des prestations de l'aide à la subsistance soit être attribuées à des personnes ne bénéficiant pas de celle-ci.

Niveau des minima et prise en considération des caractéristiques du ménage

Dans le système allemand, chaque membre d'un ménage ou d'une famille a, s'il en remplit les conditions, un droit propre. Le nombre de bénéficiaires est donc égal au nombre d'allocataires. Pour autant, le niveau du revenu minimum est fonction de la composition du ménage ou de la famille. La

(77) La création, au début de 1995, d'une assurance dépendance fait perdre de son importance à l'aide sociale à la dépendance, sans la supprimer.

structure des besoins moyens pris en compte dans le cas de l'aide à la subsistance est donnée dans le tableau ci-après pour les Länder de l'ouest.

Tableau 1 - **Besoins mensuels moyens** (2^{ème} semestre 1994) en DM

	Taux normaux ^a	Majorations	Coût du logement	Prestations non récurrentes	Total
Personne seule	519		510	83	1 112 ^b
Couple sans enfants	934		696	154	1 784
1 enfant	1 270 ^c		803	221	2 294
Couple					
2 enfants	1 606		883	288	2 777
3 enfants	1 942		952	355	3 248
Parent isolé					
1 enfant < 7 ans	804	208	696	140	1 848
2 enfants de 7 à 13 ans	1 194	208	803	218	2 423

(a) Le taux normal moyen pour une personne seule, en 1996, est de 530 DM dans les anciens Länder, et 512 DM dans les nouveaux.

(b) Soit environ 3 800 F.

(c) Les calculs sont présentés pour des enfants de 7 à 14 ans ; il faut compter environ 80 DM de moins pour chaque enfant de moins de 7 ans et 130 DM de plus pour chaque enfant de 14 à 18 ans.

Source : Milano (1995).

L'échelle d'équivalence est donc, pour les taux normaux, de 0,8 pour le second adulte et 0,65 par enfant ; mais si l'on tient compte de la prise en charge du logement, elle est de l'ordre de 0,6 pour le second adulte, 0,5 pour le premier enfant, 0,4 pour le second, etc.

Revenus pris en compte

Les revenus pris en compte dans le cadre de l'aide à la subsistance sont assez exhaustifs : tous les revenus fiscaux, le patrimoine⁷⁸ et les prestations sociales, à l'exception de certaines comme l'allocation d'éducation pendant les deux premières années de l'enfant (environ 600 DM par mois). Les allocations familiales sont donc incluses dans le revenu pris en compte, cependant leur montant étant plus faible que la majoration pour enfant, le traitement résultant est disymétrique entre minimum social et revenu d'activité. De même, la prise en charge du coût du logement est plus complète dans le cadre du minimum social que dans le cadre de revenus d'activité.

Gestion

La mise en oeuvre du principe de subsidiarité conduit à ce que l'aide sociale soit confiée en priorité aux organismes privés (ou publics au niveau des communes ou des Länder, pour l'aide en espèces). L'état fédéral peut cependant, dans certaines conditions, « outrepasser » les législations des différents Länder. Le dispositif allemand, sous une apparente simplicité (deux grands types d'aide), est en fait assez complexe et orienté vers le traitement de situation individuelle par les gestionnaires locaux. Certaines propositions gouvernementales visent à renforcer cette approche forfaitaire pour des raisons de simplicité et d'économie, tandis que des partis (les verts notamment) souhaitent une évolution vers un revenu minimal en espèces, de nature forfaitaire pour éviter le contrôle social assez fort attaché au processus de connaissance des besoins.

Contreparties, insertion

- L'allocataire de l'aide à la subsistance doit s'efforcer d'assurer son existence et celle des membres de sa famille. Dans ce cadre, il doit s'efforcer de trouver un travail, et s'il n'y parvient pas, il doit

(78) La personne sollicitant une aide doit avoir épuisé ses actifs (hors logement si elle en est propriétaire) au-delà d'un plafond de 2 500 DM.

accepter une « occasion de travail raisonnable ». Cette obligation ne s'applique pas en cas d'invalidité ou si le déclassement est trop important.

- La notion de « travail raisonnable » définie dans la loi d'aide sociale est plus stricte que celle régissant les allocataires chômage. Il peut s'agir d'un travail éventuellement hors norme du droit du travail et du droit social, non rémunéré au salaire conventionnel, par exemple des travaux d'utilité collective. La loi de consolidation financière de 1993 a fait obligation aux communes de créer des occasions de travail pour ceux qui ne peuvent trouver du travail, notamment les jeunes. Il peut s'agir de travaux d'intérêt général, complémentaires d'un travail régulier⁷⁹. Dans ce cas, une indemnité pour travaux complémentaires s'ajoute soit à l'aide à la subsistance soit à la rémunération salariale de ces travaux. Mais l'aide sociale peut aussi servir à financer un contrat de travail normal (soumis à l'obligation d'assurance sociale et rémunéré au salaire conventionnel). Le salaire n'est alors pas cumulable avec l'aide à la subsistance, sauf si le niveau de ressources du ménage est inférieur au plafond des besoins défini plus haut.
- Le refus d'acceptation d'un travail raisonnable conduit à une diminution d'office de l'allocation d'aide sociale.
- Le développement des actions d'insertion, en particulier en direction des jeunes, introduit des pratiques de travail diverses qui vont de l'insertion dans le « premier marché du travail » (emploi non aidé) à des formes d'obligation de travail (hors contrat de travail) en passant par des emplois aidés dans le « second marché du travail ».

Trappes à pauvreté

Le niveau de la prestation d'aide à la subsistance a été défini, dès l'origine, comme devant conduire à un revenu minimum des allocataires inférieur au salaire net des groupes ayant un bas revenu. Cette clause de distance a été renforcée en particulier en 1993, en prenant en compte les revenus non imputés du travail salarié (procédure d'intéressement, voir infra) dans le revenu des ménages allocataires. Les taux normaux d'aide en sont réduits. Il reste cependant des configurations particulières où la règle de base n'est pas complètement respectée (revenu du ménage allocataire supérieur au revenu de certains ménages travaillant). C'est principalement le cas pour les couples avec deux enfants.

Un deuxième mécanisme d'incitation au travail tient à la non-imputation de revenus du travail dans une limite d'environ 260 DM mensuels.

Il reste cependant que des taux marginaux de prélèvement élevés interviennent, soit au franchissement du seuil de 18 heures pour les allocataires de l'assistance chômage soit, pour les allocataires de l'aide à la subsistance, principalement du fait du traitement de l'allocation logement et dans une moindre mesure des allocations pour enfants à charge.

Données sur les effectifs et les dépenses engagées

Prestations chômage

Les effectifs dépendant de l'assurance et de l'assistance chômage se sont fortement accrus au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix.

Tableau 2 - **Chômeurs et allocataires** (en fin septembre) en milliers

Chômeurs inscrits	Chômeurs indemnisés		En % des inscrits
	Assurance	Assistance	

(79) C'est-à-dire qui ne peut être réalisé par une personne normalement employée, au salaire conventionnel sur le « premier marché » du travail.

1980 (a)	823	420	115	65,0
1985 (a)	2 151	725	588	61,0
1990 (a)	1 728	715	414	65,3
1991 (a)	1 610	881	379	78,3
1992 (a)	1 784	823	416	69,4
1993 (a)	2 288	1 174	543	75,0
1994 (a)				
1994 (b)				

(a) Länder de l'ouest.

(b) Ensemble de l'Allemagne.

Le chômage de longue durée représente une part importante des chômeurs inscrits : en 1993, 14,5 % entre un an et deux et 11,4 % de deux ans et plus.

Source : Bundesanstalt für Arbeit.

Aide sociale

La croissance du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est également rapide. Deux facteurs expliquent cette évolution.

La croissance du nombre des étrangers, le plus souvent demandeurs d'asile, a été très forte durant les années quatre-vingt et jusqu'en 1993. Pour l'aide à la subsistance, il sont ainsi passés d'environ 70 000 en 1980 à 713 000 en fin 1992 pour les anciens Länder et 758 000 pour l'Allemagne dans son ensemble. La modification des prestations pour les demandeurs d'asile introduite fin 1993 a conduit à une réduction sensible des bénéficiaires étrangers (445 000 en 1994 pour l'ensemble). La seconde cause est la croissance du chômage qui est la raison la plus fréquemment déclarée pour le recours à l'aide sociale à la subsistance, en particulier pour les couples avec enfants.

Tableau 3 - **Bénéficiaires de l'aide sociale** (en fin d'année) en milliers

	Aide à la subsistance		En % de la population	Aide dans des circonstances particulières de la vie
	Nombre de ménages	Effectifs		
1980 (a)		851 (a)	1,4	588 (d)
1985 (a)	816	1 398 (a)	2,3	600
1990 (a)	998	1 772 (a)	2,8	921
1991 (a)	1 005	1 819 (a)	2,8	952
1992 (a)	1 117	2 050 (a)	2,8	1 024
1993 (a)		2 162 (a)	3,1	1 054
1994 (a)		2 017 (a)	3,3	(c)
1994 (b)	1 151	2 258 (b)	3,1	

(a) Länder de l'ouest, (b) Ensemble de l'Allemagne (c) Donnée non disponible. (d) En 1982.

Champ : personnes « hors institutions ». Pour l'aide à la subsistance, les personnes en institution sont peu nombreuses (environ 60 000 en fin 1993). Au contraire pour l'aide dans des circonstances particulières de la vie (HBL), les personnes en institution sont nombreuses (plus de 600 000 en fin 1993).

Source : Bundesanstalt für Arbeit.

La structure par âge des bénéficiaires de l'aide à la subsistance s'est sensiblement déformée. Les bénéficiaires de 65 ans et plus représentaient, dans les années soixante, environ un quart du total, 20 % en 1980, 7,5 % en 1993 (ancien Länder). Depuis 1980, la tranche d'âge des 25 à 50 ans est passée de moins de 26 % à 35 %, du fait de la montée des problèmes d'emploi.

Tableau 4 - **Répartition des bénéficiaires de l'aide pour la subsistance selon l'âge** en %

Moins de 7	7 à 18	18 à 25	25 à 50	50 à 60	60 à 70	70 et plus
18	20,5	8,8	34,7	7,9	5,5	4,5

Champ : ensemble de l'Allemagne, année 1994.

Au sein des ménages bénéficiaires de l'aide à la subsistance, les personnes seules représentent près de 40 % des cas, viennent ensuite les parents isolés pour près de 25 % .

Montant des dépenses d'aide sociale

La croissance des dépenses d'aide sociale a été assez vive au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, du fait de l'évolution du nombre des allocataires, comme d'une revalorisation de l'aide en termes réels.

Tableau 5 - **Evolution de la dépense brute** en milliards de DM

	Ensemble	dont : hors institution	HLU	HBL
1980 (a)	13,3	5,0	4,3	8,9
1985 (a)	20,8	8,6	8,0	12,8
1990 (a)	31,8	14,3	13,0	18,8
1994 (a)	43,2	17,2	15,4	27,8
1994 (a)	49,7	18,7	16,9	32,8
1995 (b)	52,1	20,1	18,8	33,3

(a) Länder de l'ouest, (b) Ensemble de l'Allemagne.

Note : L'aide en institution est essentiellement le fait de l'aide dans des circonstances particulières de la vie HBL, ainsi en 1994 la dépense brute HBL en institution était de 29,5 milliards de DM sur un total de 30 milliards. L'essentiel étant constitué d'aides au handicap (aide aux soins 16,1 milliards de DM, aide à l'intégration 11,8 milliards de DM).

Source : Statistisches Bundesamt.

LES MINIMA SOCIAUX AUX PAYS-BAS

I. Contexte

En 1995, la population totale des Pays-Bas était d'environ 15,5 millions de personnes ; l'emploi total était de 6,6 millions de personnes pour une population d'âge actif (15-64 ans) de 10,5 millions, plus de 37 % de l'emploi étant à temps partiel. Le chômage concernait environ 533 000 personnes (494 000 en 1996).

Salaire minimum

Les Pays-Bas ont instauré en 1968 un salaire minimum qui s'applique actuellement à tous les salariés âgés de 23 ans ou plus, quelle que soit la durée du travail (au prorata du temps partiel). Pour les jeunes de moins de 23 ans, le salaire minimal est défini, depuis 1974, en % du salaire minimal des adultes, en fonction de l'âge (de 30 % à 15 ans jusqu'à 85 % à 22 ans).

Le salaire minimum brut s'élève au 1^{er} janvier 1997 à 2 220,4 florins par mois (excluant une allocation de 8 % pour congés payés), soit approximativement 6 650 francs, correspondant à un salaire net, après paiement d'un impôt sur le revenu, d'environ 13 % de 5 100 francs⁸⁰.

Le nombre de salariés payés au salaire minimum est assez faible et en proportion décroissante dans la période récente (environ 200 000 en 1994 soit 3,7 % de l'emploi total, 5,5 % pour les femmes et 2,6 % pour les hommes, dont un tiers de salaire minimal de jeunes). En effet, environ 80 % de l'emploi salarié (public et privé) est couvert par des conventions collectives dont les salaires de base sont supérieurs au salaire minimum (en moyenne de plus de 8 % en 1996 pour l'ensemble des conventions collectives).

Indemnisation du chômage

(80) A noter qu'à ce niveau de salaire net, un célibataire hollandais ne bénéficie pas d'allocation logement, la situation étant inverse pour le célibataire français au SMIC qui paie environ 1 % d'impôt sur le revenu et perçoit 9 % environ d'allocation logement.

L'indemnisation du chômage est régie par la loi sur l'assurance chômage (WW) datant de 1952 et adaptée régulièrement, la dernière modification datant de mars 1995. Pour bénéficier d'une indemnité WW, il faut désormais pouvoir justifier d'au moins 26 semaines d'activité salariée sur les 39 semaines précédant la mise au chômage. Une personne ne répondant qu'à cette condition reçoit une indemnité de chômage de 70 % du salaire minimum pendant six mois (ou du salaire journalier perçu antérieurement s'il est inférieur au salaire minimum, par exemple du fait d'une durée de travail courte). Pour bénéficier d'une indemnité proportionnelle au salaire antérieur (70 % plafonné à 295 florins par jour, ce qui correspond environ au cas d'un salaire antérieur de 1,5 fois le salaire ouvrier moyen), il faut de plus justifier de 52 jours ou plus d'activité pendant quatre ans sur les cinq années précédant la mise au chômage. La durée d'indemnisation est alors fonction de la durée d'emploi depuis l'âge de 18 ans (passant progressivement de six mois à cinq ans pour 40 ans de carrière salariale). A l'issue de cette indemnisation proportionnelle, une indemnité de 70 % du salaire minimum peut être versée pendant deux ans (un an seulement jusqu'en 1995). Des règles plus favorables s'appliquent aux chômeurs de 57,5 ans et plus : indemnité de fin de droits jusqu'à 65 ans, passage à l'assurance vieillesse. Au-delà de la période d'indemnisation par une assurance chômage, les chômeurs passent dans un régime « d'assistance chômage » sous conditions de ressources, règlement national d'aide en faveur des travailleurs sans emploi RWW, qui fait partie du dispositif d'aide sociale ABW.

En 1995, l'assurance chômage WW concernait 445 000 personnes, alors que 328 000 étaient sous le régime de l'assistance chômage RWW⁸¹. En 1996, dans le cadre de la nouvelle loi ABW, le règlement RWW a été supprimé, tous les bénéficiaires de la loi ABW devant activement rechercher du travail (et non plus les seuls régis auparavant par le RWW).

Le cas particulier de l'invalidité

En matière d'incapacité de travail, deux lois différentes s'appliquent. La loi générale sur l'incapacité de travail, AAW, concerne principalement les travailleurs indépendants et les personnes handicapées à un jeune âge ; l'indemnité perçue est fonction du taux d'incapacité et d'un montant de base de l'ordre du salaire journalier minimum. La loi sur l'assurance incapacité des salariés WAO définit une indemnité fonction (sous plafond) du salaire perçu.

Les Pays-Bas se caractérisent par une proportion importante de personnes retirées, temporairement ou définitivement, du marché du travail sous le régime de « l'incapacité de travail » voire de « congés maladie ». Les règles de gestion ont sensiblement été durcies aussi bien pour la maladie que pour l'incapacité. Pour cette dernière (WAO), elles étaient plus favorables, pour les salariés et les employeurs, que l'indemnisation du chômage, de sorte que les personnes régies par l'incapacité de travail étaient plus nombreuses que les chômeurs. Les réformes introduites entre 1992 et 1993 concernent principalement les nouveaux bénéficiaires, conduisant à une réduction sensible du stock d'allocataires de pensions d'incapacité.

En 1996, 244 000 personnes étaient en moyenne sous le régime de l'AAW et 609 000 sous celui du WAO.

Allocations familiales

Le régime des allocations familiales a été récemment modifié. Si l'on ne tient pas compte des éléments transitoires, on peut le résumer en disant que les allocations sont versées dès le premier enfant, sont du même montant pour chaque enfant, sont perçues jusqu'à l'âge de 18 ans exclu (entre 16 et 18 ans si l'enfant poursuit des études, est au chômage ou est invalide), sont croissantes avec l'âge. Le montant mensuel est d'environ 100 florins (300 F par enfant de 0 à 6 ans, 120 florins de 6 à 12 ans, 140 florins de 12 à 18 ans).

II. Les différents minima sociaux

Description

(81) Ces chiffres donnent un total de demandeurs d'emploi supérieur au chiffre du chômage BIT.

Les Pays-Bas ont introduit en 1965, par la loi générale d'aide sociale (ABW), un système de minima sociaux nationaux, en remplacement d'une loi sur les pauvres datant de 1912. La loi générale d'aide sociale instaure une obligation aux autorités locales de fournir une assistance à tout néerlandais vivant dans des conditions ne lui permettant pas d'assurer sa subsistance, ou risquant de connaître de telles conditions. La référence initiale concernait la couverture des coûts courants (nourriture, logement, chauffage, habillement), mais aussi la possibilité de participer à la vie culturelle. Depuis 1974, les taux d'allocation sont définis sur le plan national. Le dispositif ABW avait absorbé nombre d'allocations spécifiques ; il subsistait en son sein, jusqu'en 1995, une réglementation spéciale (RWW) concernant les chômeurs n'ayant pas ou n'ayant plus droit à l'une des formes des prestations d'assurance chômage. Les dispositions générales de l'ABW s'appliquent à cette réglementation spéciale, ce qui conduit au même niveau d'allocation, mais le régime RWW imposait la recherche active de travail. Depuis les réformes des années quatre-vingt-dix, la condition de recherche active d'emploi a été étendue aux allocataires de la loi générale d'aide sociale ABW ou à leur conjoint sauf exception d'âge, d'enfant de moins de cinq ans etc.

Ce dispositif général est complété par des allocations spécifiques : aide financière aux travailleurs au chômage âgés ou atteints d'incapacité partielle, (IOAW) pour les salariés, (IOAZ) pour les travailleurs indépendants. L'allocation IOAW est versée à l'issue de la période d'indemnisation par l'assurance chômage. Les bénéficiaires doivent s'inscrire comme demandeurs d'emploi et accepter un travail « approprié ». Ils sont dispensés de recherche d'emploi après 57 ans et demi.

La loi sur les compléments (TW) sert à compléter les indemnités de chômage WW, d'incapacité de travail, de maladie et permet d'atteindre le revenu minimal social lorsque le revenu total disponible des bénéficiaires indemnisés et éventuellement de leurs partenaires est inférieur à ce minimum social.

Les communes peuvent mettre en place des aides sociales spéciales (BB), pour permettre à certaines personnes de faire face à des dépenses exceptionnelles mais inévitables (frais de déménagement, frais d'études, frais liés à l'accueil des enfants, loyer ...) ; l'attribution est soumise à conditions de ressources, et les critères laissés à l'appréciation des communes. Ces aides ne représentent qu'une faible part des dépenses d'assistance sociale.

En général, les personnes bénéficiant de l'assistance sociale sont aussi éligibles à l'allocation logement (IHS), si leurs loyers sont compris entre un plancher et un plafond de dépense. Les personnes recevant l'ABW mais non l'allocation logement peuvent recevoir une aide au logement de même montant dans le cadre de l'ABW. Le montant de l'allocation est fonction de l'écart entre le loyer effectif et le plancher. Si le loyer dépasse le plafond, une aide temporaire peut être accordée pendant la recherche d'un logement moins coûteux.

Gestion

Si le financement des différents minima est essentiellement à la charge de l'Etat⁸², la gestion est réalisée sous la responsabilité des 630 communes, qu'il s'agisse de l'accueil des demandeurs, de l'examen des conditions de ressources, de la définition des procédures d'insertion, ou de la décision de réduction ou de suppression de l'aide en cas de non-respect des conditions d'attribution.

Niveau et modalité de prise en charge de la taille du ménage

Les minima sociaux sont définis en fonction d'un « minimum social » relié au salaire minimum. Les normes dans l'allocation ABW sont les suivantes : pour un couple (marié ou deux personnes cohabitant, chacune de 21 ans ou plus), le minimum social est de 100 % du salaire minimum, il est de 70 % pour un parent isolé de 21 ans ou plus, et de 50 % pour une personne seule de 21 ans ou plus.

(82) Pour l'aide sociale ABW, l'état ne prend plus en charge que 90 % de l'aide et la commune 10 %.

Pour les parents isolés ou les personnes seules qui font la preuve qu'elles ne peuvent partager leurs frais de logement avec d'autres, la commune peut leur accorder un supplément de 20 % maximum du salaire minimum. Cette disposition tend à éviter la fraude à la déclaration de situation d'isolement.

Pour les jeunes de moins de 21 ans qui ne peuvent subvenir à leurs besoins, la norme est fondée sur les allocations familiales, les besoins supplémentaires étant à la charge des parents (avec appel éventuellement à l'assistance spéciale des communes).

Pour les allocataires des autres minima (TW, IOAW, IOAZ), les taux sont de 100 % pour un couple, 90 % pour un parent isolé, 70 % pour une personne seule.

Revenus pris en compte

Les minima versés sont des allocations différentielles : elles viennent compléter les autres revenus perçus jusqu'à atteindre le minimum social correspondant à la situation du ménage et à l'âge. Les revenus pris en compte correspondent aux revenus du travail, aux pensions alimentaires, aux retraites, à la majorité des autres allocations. La prise en compte du patrimoine (ou des revenus du patrimoine) est quelque peu variable selon les différents minima. En vue d'intéresser les allocataires au retour à l'emploi, une partie des revenus professionnels n'est pas prise en compte : 15 % du salaire minimum pendant deux ans pour le complément de ressources TW, 25 % du revenu professionnel pendant deux ans, sous un plafond dépendant de la composition du ménage pour l'ABW.

Politique d'insertion

Les bénéficiaires de l'aide sociale ABW sont tenus de faire tout leur possible pour subvenir par eux-mêmes à leurs besoins. Il y a donc obligation de recherche d'emploi pour l'allocataire. Cette obligation est étendue au partenaire d'un chômeur. De cette obligation de recherche d'emploi sont dispensées les personnes âgées de plus de 57 ans et demi, ou ayant un ou plusieurs enfants de moins de cinq ans. Les services sociaux des communes gérant l'aide interviennent dans la recherche de travail ou la proposition de formations. Pour les personnes dont les chances de retrouver un emploi sont faibles, un plan d'orientation est établi dans lequel figurent les besoins à satisfaire (inscription à un cours, obtention d'expérience professionnelle, contrat d'insertion) et les organismes susceptibles d'y répondre. Le refus de coopérer à un plan d'insertion peut entraîner la réduction ou la suppression de l'aide sociale.

Le RWW imposait que le bénéficiaire accepte « tout emploi convenable ». Depuis le 1^{er} janvier 1996, cette obligation est étendue à l'ensemble des bénéficiaires de l'ABW. Un emploi convenable est défini comme un emploi au niveau de formation du bénéficiaire. Si le bénéficiaire n'a pas trouvé un emploi convenable dans les six mois, un emploi à un plus bas niveau de formation est considéré comme emploi convenable. Les autorités municipales peuvent alors définir si une formation supplémentaire est nécessaire pour trouver un emploi.

Depuis janvier 1996, les communes ont la possibilité d'employer les bénéficiaires de minima sociaux à des tâches non rémunérées d'utilité publique. Cette mesure est présentée comme devant concerner les populations ayant peu de chances de retrouver du travail et avoir pour but d'éviter l'exclusion.

Dans le cas des jeunes, les procédures de suivi sont renforcées, dans le cadre de la loi de garantie d'emploi des jeunes (JWG) pour tous les jeunes demandant l'aide sociale ou s'inscrivant comme demandeurs d'emplois. Cette loi de 1991 a pour objectif de prévenir le chômage de longue durée des jeunes. Elle offre une combinaison de formation et d'acquisition d'expérience professionnelle. Elle concerne les jeunes chômeurs de 16 à 21 ans et les jeunes jusqu'à 27 ans ayant quitté le système scolaire. Durant les six premiers mois de chômage, les services de l'emploi sont responsables de la recherche d'emploi pour les jeunes, dans la mesure du possible. Après cette phase intervient une phase de « garantie d'emploi des jeunes », sous la responsabilité des communes qui doivent offrir un travail ou des occupations de préparation au travail. Les emplois permettant d'acquérir une expérience professionnelle peuvent être créés dans le secteur non marchand ou, sous certaines conditions, dans le

secteur marchand. Ces emplois, d'une durée hebdomadaire maximum de 32 heures, doivent avoir un caractère « supplétif », c'est-à-dire s'ajouter aux emplois réguliers des collectivités en cause. Ils sont d'une durée de six mois à l'issue de laquelle la situation du jeune est réexaminée avec les services de l'emploi quant à ses possibilités de trouver un emploi ordinaire, de suivre une formation ou de voir se prolonger ce type d'emploi d'utilité collective⁸³.

Les communes doivent créer une organisation locale JWG dont l'objet est d'employer directement des jeunes ou de les louer à d'autres employeurs qui proposent les emplois permettant d'acquérir une expérience professionnelle. Cette organisation s'occupe aussi de trouver les possibilités de formation correspondante. Les communes se doivent d'offrir à tout jeune chômeur bénéficiaire de la loi un contrat de travail avec l'organisation locale JWG. De leur côté, les jeunes chômeurs sont tenus de participer à ces programmes.

Le dispositif devrait évoluer encore à compter du début de 1998.

Trappes à inactivité

Le phénomène de trappe à inactivité est sensible pour les couples en raison du niveau élevé de l'aide sociale ABW (100 % du salaire minimum légal). Le fait que dans nombre de cas, les salaires minimaux de branche ou d'entreprise soient plus élevés que le salaire minimum légal et que les rémunérations effectives soient elles-mêmes supérieures au salaire conventionnel (prime d'ancienneté par exemple) doit contribuer à limiter l'effet de trappe à inactivité. Le principal problème réside sans doute dans le très fort développement du travail à temps partiel. Si un travail à temps partiel est la seule source de revenu offert, on se trouve également, même pour une personne seule, dans une situation de faible incitation à trouver un emploi.

Le faible niveau d'incitation monétaire au retour à l'emploi est cependant tempéré par l'exigence de recherche active d'emploi et de contrats d'insertion pour obtenir ou conserver le bénéfice de l'aide sociale.

La mise en place récente d'une subvention aux entreprises pour les emplois à bas salaires pourrait par contre, au terme de la montée en puissance complète du dispositif prévu, conduire à une trappe à bas salaires, l'accroissement du coût du travail pour l'employeur étant nettement plus que proportionnel à l'augmentation du salaire brut.

Tableau 1 - Les effectifs concernés

	ABW hors RWW	Assistance spéciale des communes (b)	Ioaw (a)	Ioaz (a)	TW (b)	RWW (b)
1980						
1985	189 (a)	7	-	-		
1990	189 (a)	7	18	2	91	336
1991	188 (a)		17	3	90	313
1992	187 (a)		17	3	93	307 (c)
1993	185 (a)		18	3	97	308 (c)
1994	184 (c)		19 (c)	4		320 (c)
1995	182 (c)		19 (c)	4		328 (c)
1996						

Sources : (a) Note de l'ambassade de France.

(b) Kemperman, Vissers IVA Tilburg, 1994.

(c) Bulletin statistique CBS février 1997.

(83) Des dispositifs similaires de « pool d'emploi » sont en place pour les chômeurs de longue durée.

III. Quelles pistes de réflexion par rapport à la situation française ?

Les niveaux des minima sociaux sont très homogènes quant au revenu monétaire qu'ils procurent, et assez homogènes quant aux ressources prises en compte dans le revenu des ménages. Les conditions d'âge, d'incapacité, de travail antérieur sont peu discriminantes, même si les exigences en terme d'effort de retour à l'emploi sont évidemment différenciées.

Les échelles d'équivalence sont assez simples, et n'encouragent pas la déclaration en personne isolée. Elles sont surtout bien articulées avec les dispositifs d'allocation familiale (pour ce qui concerne le traitement des jeunes dans les minima sociaux), allocations familiales intervenant dès le premier enfant (et désormais proportionnelles au nombre d'enfants). Il semble qu'il y ait de ce fait moins d'incohérence qu'en France quant au traitement des enfants (surtout le premier et le second) entre la situation d'allocataire de minima sociaux et de salarié.

La gestion par les communes des dispositifs permet une modulation de l'aide en fonction des situations de la personne et des processus d'insertion. Il est vrai que le nombre de communes est en proportion beaucoup plus faible qu'en France.

La distance entre les minima sociaux et le salaire minimum à temps plein est à juger d'un double point de vue. Elle est probablement plus faible qu'en France. Pour les couples, le minimum social est égal à un salaire minimum à temps plein aux Pays-Bas, alors que le RMI pour un couple s'établit au 1^{er} janvier 1997 à 60 % du SMIC. Mais peu de personnes sont concernées par le salaire minimum légal aux Pays-Bas en comparaison de la situation française. Elle s'accompagne d'obligation de recherche d'emploi et de propositions de parcours d'insertion beaucoup plus denses, semble-t-il, aux Pays-Bas qu'en France.

L'approche du traitement des jeunes, aussi bien en ce qui concerne les minima sociaux que les parcours d'insertion (et le niveau des salaires minima), semble assez intégrée et cohérente.

LES MINIMA SOCIAUX EN BELGIQUE

I. Le contexte

Pour une population totale de 10,1 millions de personnes, et de 6,7 millions en âge de travailler (15-64 ans), l'emploi total s'élevait en 1995 à 3,8 millions de personnes. Le taux de chômage approchait 10 %, et plus de 60 % des chômeurs étaient de longue durée.

Cadre institutionnel

Les changements constitutionnels ont entraîné une redistribution des rôles entre l'état fédéral, les régions, les communautés (linguistiques) et les communes, renforçant la gestion décentralisée de nombre de dispositifs concernant les minima sociaux.

Salaire minimum

Il existe un salaire minimum mensuel moyen, interprofessionnel, défini actuellement par une convention collective de 1988. Pour les jeunes de moins de 21 ans, le revenu minimum est réduit de 6 % du revenu des adultes par année d'âge en dessous de 21 ans. Le revenu minimum mensuel garanti était de 42 493 FB au 1.05.1996 pour les personnes de 21 ans et plus, soit environ 7 000 F bruts ; il est de 44 185 F pour les personnes de 22 ans et au moins six mois d'ancienneté dans l'entreprise, soit environ 7 250 F.

Pour la majorité des salariés du secteur privé, des conventions collectives fixent des salaires minima suivant le niveau de qualification des ouvriers, ou selon l'âge et la catégorie des employés.

Indemnisation du chômage

L'indemnisation du chômage est une compétence nationale, tandis que le placement est de compétence régionale et la formation de compétence communautaire.

Les allocations de chômage sont accordées :

- aux personnes ayant effectué un certain nombre de jours de travail salarié pendant une période de référence précédant la mise au chômage. Ces deux paramètres varient en fonction de l'âge du salarié ;
- aux personnes ayant achevé leurs études ou leur apprentissage, qui sont sans emploi, après une période d'attente (entre 155 et 310 jours ouvrables selon l'âge).

Les chômeurs indemnisés sont tenus d'accepter tout travail correspondant à leur situation professionnelle et personnelle, et de se présenter au contrôle organisé par l'administration communale (en principe deux fois par mois).

La durée de versement des allocations chômage est, en principe, illimitée. Cependant, l'allocation peut être suspendue si la durée du chômage dépasse le double de la durée moyenne régionale pour la catégorie de chômeurs de la personne considérée (âge et sexe). Cette suspension ne s'applique que pour les chômeurs de moins de 50 ans qui cohabitent et pour la troisième période de chômage ; enfin elle ne s'applique que si les revenus annuels du ménage dépassent 600 000 FB (plus 24 000 FB par personne à charge), soit environ 100 000 F.

Le montant de l'allocation de chômage dépend à la fois de la situation de famille, de la durée du chômage et de l'âge. Il dépend par contre assez peu du montant du salaire antérieur. Cette approche diffère ainsi assez nettement du mécanisme d'assurance chômage français. Un chômeur faisant la preuve de charge de famille et de revenu unique est indemnisé sur la base de 60 % du salaire antérieur, avec un minimum mensuel de 30 030 FB (au 1.05.1996), soit environ 4 900 F, et un maximum de 34 190 FB soit environ 5 600 F. Pour un chômeur isolé, le taux d'indemnisation est de 60 % la première année, 42 % la seconde ; les planchers et plafonds étant moindres que dans le cas précédent (respectivement 21 502 FB et 34 190 FB, puis 21 500 FB et 23 946 FB). Enfin, pour un chômeur cohabitant (ni charge de famille ni perte de revenu unique), le taux de la première année est de 55 % puis (pour trois mois) de 35 % avec ici aussi des planchers et plafonds minorés et au-delà intervient une allocation forfaitaire⁸⁴ de 12 792 FB soit environ 2 100 F. La majoration pour âge a également des barèmes fonction de la situation familiale, elle est plus favorable en proportion pour les isolés.

Le montant de l'allocation d'attente, pour les jeunes n'ayant pas travaillé, est fonction de l'âge et de la situation de famille ; égal au minimum précédent dans le cas du chef de famille (30 030 FB), il est sensiblement plus faible que les minima correspondant pour les isolés ou les cohabitants.

Il est possible de combiner (sous plafond de ressources) des revenus de travail à temps partiel involontaire, dans le cadre d'un statut du travailleur à temps partiel avec maintien des droits.

Allocations familiales

Les allocations familiales sont versées dès le premier enfant ; elles sont croissantes avec le nombre des enfants et leur âge. De plus elles sont, sous conditions de ressources, majorées en cas de chômage (si le conjoint ne travaille pas).

Allocation logement

Il n'existe pas de système d'allocation logement en Belgique ; cependant les autorités communales peuvent intervenir dans la fixation du montant des loyers en fonction du type de ménage et de son revenu.

(84) Qui peut être interrompue pour les chômeurs de longue durée, voir ci-dessus.

II. Les minima sociaux

Trois dispositifs de minima sociaux existent en Belgique, dont l'importance quantitative est assez faible, en raison du système d'assurance chômage décrit précédemment.

- Le *minimum de moyens d'existence*, « *minimex* », a été instauré en 1974, pour les personnes résidant en Belgique, à partir de 18 ans⁸⁵, qui ne disposent pas de ressources suffisantes, et ne sont pas en mesure de se les procurer soit par leurs efforts personnels, soit par d'autres moyens. Il s'agit d'une aide résiduelle, le bénéficiaire devant avoir épuisé toutes les autres sources de revenus et prestations, y compris les obligations alimentaires du conjoint, des ascendants et descendants au premier degré. Le financement du *minimex* est en partie à la charge de l'Etat et en partie à la charge des communes via les Centres publics d'action sociale (CPAS), qui gèrent cette allocation.
- Le *revenu garanti pour les personnes âgées*, au-delà de 64 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, insuffisamment couvertes par le régime de pension de retraite.
- Les *allocations aux handicapés*, sont au nombre de trois. L'allocation de remplacement de revenu est destinée aux personnes de moins de 65 ans dont le handicap a réduit les capacités de gains à moins du tiers de ce qu'une personne peut gagner sur le marché général du travail. L'allocation d'intégration (personnes de moins de 65 ans) et l'allocation aux personnes âgées sont destinées aux personnes dont l'autonomie est réduite.

Dans le régime des allocations aux handicapés, il n'existe aucune obligation d'avoir une activité ou de rechercher un emploi. Les trois allocations sont sous conditions de ressources du bénéficiaire ou de son conjoint ou partenaire. Les plafonds de ressources sont modulés en fonction de la composition familiale.

Niveau des minima et prise en considération des caractéristiques du ménage

Pour le *minimex*, le revenu garanti, l'allocation de remplacement de revenu, les niveaux sont identiques.

Tableau 1 - Niveau des revenus minima en FB par mois

	Minimex	Revenu garanti aux personnes âgées	Allocation de remplacement de revenu
Couple	27 341	27 341	27 341
Parent isolé	27 341		27 341
Personne isolée	20 505	20 505	20 505
Personne cohabitante	13 670		13 670

Note : montants au 1.5.1996.

Revenus pris en compte

La totalité des ressources de l'allocataire et de son conjoint sont normalement prises en compte dans le calcul. Cependant diverses franchises existent :

- une tranche de 12 500 FB annuels pour les deux premiers cas, de 10 000 FB pour les isolés et de 6 250 FB pour les personnes cohabitantes ;
- les allocations familiales sont totalement exclues ;
- une partie des revenus nets du travail, ou liés à des stages de formation professionnelle, notamment dans le cadre des interventions des Centres publics d'action sociale, dont le montant est la première année de 6 000 FB par mois, puis 5 000 FB et 3 000 FB les deux années suivantes.

Gestion

(85) Et les mineurs émancipés par le mariage, ou ayant des enfants à charge ou à naître.

La gestion du minimex est assurée par les Centres publics d'action sociale, organismes publics créés par les communes (ils sont environ 535). Les centres vérifient les conditions d'attribution, mais aussi participent aux actions d'insertion : formation, éventuellement embauches ou mises au travail⁸⁶.

Contreparties, insertion

Les bénéficiaires du minimex doivent prouver leur disposition à être mis au travail, de même que les chômeurs indemnisés. Les allocataires de moins de 25 ans doivent adhérer à un contrat contenant un projet individuel d'intégration sociale conclu avec le CPAS (formation individuelle, mise au travail, etc.).

Par ailleurs, des mesures spécifiques d'aide ou d'incitation à l'emploi se développent progressivement. Ainsi depuis 1992 un plan d'accompagnement est mis systématiquement en place pour les chômeurs de plus de neuf mois, âgés de moins de 46 ans et non-diplômés de l'enseignement secondaire supérieur. Le non-respect de la convention d'accompagnement conduit à une sanction (suspensions de l'indemnisation). Comme les chômeurs complets indemnisés, les allocataires du minimex peuvent bénéficier des différents programmes tels que le plan « avantage à l'embauche » de 1995 réduisant les cotisations sociales patronales pour une durée de deux ans pour les embauches de ces publics prioritaires.

Une mesure particulière doit être mentionnée : la création en 1987 des agences locales pour l'emploi (ALE) et sa réforme en 1994. Les communes ou groupements de communes doivent créer ces agences. Le dispositif vise à produire des services non fournis par les circuits de travail réguliers et qui ne sont pas en concurrence avec ceux-ci, en faisant appel à des chômeurs indemnisés de longue durée ou à des allocataires du minimex. Les chômeurs de longue durée (ou l'allocataire du minimex) sont inscrits d'office comme candidats auprès de l'ALE de leur lieu de résidence. Le chômeur peut travailler au maximum 45 heures par mois et est rémunéré par l'utilisateur au moyen de chèques ALE. Pour ces heures d'activité, le chômeur reçoit un complément d'allocation égal à 150 FB. Pour un bénéficiaire du minimex, ce montant s'ajoute à l'allocation versée, ce qui peut fournir un supplément de revenu de 6 700 FB par mois. La réglementation prévoit des possibilités de sanction pour les chômeurs de longue durée qui refuseraient de travailler dans le cadre de l'ALE. Ces dispositions ayant provoqué de vives protestations des organisations syndicales, il a été décidé que priorité absolue serait donnée pour satisfaire les offres de travail à des chômeurs volontaires.

Trappes à pauvreté

Le système belge crée, au contraire du dispositif de ses voisins néerlandais, une distance financière assez nette entre le salaire minimal mensuel (au moins 42 500 FB) et le revenu minimal pour un couple (30 000 FB pour l'allocation chômage, 27 300 FB pour le minimex). Cet écart doit être renforcé par la prise en charge de la couverture des risques sociaux. Cependant, la situation n'est probablement pas aussi tranchée en raison du temps partiel.

Données sur les effectifs

En juin 1995, on comptait environ 490 000 chômeurs complets indemnisés (y compris les jeunes en allocation d'attente). Les travailleurs à temps partiel involontaires étaient au nombre de 125 000, principalement des femmes. Enfin, les chômeurs dont l'indemnisation est suspendue pour durée excessive étaient d'environ 22 000.

Les allocataires du minimex sont passés de 48 600 en 1987 à environ 75 200 en 1996. Une partie de l'augmentation depuis 1993 (56 000) est venue de l'abaissement de l'âge de la majorité civile de 21 à 18 ans et donc de la possibilité d'accéder au minimex. Un peu plus de la moitié des allocataires sont

(86) Initialement, cette mise au travail social visait à permettre aux allocataires de justifier une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales (article 60 de la loi sur les CPAS). Lorsque le CPAS engageait directement l'intéressé, il recevait une subvention de l'Etat égale à 100 % du minimex et non 50 %.

des personnes isolées, les bénéficiaires cohabitants et les parents isolés en représentent environ 20 % chacun, les conjoints vivant sous le même toit ne représentant que 7 %.

Les allocataires du revenu garanti pour les personnes âgées sont passés d'environ 86 000 en 1987 à 111 000 au début de 1994.

Enfin les allocataires du revenu de remplacement des handicapés sont d'environ 110 000.

LES MINIMA SOCIAUX AU ROYAUME-UNI

I. Contexte

Pour une population totale de 58,5 millions d'habitants, le Royaume-Uni avait en 1995 une population en âge de travailler (15-64 ans) de 37,4 millions, un emploi total de 26,7 millions. Le temps partiel, en croissance au cours des années quatre-vingt-dix, représentait plus de 24 % de l'emploi total. Le chômage (mesuré au travers des enquêtes force de travail) s'élevait à 2,5 millions de personnes, soit un taux de chômage de 8,8 %, dont plus de 43 % de longue durée.

« Il faut noter que l'une des priorités du gouvernement travailliste, élu en mai 1997, est de moderniser le régime de protection sociale pour pouvoir faire reculer la pauvreté et la dépendance en privilégiant l'incitation au travail. A cette fin, il a entrepris de remettre à plat complètement le système. »

Salaire minimum

Il n'existe pas de salaire minimum au Royaume-Uni. Selon les indicateurs publiés par l'OCDE, la dispersion des salaires est nettement plus forte au Royaume-Uni que dans les pays de l'Europe continentale du Nord. Ainsi, en 1995, le rapport du salaire médian au premier décile, pour les salariés à temps complet, était de 1,81 pour 1,65 en France (en 1994), 1,56 aux Pays-Bas (en 1994), 1,44 en Allemagne (en 1993). Afin d'éclairer les ordres de grandeur des différents minima sociaux évoqués ci-dessous, on peut se référer aux valeurs du premier décile des salaires bruts.

Tableau 1 - Dispersion des salaires au Royaume Uni en livres

	Salaire brut hebdomadaire			Salaire brut horaire		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
1 ^{er} décile	182	141	160	4,33	3,70	4,04
médiane	323	237	290	7,60	6,24	7,08

Note : salariés adultes à temps plein.

Source : New Earning Survey avril 1995 (cité dans Labour Market Trends avril 1996).

Orientations du régime de sécurité sociale

Le système anglais de protection sociale reste très marqué par la conception du rapport Beveridge de 1942. Le système d'assurance sociale pris en charge par l'Etat vise à couvrir des besoins minimaux, et n'est pas relié aux revenus antérieurs. Il en résulte une large place faite à l'assurance privée (ou prise en charge dans le cadre de l'entreprise), principalement dans le domaine des retraites. Le niveau des revenus procurés par le système national d'assurance, National Insurance Scheme, est ainsi très proche du niveau des revenus d'assistance sous conditions de ressources. La conception initiale s'était en partie estompée durant les années soixante où une assurance chômage liée aux revenus antérieurs a été introduite et durant les années soixante-dix où un système de retraites liées aux salaires antérieurs a été mis en place, le State Earnings Related Pension Scheme (SERPS). Ce système fournit une seconde pension permettant de compléter la pension d'état. L'orientation politique donnée par le parti conservateur à partir de 1979 a marqué un retour vers les conceptions initiales, dans le cadre d'une politique visant à limiter le rôle de l'Etat. Ainsi, l'indemnisation du chômage liée aux salaires

antérieurs a été supprimée au début des années quatre-vingt, et les conditions du SERPS ont été rendues plus restrictives en 1988 et 1995.

Allocations familiales

Les allocations familiales sont perçues dès le premier enfant, jusqu'à l'âge de 16 ans, et jusqu'à 19 ans pour prolongation d'études à plein temps au-delà du baccalauréat (A level) ; elles sont aussi perçues jusqu'à 17 ans pour un temps limité pour les jeunes inscrits pour un travail ou une formation dans le cadre du programme jeunes Youth Training.

Les montants hebdomadaires sont de 11,05 £ pour le premier enfant éligible et 9 £ pour les suivants (montants plus élevés en cas de veuvage ou de parent isolé).

II. Les différents minima sociaux

Les minima sociaux en Grande-Bretagne ont connu de nombreuses modifications dans les années récentes, des réformes importantes étant intervenues jusqu'en 1996. On s'efforcera de présenter l'état des dispositifs au début de 1997, en rappelant les principales dispositions existant durant les années quatre-vingt-dix, à la suite des réformes principales de 1988. Les minima sociaux en Grande-Bretagne sont principalement constitués du soutien au revenu « Income support » (IS) pour les personnes non susceptibles d'exercer un emploi et de l'allocation de recherche d'emploi, « Job seeker allowance », et de diverses dispositions locales (réduction d'impôts ou aides au logement). S'y ajoute le crédit familial « Family Credit », dispositif de soutien au revenu des familles avec enfants, sous condition d'exercer une activité professionnelle. La transformation à partir d'octobre 1996 de l'assurance chômage « Unemployment benefit » en allocation de recherche d'emploi « Job Seeker Allowance » a pratiquement fait entrer le dispositif d'indemnisation du chômage dans le champ des minima sociaux.

Description sommaire

- *Allocation de recherche d'emploi.* Le « Job seeker allowance », mis en place en octobre 1996, est composé de deux éléments. Une personne ayant cotisé au système national d'assurance chômage peut percevoir durant six mois une allocation contributive « Contributory JSA » sous des conditions strictes de recherche d'emploi et de disponibilité. A la fin de cette période, elle relève de l'allocation de recherche d'emploi sous conditions de ressources « Means-tested JSA ». Cette allocation est également strictement conditionnée à la recherche d'emploi. Le JSA, sous ses deux modalités, n'est accessible qu'aux personnes sans emploi ou travaillant moins de 16 heures par semaine (la durée de 16 heures s'étend pour la durée de travail totale du bénéficiaire et de son conjoint).
- *L'Income Support* concerne, depuis octobre 1996, principalement les personnes de plus de 60 ans, les personnes malades ou en incapacité de travail, les personnes devant s'occuper d'une personne âgée ou invalide, les parents isolés ayant des enfants dépendants (de moins de 16 ans). La condition de durée du travail de moins de 16 heures par semaine est également exigée.
- *L'allocation logement* « Housing Benefit ». Les conditions d'attribution et le montant des allocations logement sont, comme en France, d'une grande complexité. Les allocations logement sont attribuées à taux plein pour les personnes disposant d'un revenu net en dessous du plafond régissant l'IS ou le JSA⁸⁷. L'allocation logement couvre le loyer dans le cas d'un logement public. Lorsque le propriétaire est privé, le loyer moyen pour le type de logement occupé dans la zone est pris en compte. Dans la mesure où le logement est partiellement occupé par des personnes non dépendantes (par exemple enfant de plus de 18 ans), un abattement de la valeur du loyer est pratiqué. Enfin, pour les personnes dont le revenu net dépasse le plafond, la prise en charge du loyer est rapidement dégressive : la réduction de l'allocation est de 65 pence par £ de revenu excédant le plafond. Pour les personnes en accession à la propriété, bénéficiaires de l'Income support, une prise en charge des intérêts des prêts hypothécaires peut avoir lieu.

(87) Le plafond est légèrement supérieur pour les parents isolés.

- La *réduction d'impôt locaux* « Council Tax Benefit ». La Council Tax est un impôt local dû par les occupants des logements, qu'ils soient propriétaires ou locataires, fondé principalement sur la valeur du logement. Pour les bénéficiaires de l'Income support ou les personnes ayant un revenu inférieur au plafond de ressources, l'allocation « Council Tax Benefit » versée par la municipalité couvre la totalité de cet impôt. Pour des revenus supérieurs, l'allocation est réduite de 20 pence par £ de revenu excédant le plafond.

Niveau des minima et modalités de prise en charge de la taille du ménage

- Le plafond de ressources « applicable amounts », applicable au Means-tested JSA, à l'Income Support, à l'Housing Benefit et au Council Tax Benefit est fonction de la composition du ménage du bénéficiaire, de l'âge des deux partenaires, du nombre et de l'âge des enfants jusqu'à 18 ans ; à ces montants s'ajoutent des suppléments « premium » tenant compte de la situation familiale (parent isolé), de la vieillesse et de l'incapacité⁸⁸. La prise en compte des suppléments conduit à créer des niveaux spécifiques d'allocations de type minimum vieillesse ou adulte handicapé, voire allocation de parent isolé. La présentation retenue dans le système anglais permet cependant d'isoler précisément la valeur, pour la société, du handicap spécifique qu'elle prend en compte.

- L'échelle d'équivalence est d'environ 0,6 pour le deuxième adulte. Les suppléments pour enfants doivent s'interpréter en tenant compte du fait que les allocations familiales sont incluses dans le revenu net de l'allocataire pour le JSA et l'IS (mais non pour l'allocation logement ou la réduction d'impôt local). Le système des allocations pour enfants n'est pas complètement neutre : la prise en compte de l'enfant dans le plafond de ressources des allocations est plus favorable que l'allocation familiale. Cependant, la distorsion est moindre qu'en France.

- Les principales caractéristiques de ce plafond sont les suivantes (en £ par semaine) :

		Allocation de base	
Personne seule	25 ans et plus	49,15 £	soit 460 F
	18 à 24 ans	38,90 £	365 F
Parent isolé	18 ans et plus	49,15 £	
Couple un enfant dépendant	- âgé de 18 ans et plus	77,15 £	720 F
	- moins de 11 ans	16,90 £	160 F
	- de 11 à 16 ans	24,75 £	230 F
	- de 16 à 18 ans	29,60 £	278 F
		Suppléments⁸⁹	
<i>Famille</i> (au moins un enfant)		10,80 £	100 F
Parent isolé		15,75£ ⁹⁰	150 F
<i>Vieillesse</i> de 60 à 74 ans	Isolé	19,65 £	185 F
	Couple	29,65 £	280 F
de 75 à 79 ans	Isolé	21,85 £	
	Couple	32,75 £	
plus de 80 ans	Isolé	26,55 £	
	Couple	38,00 £	
<i>Handicap</i> (ou maladie au-delà de 28 semaines)	Isolé	20,95 £	
	Couple	29,90 £	
<i>Handicap sévère</i>	isolé	37,15 £	
	Couple (1 handicapé)	37,15 £	
	Couple (2 handicapé)	74,30 £	
	Enfant	20,95 £	

Transferts en faveur des salariés à bas salaires

(88) Il peut s'ajouter une allocation, sans conditions de ressources, de prises en charge de coûts liés à l'invalidité ou à la dépendance, la « Disability living allowance » pour les moins de 65 ans et la « Attendance allowance » au-delà.

(89) Les suppléments « premiums » sont non cumulables.

(90) Pour l'IS ou le JSA, 22,05 £ pour le HB ou le CTB.

Le « Family Credit » est un dispositif de soutien au revenu de familles avec au moins un enfant, dont l'un des adultes travaille 16 heures ou plus par semaine. Le montant maximal de l'allocation dépend du nombre et de l'âge des enfants. Il est majoré pour les personnes travaillant 30 heures ou plus.

Valeur maximale du Family Credit (hebdomadaire)	
« Credit » pour le ou les adultes	47,65 £
Majoration pour travail de plus de 30 heures	10,55 £
« Credit" par enfant	
moins de 11 ans	12,05 £
de 11 à 15 ans	19,95 £
16 et 17 ans	24,80 £
18 ans	34,70 £

L'allocation est réduite dès lors que le revenu net du ménage⁹¹ dépasse un seuil de 77,15 £ par semaine, à raison de 70 pence par £. Ce seuil de revenu est inférieur au salaire net que percevrait une personne travaillant 24 heures par semaine et payée au niveau du premier décile de salaires mentionné ci-dessus (de l'ordre de 84 £).

Revenus pris en compte

Les minima versés sont des allocations différentielles : elles viennent compléter les autres revenus perçus jusqu'à atteindre le plafond de ressources applicable à la situation du ménage. Les revenus pris en compte correspondent aux pensions alimentaires, aux retraites, aux allocations familiales, aux indemnités de licenciement⁹², ou d'invalidité, etc. Un patrimoine (ou une épargne) de plus de 8 000 £, sans tenir compte de la valeur de la résidence principale, exclut du bénéfice de l'IS ou du Means-tested JSA ; entre 3 000 et 8 000 £ de patrimoine, il est imputé un revenu de 1 £ par 250 £ de capital ; en-deçà de 3 000 £, le patrimoine n'est pas pris en compte. Pour les revenus du travail, en vue d'intéresser les allocataires au retour à l'emploi, une partie des revenus professionnels n'est pas prise en compte : les 5 premières £ hebdomadaires pour chaque partenaire, et pour un parent isolé les 15 premières £. Par ailleurs, il y a des incitations particulières au retour à l'emploi ou à l'accroissement du temps de travail, voir infra au sujet des trappes à pauvreté.

Les règles de calcul du revenu pour l'application du Family credit sont similaires.

Gestion des minima sociaux

Traditionnellement, en Grande-Bretagne, une séparation existait entre, d'une part, la gestion du chômage et des politiques d'emploi de la responsabilité du « Department of Employment » et, d'autre part, la gestion des affaires sociales (assurance et assistance) par le « Department of Social Security ». Cette distinction se retrouvait dans la gestion concrète des allocations au travers de multiples agences locales ou des collectivités locales séparées de la gestion du chômage, de la recherche d'emploi ou des politiques de formation qui étaient de la responsabilité des agences locales du service de l'emploi « employment service ». Dans le cadre de la réforme récente, une fusion est engagée pour le traitement du dispositif de JSA intégrant le calcul et le versement de l'allocation, la définition des projets d'insertion, le contrôle de l'efficacité dans la recherche d'emploi, au sein de guichets uniques : « Employment service Jobcenters ».

Contreparties

Dans le cadre de l'allocation de recherche d'emploi, des conditions strictes sont requises dès la mise en chômage. Le demandeur d'emploi doit solliciter un entretien avec un membre (« employment officer ») de l'Employment service Jobcentre, entretien conclu par la signature d'un contrat de

(91) Dans le revenu familial net, les allocations familiales ne sont pas prises en compte. Par ailleurs, pour les enfants de moins de onze ans, des frais de garde peuvent être déduits à concurrence de 60 £ par semaine.

(92) Si elles sont versées régulièrement ; en cas de versement en une fois, elles sont traitées sous le régime du capital détenu.

recherche d'emploi (« Jobseeker's Agreement ») précisant le type de travail recherché, les disponibilités horaires, les démarches de recherche de travail effectuées, et les employeurs contactés. Le contrat définit le délai, entre une et treize semaines, pendant lequel le demandeur d'emploi peut rechercher un emploi correspondant à sa qualification et son emploi antérieur. Au-delà, le demandeur d'emploi est tenu d'accepter tout emploi pour lequel il est jugé convenable. Outre le contrat de recherche d'emploi, « l'employment officer » peut définir par une « instruction écrite » toute activité qui lui semble nécessaire pour que le demandeur trouve un emploi (par exemple une formation). Le défaut de respect des conditions du contrat ou d'une « instruction écrite » ou le refus d'acceptation d'une offre d'emploi conduit à une suspension du paiement de l'allocation JSA pour une à vingt-six semaines. Le demandeur d'emploi doit rendre compte chaque quinzaine de ses démarches. Après six mois de chômage, un nouvel entretien a nécessairement lieu, le « Restart Interview ».

Trappes à pauvreté

Le ciblage des minima sociaux sur des populations très spécifiques, afin de réduire les coûts budgétaires, l'importance du temps partiel, les dispositions particulières⁹³ des allocations locales (Housing Benefit et Council Tax Allowance) ont généré d'importantes trappes à pauvreté, que les réformes de 1988 puis celles des années 1995 et 1996 ont visé à réduire. Si les cas où le taux marginal de prélèvement supérieur à 100 % ont été éliminés, il reste une importante population soumise à des taux marginaux très élevés.

Pour limiter les effets désincitatifs à l'entrée dans l'emploi ou à l'accroissement de la durée du travail, des dispositions ont été prises pour le JSA comme pour le Family Credit. D'une part, la frontière entre ces deux allocations a été déplacée en 1992 et ramenée de 24 à 16 heures hebdomadaires. D'autre part, dans le cas de l'IS ou du JSA a été introduit en octobre 1996 une prime de retour à l'emploi, « Back to work bonus ». Celui-ci, d'un montant plafonné à 1 000 £, est payé lorsque le bénéficiaire de l'IS ou du JSA prend un emploi qui le fait sortir de l'allocation (plus de 16 heures). Cette prime est constituée par la mise en réserve de la moitié des revenus du travail (de moins de 16 heures) qui sont défalqués de l'allocation versée (au-delà des cinq premières £ hebdomadaires). Pour le Family credit, il s'agit de la majoration de 10,55 £ pour travail supplémentaire, majoration qui n'est pas prise en compte dans les revenus conduisant au calcul de l'allocation logement « Housing Benefit » ou de la « Council Tax Allowance ». Les incitations financières à l'emploi demeurent faibles.

Tableau 2 - Effectifs concernés par des taux marginaux élevés de prélèvement en milliers

	1985	1991-1992	1995-1996	1995-1996 (a)
100 % et +	70	0	20	10
90 %	130	55	135	100
80 %	290	205	435	420
70 %	290	400	700	615
60 %	450	405	720	630
50 %	680	405	725	630

Champ : ménages percevant des allocations sous conditions de ressources dont l'un des partenaires au moins travaille plus de 16 heures (24 heures en 1985). Il s'agit de bénéficiaires du Family Credit et/ou de bénéficiaires des allocations locales (Housing Benefit et Council Tax Allowance). Il conviendrait d'ajouter à ce tableau les personnes sous le régime du Means-tested JSA, pour lesquels le taux marginal de prélèvement est de 100 % dès lors que les salaires hebdomadaires sont supérieurs à 5 £ (sauf utilisation du Back to work Bonus depuis octobre 1996, taux au moins égal à 50 %).

(a) A partir de 1994-1995, une nouvelle estimation plus précise est effectuée ; les données de la première colonne de 1995-1996 sont homogènes avec celles de 1991-1992.

Pour échapper à la zone de taux marginal de prélèvement élevé⁹⁴ (65 %) un parent isolé avec un enfant de moins de 11 ans devait travailler plus de 55 heures pour un salaire horaire de 3,7 £ (premier décile

(93) On a vu que le prélèvement marginal pour ces deux allocations, au-delà du seuil, est de 85 % (85 pence par £).

(94) Les taux marginaux proviennent dans tous les cas de l'Housing Benefit (65 %) et de la Council Tax Allowance (20 %) qui s'éteint plus rapidement. Ceci se combine, pour les familles avec enfants bénéficiant du Family Credit avec le taux de prélèvement marginal de 70 % propre à cette allocation.

féminin), 37 heures à 6,5 £ (plus que le salaire médian féminin). De même, pour un couple avec deux enfants de moins de 11 ans, les durées étaient de plus de 75 heures à 3,7 £ et 37 heures à 6,5 £. (Martin Evans 1995). Cependant, contrairement à la France, la définition des revenus pris en compte dans ces allocations sous conditions de ressources ne crée pas de distorsions entre statut d'emploi et de non-emploi au détriment du premier.

Tableau 3 - Quelques données sur les effectifs concernés

	1991-1992 (a)	1995-1996
Unemployment benefit (b)	695	433
Income support (b)	5 030	5710
Housing Benefit	4 200	4 784
Council Tax Benefit/ community charge Benefit	6 506	5 694
Family Credit	356	667

(a) Les années budgétaires vont d'avril à mars. Les données observées concernent les mois de février pour l'Unemployment Benefit, l'Housing Benefit, le Council Tax Benefit, mars pour l'Income Support, septembre pour le Family Credit.

(b) Le remplacement de l'Unemployment Benefit par le JSA et la modification concomitante de l'Income Support, conduisent à une prévision pour le nouveau régime de six millions de bénéficiaires en 1996-1997.

Unités : les unités observées sont des couples ou des personnes seules, le nombre de personnes (partenaires, enfants) dépendant de ces allocations est donc plus élevé. Par ailleurs un même ménage peut bénéficier de plusieurs allocations.

Source : Social Security Departmental record 1997.

LES MINIMA SOCIAUX EN ITALIE

I. Le contexte

La population totale italienne est d'environ 57,3 millions de personnes, la population en âge de travailler (15-64 ans) est de près de 39 millions et l'emploi total de 20 millions. Avec 2,7 millions de chômeurs, le taux de chômage est en 1995 de 11,9 % dont près de 64 % de longue durée. L'emploi à temps partiel est relativement peu diffusé (6,4 %).

Salaire minimum

Il n'existe pas en Italie de salaire minimum interprofessionnel ou fixé par la loi. Des conventions collectives fixent dans chaque branche le salaire minimum et l'échelle des salaires.

Indemnisation du chômage

L'indemnisation du chômage relève de deux mécanismes, la Caisse d'intégration et l'indemnité de chômage.

la Caisse d'intégration la « Cassa integrazione Guadagni » indemnise les chômeurs totaux ou partiels, sans rupture du contrat de travail. Son champ d'application est les entreprises de plus de 15 salariés en difficultés. L'indemnisation est de 80 % du salaire antérieur, plafonnée à 1,3 million de livres mensuel (environ 4 600 francs). L'entreprise verse l'indemnité et se fait rembourser par la caisse. L'indemnité spéciale de chômage peut être accordée pour une durée maximale de 12 mois au sein d'une période de traitements des difficultés de l'entreprise pouvant aller jusqu'à 24 ou 48 mois selon les cas.

L'indemnité de chômage est versée aux salariés licenciés ou ayant épuisé leurs droits de caisse d'intégration, la durée de versement est de 180 jours. Les conditions d'admission sont d'avoir cotisé au moins deux ans à l'assurance chômage dont un dans les deux ans précédant la mise au chômage. L'indemnité est de 30 % du dernier salaire soumis à cotisation, elle est plafonnée à 1,5 million de livres (environ 5 200 F).

Les chômeurs doivent être inscrits sur les listes des bureaux de placement (c'est aussi vrai dans le cas d'une des formules de la caisse d'intégration) et tenus d'accepter les offres d'emploi à durée indéterminée correspondant à ses qualifications professionnelles. Les chômeurs qui participent à des programmes d'utilité publique à durée déterminée gardent leur état de chômeur (inscription sur les listes des bureaux de placement, etc.). Un chômeur refusant un emploi d'utilité publique peut se voir supprimer son allocation de chômage.

Les minima sociaux

Il existe un minimum vieillesse pour les personnes (ou leur conjoint en cas de réversion) ayant cotisé au moins quinze ans ; son montant est de 2 600 francs environ par mois. Pour toute autre personne ayant plus de 65 ans et aucun revenu, une pension sociale d'environ 1 500 francs par mois est versée.

Il n'existe pas de minimum social de définition nationale. Certaines régions ou communes ont mis en place des minima vitaux (« Minimo Vitale »). Ceux-ci se différencient fortement en ce qui concerne le niveau et la durée.

LES MINIMA SOCIAUX AUX ETATS-UNIS

I. Contexte

Le contexte de fonctionnement du marché du travail comme de l'ensemble de la protection sociale aux Etats-Unis diffère très sensiblement de celui des pays de l'Europe continentale et même du Royaume Uni. La nature fédérale des Etats-Unis entraîne des différences de situation selon les différents états fédérés, sans commune mesure avec la diversité régionale observée au sein des Etats européens (y compris l'Allemagne fédérale). Par ailleurs, le contexte économique actuel diffère sensiblement d'un côté à l'autre de l'Atlantique. La croissance économique au cours des années quatre-vingt-dix a été assez rapide, la création d'emploi importante et la réduction du chômage sensible. Ceci entraîne que, plus que pour les autres annexes sur les minima sociaux dans les différents pays européens, la description qui suit doit donner lieu à une interprétation prudente. En particulier, les réformes du système de l'assistance sociale américaine, le « Welfare state », entérinées par le président Clinton en 1996, s'inscrivent dans un contexte de croissance particulier, proche du « plein emploi ».

Une étude récente du Council of Economic Advisers souligne la forte diminution du nombre des bénéficiaires du Welfare (- 20 % entre janvier 1993 et janvier 1997) qu'elle attribue pour une large part (environ 40 %) à l'amélioration de la situation de l'emploi et pour environ un tiers aux modifications par les différents états des règles fédérales.

Salaire minimum, inégalités salariales

Un salaire horaire minimum est défini au niveau fédéral. Longtemps stagnant en valeur nominale à une valeur d'environ 4,25 \$ l'heure, ayant ainsi perdu 18 % de sa valeur réelle entre 1973 et 1995, son montant a été sensiblement relevé à 4,75 en 1996 par le gouvernement américain, et doit être fixé à 5,15 \$ en septembre 1997. Le montant relativement élevé du salaire minimal horaire exprimé en francs, ne doit cependant pas être comparé directement avec les taux de salaire minimum en Europe continentale ; l'absence de couverture de sécurité sociale (maladie), la faiblesse de la couverture de la vieillesse ou du chômage notamment rendent les choses difficilement commensurables.

Indemnisation du chômage

Le système d'assurance chômage a pour objectif de fournir une aide financière temporaire aux salariés privés d'emploi et de stabiliser l'économie durant les périodes de récession. Il est financé à la fois par les états et par l'Etat fédéral (par une taxe de 6,2 % sur les 7 000 premiers dollars de salaire). Les Etats sont libres de définir les critères d'éligibilité des bénéficiaires, le montant des prestations versées, la durée d'indemnisation (la durée maximale d'indemnisation est de 26 semaines), le niveau de cotisation employeur (dans une fourchette d'un barème fédéral). Ce système est complété depuis 1970 par un second étage, le Federal-State Extended Benefits Program. Ce programme permet de prolonger de

moitié (13 semaines) la durée d'indemnisation dans les phases d'aggravation du chômage dans un état. Un dernier programme, Emergency Unemployment Compensation Program, financé totalement par le budget fédéral, permet depuis 1991 d'allonger à 52 ou 59 semaines la durée d'indemnisation.

Le niveau de l'allocation est le plus souvent un pourcentage donné du salaire hebdomadaire, sous un plafond correspondant généralement à 50 ou 70 % du salaire hebdomadaire moyen dans l'Etat.

II. Les différents minima sociaux

Les Etats-Unis disposent de nombreux dispositifs de lutte contre la pauvreté auxquels ils consacrent des sommes relativement importantes (environ 5 % du PIB en 1994). Cette importance relative est la contrepartie de la faiblesse du système d'assurance sociale. Sur les 345 milliards de dollars dépensés au titre de l'aide sociale en 1994, près de la moitié (144 milliards) correspondait au programme Medicaid qui assure la couverture de soins des plus démunis. Les deux tiers du budget d'aide sociale étaient à la charge du budget fédéral, le reste relevant des Etats fédérés.

La loi sur la sécurité sociale américaine, le « social security act » date de 1935. Il a été progressivement enrichi et complexifié. Une importante réforme a été mise en place en 1996 qui transfère l'essentiel de la responsabilité de gestion aux Etats fédérés et a fusionné nombre de dispositifs d'aide sociale (on en comptait environ 70 auparavant). L'aide sociale, attribuée à des individus ou des familles sous conditions de ressources est orientée en priorité vers les familles ayant des enfants à charge. Il n'existe pas de minimum universel. Par ailleurs, il n'existe pas de lien systématique entre le seuil d'éligibilité aux différentes prestations et le seuil officiel de pauvreté. De ce fait, près d'un quart des pauvres, selon cette définition, ne bénéficient d'aucun programme et en sens inverse, 60 % des bénéficiaires de ces programmes ne sont pas considérés officiellement comme pauvres.

Description

Les différents programmes se répartissaient en trois types : les allocations sociales en espèces (« cash benefits »), les prestations en nature (« in kind benefits »), les programmes d'insertion ou de retour à l'emploi. Suite à la profonde réforme du Welfare de 1996 et au transfert des responsabilités aux Etats, le panorama des différents programmes peut être amené à changer très sensiblement.

Les allocations en espèces

La principale allocation est *l'aide aux familles avec des enfants à charge* (Aid to families with dependent children, AFDC), définie dès 1935, et profondément remaniée en 1996. Elle était attribuée aux familles ayant un enfant à charge de moins de 18 ans, privé de soutien ou de soins parentaux en raison de la mort d'un des parents ou de son absence, ou du chômage du parent source principale de revenu du ménage. Le montant de l'aide est déterminé par les Etats fédérés et est très variable d'un état à l'autre ; ainsi la moyenne mensuelle en 1994 était de 376 \$ par famille (environ 1 900 francs) ou 132 \$ par bénéficiaire, mais le montant moyen par famille variait de 120 \$ dans le Mississippi à 923 \$ en Alaska. La réforme de 1996 a concerné les contreparties demandées aux familles en matière d'effort d'insertion ou de travail. En 1994, 25,9 milliards de dollars ont été consacrés à cette aide qui a concerné cinq millions de familles, soit 14,2 millions de personnes⁹⁵. Les effectifs de bénéficiaires avaient été stables de 1975 à 1989, autour de 11 millions de personnes, pour s'accroître sensiblement jusqu'en 1994 et se stabiliser depuis.

Le *revenu supplémentaire de sécurité* (Supplemental security income, SSI) est orienté vers la compensation de certaines infirmités et de la dépendance des personnes âgées. Le programme est géré par le gouvernement fédéral, certains états apportent des compléments. Le programme concernait 6,4 millions de personnes en 1994 pour un coût budgétaire de 27,3 milliards de dollars, en forte augmentation depuis 1990 (17,2 milliards de dollars). Un tiers des bénéficiaires sont des personnes âgées.

(95) Tous les nombres de personnes concernées cités ici sont des effectifs mensuels moyens.

Le *programme d'assistance générale* (General assistance GA) est destiné aux personnes ne répondant pas à un programme catégoriel ; il est géré entièrement par certains Etats (32), de manière très différenciée. Il concernait en 1994 1,1 million de personnes pour 3,2 milliards de dollars.

Enfin l'*assistance d'urgence* (« Emergency Assistance ») est proposée dans certains états aux familles en situation précaire avec enfants à charge.

Les prestations en nature

De nombreux *programmes d'aide alimentaire* existent aux Etats Unis, réduisant très fortement les problèmes de malnutrition. Il s'agit tout d'abord des *Tickets repas* (Food stamps). Il a concerné 28,9 millions de personnes en 1994⁹⁶ pour un coût de 27,3 milliards de dollars (dont 25,6 financés par le budget fédéral). Le coût de ce programme est lui aussi en forte croissance dans les années quatre-vingt-dix (21,5 millions de bénéficiaires et 17,7 milliards de dollars). Le coût et le nombre de bénéficiaires se réduisent depuis 1994 en raison de la reprise économique.

Les *repas scolaires* (School lunch program). Ce programme, entièrement financé par l'Etat fédéral, propose des repas aux enfants de familles indigentes pour un coût total, en 1994, de 4,4 milliards de dollars et 14 millions de bénéficiaires (11,6 millions en 1990).

D'autres programmes d'aide alimentaire concernent les femmes enceintes (Women, infants and children), 6,5 millions de bénéficiaires, les personnes âgées, etc.

Le second grand ensemble de programmes d'aide en nature est l'assistance médicale pour les personnes de moins de 65 ans⁹⁷ qui représente le principal programme d'aide sous conditions de ressources. La loi fédérale impose la couverture de certains soins pour certains groupes de population, mais des options sont laissés aux Etats fédérés qui fixent les conditions d'éligibilité et l'ampleur de la couverture assurée. En 1994, 34 millions de personnes (dans l'année) ont bénéficié de ce programme ; 58 % des personnes en dessous du seuil de pauvreté étaient couvertes par le programme au niveau national, mais la couverture est très variable d'un Etat à l'autre.

Il convient enfin de mentionner l'*aide au logement*.

Les programmes d'insertion ou de retour à l'emploi

Ces programmes sont de deux types. Le premier concerne des personnes sans emploi et bénéficiant d'une assistance, en particulier dans le cadre de l'AFDC, visant à inciter au retour au travail. Ainsi le programme, adopté par le congrès en septembre 1988, dit d'*opportunité d'emploi et d'acquisition de savoir de base* (« Job opportunities and basic skills » JOBS) est destiné aux chargés de famille ayant des enfants de plus de trois ans et propose une formation, un entretien des connaissances et des offres d'emploi. Selon cette loi, au moins un membre de toute famille bénéficiaire doit rechercher un emploi stable. En cas d'insuccès, il est réclamé désormais au moins 16 heures par semaine de travail dans un organisme public ou une preuve de formation en cours pour obtenir un diplôme d'études secondaires. Les bénéficiaires du programme JOBS reçoivent en outre des bons de transport, des aides familiales, et l'assurance maladie de base Medicaid. En 1994, près de 580 000 personnes ont participé en moyenne à ce programme, d'un coût de un milliard de dollar à la charge du budget fédéral. Ce type d'actions a été fortement renforcé dans le cadre de la réforme de 1996.

Mais le principal programme dans ce cadre d'incitation à l'emploi est *le crédit d'impôt sur les revenus d'activité*⁹⁸ (Earned income tax crédit EITC). Ce crédit d'impôt a été mis en place en 1975 par le congrès. Il vise à réduire les trappes à inactivité en s'assurant que l'écart entre revenu du travail et l'ensemble des revenus de remplacement soit assez grand pour que l'incitation à travailler soit forte. Initialement réservé aux familles pauvres avec enfants ayant des revenus d'activité, il a été étendu à

(96) Y compris le programme d'assistance alimentaire de Porto Rico.

(97) Les plus de 65 ans sont pris en charge par le système d'assurance sociale du « medicare ».

(98) Activité salariée, dans plus de neuf cas sur dix, ou activité non salariée.

plusieurs reprises et notamment, en 1993, aux familles sans enfants. Le crédit d'impôt est proportionnel à la rémunération (phase ascendante) puis est plafonné à un certain seuil de revenu total (phase stationnaire) avant d'être réduit lorsque le revenu excède ce seuil. Les taux de progressivité dégressivité et les seuils sont variables selon la composition familiale.

Tableau 1 - **Seuils de l'EITC**

	Adulte sans enfants	Famille avec un enfant	Famille avec deux enfants et plus
Phase ascendante			
- tranche de revenu	1 à 4 220 \$	1 à 6 330 \$	1 à 8 890 \$
- taux du crédit	7,65 %	34 %	40 %
Phase stationnaire			
- tranche de revenu	4 220 à 5 280 \$	6 330 à 11 610 \$	8 890 à 11 610 \$
- crédit maximum	323 \$	2 152 \$	3 556 \$
Phase descendante			
- tranche de revenu	5 280 à 9 500 \$	11 610 à 25 078 \$	11 610 à 28 495 \$ ^a
- taux de réduction	7,65 %	15,98 %	21,06 %

(a) Pour situer l'ordre de grandeur de ces différents niveaux, on peut indiquer que le salaire médian était de 24 900, en 1995 pour l'ensemble des salariés à plein temps, 15 600 \$ pour les employés des services et 19 800 \$ pour les ouvriers non qualifiés.

Le taux de majoration fait plus que compenser, pour les bas revenus, la fiscalité directe et les cotisations sociales (environ 10 %). Aussi en 1994, près de 80 % des demandes ont donné lieu à un remboursement d'impôt. Le coût du programme est passé de 4,4 milliards de dollars en 1990 à 10,9 milliards en 1994 et 19,2 en 1996.

Selon une étude du General Accounting Office (GAO), l'essentiel des bénéficiaires et des dépenses correspond à des familles avec enfants (près de 80 % en 1994 dont un tiers de gens mariés). En partie sous l'effet de l'extension du champ, les demandes sont passées de 6,2 millions en 1975 à 12,1 millions en 1990 et 19,7 millions en 1995 (1,8 million de familles avec un enfant, 7 millions avec deux enfants ou plus, 4 millions d'adultes sans enfants).

La majorité des cas (60 %) correspond à des revenus dans la zone de dégressivité, et 27 % dans la zone ascendante, ceci du fait de la courbe de distribution des revenus et du taux faible de dégressivité (21 %). Le crédit moyen est de 168 \$ pour un adulte sans enfants, 1 283 \$ pour une famille avec un enfant, 1 474 \$ pour les autres familles.

Le Bureau of Census estime pour 1994 que 8 millions de familles, soit environ 34 millions de personnes (13 %) de la population disposaient de revenus inférieurs aux seuils de pauvreté officiels (7 710 \$ en 1994 pour une personne seule de moins de 65 ans, pour un revenu avant impôt incluant les prestations sociales, en espèces). L'EITC aurait contribué à réduire d'environ trois millions de personnes le nombre de pauvres aux Etats-Unis.

La question des contreparties

Avant la loi d'août 1996 engageant la réforme du « Welfare », de nombreux états avaient entrepris des expériences diverses destinées à associer plus étroitement aide sociale et effort d'intégration. Les principales pistes locales ont consisté à :

- établir un « contrat moral » spécifiant les efforts que devaient accomplir l'allocataire pour obtenir le bénéfice de l'aide et le conserver : recherche d'emploi, remise à niveau, stage de formation ... (Iowa) ;
- imposer une phase obligatoire de tutelle ou de conseil ;
- établir un lien entre les sommes versées aux mères adolescentes et l'assiduité au collège en contrepartie d'un service de garde d'enfants ;
- lier l'obtention de l'aide à une condition d'activité ferme (emploi subventionné, travaux d'intérêt général).

En février 1996, 32 états imposaient des sanctions (réduction ou suspension des versements) aux bénéficiaires refusant d'effectuer une recherche active d'emploi ou de suivre une formation.

La loi portant réforme du « Welfare » du 20 août 1996 supprime tous les programmes fédéraux d'aide sociale et transfère aux Etats fédérés la compétence pour définir le contenu de leurs programmes sociaux, tout en respectant un cadre général qui impose le principe de la conditionnalité de l'aide sociale. Toute aide publique doit donner lieu à une contrepartie de la part du bénéficiaire, activité d'intérêt général, formation, activité salariée dans des délais assez brefs. Cette aide sociale n'est plus un droit : elle doit être « méritée ». Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 1997 : le financement des programmes est assuré par le versement de dotations globales annuelles, établies en fonction du nombre d'allocataires enregistrés dans l'Etat entre 1992 et 1994. Les Etats peuvent développer des programmes supplémentaires à condition de les financer sur leurs ressources propres.

De surcroît, cette loi fixe un échéancier. Pour être déclarés valides, les programmes sociaux des états devront se conformer aux règles suivantes :

- dans les deux mois suivant le début du versement d'une aide, un adulte membre d'une famille percevant cette aide devra effectuer des travaux d'intérêt général (« community services ») ;
- les durées de travail exigées seront de 20 heures par semaine et par famille en 1997 et 1998, 25 heures en 1999 et 30 heures en l'an 2000 (des aménagements étant possibles en fonction des situations familiales) ;
- au bout de deux ans de versement d'une aide, tout adulte devra exercer une activité dans le secteur privé ou dans le cadre d'un programme d'Etat (« Work Participation Program ») ;
- les activités reconnues comme permettant de remplir ces conditions incluent des stages de formation et de qualification, la recherche active d'emploi, l'activité salariée dans le secteur public ou privé, l'obtention d'un « emploi aidé » (subvention versée à l'employeur).

La loi sur le « nouveau Welfare » soumet les Etats fédérés à sanction financière en cas de non-respect de ces objectifs. En 1997, 25 % des familles percevant une aide sociale devront respecter ces conditions d'activité, 30 % en 1998, 35 % en 1999, 50 % en 2002. L'objectif de participation est porté à 75 % dès 1997 pour les familles où les deux conjoints sont présents.

Cette mise en place d'un « Workfare » repose donc sur l'affirmation d'un principe de conditionnalité absolu. Le principe de conditionnalité, jusque-là limité à des expériences locales, est désormais étendu à l'ensemble des Etats-Unis. L'activation des dépenses sociales, étendue à des aides dont la finalité première n'est pas la réinsertion économique mais plutôt l'assistance sociale, est le trait distinctif de la mise en place de ce « Workfare ».

SOURCES UTILISÉES POUR LES ANNEXES PAR PAYS

Sources générales

La présentation des minima sociaux dans différents pays européens et aux Etats-Unis a été réalisée en s'appuyant tout d'abord sur les services des ambassades de France ainsi que sur la collaboration des ambassades de ces pays en France qui, dans de nombreux cas, ont mobilisé les administrations nationales compétentes.

En second lieu, a été utilisé un ensemble de contributions nationales réunies par le CERC pour un rapport (non publié) préparé pour la DARES en 1994, en particulier :

- pour l'Allemagne, BREUR (W.), Otto-Blume Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln,
- pour les Pays-Bas, KEMPERMAN (M.) et VISSERS (A.), IVA Tilburg.,

- pour le Royaume-Uni, EVANS (M.), STICERD London School of Economics, London.

De nombreux travaux réalisés dans le cadre du Welfare State Programme de la LSE STICERD ont été mobilisés permettant l'analyse des mécanismes de trappes à pauvreté en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, notamment :

EVANS (M.), (1996), « Means-testing the unemployed in Britain, France and Germany », London School of Economics, WSP/117, avril.

EVANS (M.) (1996), « Families on the dole in Britain, France and Germany », London School of Economics, WSP/118, avril.

EVANS (M.) (1996), « Housing benefit problems and dilemmas : What can we learn from France and Germany », London School of Economics, WSP/119, avril.

Les descriptions relatives au fonctionnement du marché du travail et à l'indemnisation du chômage s'appuient en général sur les « rapports d'information de base » par pays de l'Observatoire de l'Emploi, DGV Commission européenne.

Enfin une étude, réalisée en association entre des experts des administrations nationales⁹⁹, permet une analyse comparative plus étendue des taux de remplacement et des minima sociaux : Unemployment Benefits and Social Assistance in seven European countries, Ministerie van Sociale Zaken en Wergelegenheid, Den Haag, septembre 1995.

Bibliographie complémentaire par pays :

Allemagne

MILANO (S.) (1995), « L'aide sociale en République fédérale d'Allemagne », Solidarité Santé, n°2.

SCHLUTER (Ch.) (1995), « Social Security and Social assistance in Germany », London School of Economics, WSP/RN/29.

Belgique

Ministère de l'Emploi et du travail (1996), *La politique fédérale de l'emploi : rapport d'évaluation 1996*, Bruxelles.

Pays-Bas

Ministère des Affaires sociales et de l'emploi (1997), « Bref aperçu du système néerlandais de sécurité sociale », 1er janvier, La Haye.

Ministère des Affaires sociales et de l'emploi (1996), *The other face of the Netherlands : about preventing and combatting hidden poverty and social exclusion*, La Haye.

Ministère des Affaires sociales et de l'emploi (1996), *Social policy document*, La Haye.

VOGELS (E) et DE VREEZE (W) (1996), *The dutch minimum wage fixing machinery*, La Haye, décembre.

Royaume-Uni

Department of social security (1997), *The government's expenditure plans : 1997-98 to 1999-2000*, Londres, Stationery office, mars.

Labour Research department (1997), *State benefits 1997 : a guide for trade unionists*, Londres, LRD, avril.

Office for national statistics (1997), « Social trends », n° 27, Londres, Stationery office.

Annexe III

LES AIDES AU LOGEMENT

(99) La DARES pour le cas français.

Les prestations d'aide au logement comprennent deux dispositifs : les allocations de logement à caractère familial (ALF) ou social (ALS) d'une part, l'aide personnalisée au logement (APL) d'autre part. Bien que ces deux dispositifs fonctionnent avec des règles distinctes, ils sont d'inspiration voisine et remplissent la même fonction : rembourser aux ménages locataires ou accédants à la propriété une fraction de leurs dépenses de logement d'autant plus importante que leurs ressources sont faibles. Tout ménage modeste disposant d'un logement autonome, dont il est locataire ou accédant, a droit soit à une allocation logement (ALS ou ALF), soit à l'APL. Il est toutefois nécessaire que le logement satisfasse des normes minimales de surface et de salubrité.

Le calcul des aides au logement

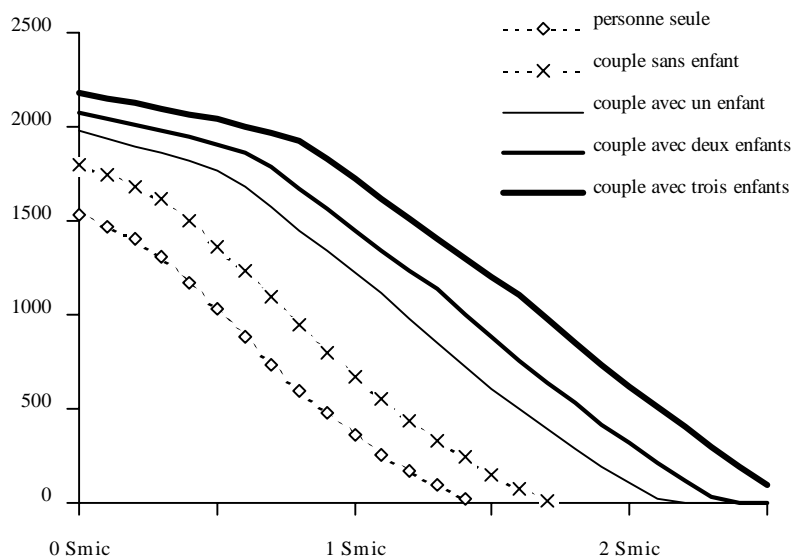
Le montant d'une aide au logement se calcule en fonction du revenu du ménage, de la composition du ménage, du loyer (ou des mensualités de crédit pour un accédant) et de la zone géographique. La formule de calcul de l'APL diffère de celle commune aux deux allocations-logement, mais leurs logiques sont semblables. Le montant de l'aide augmente en fonction du loyer payé, dans la limite d'un loyer plafond souvent atteint. Ce loyer plafond, modulé selon la zone géographique (trois zones, le maximum correspondant à l'Ile-de-France), augmente modérément en fonction de la taille du ménage¹⁰⁰. Pour un niveau de loyer donné, l'aide décroît jusqu'à s'annuler en fonction du revenu divisé par un nombre de parts¹⁰¹.

Au total, pour des ménages atteignant le loyer plafond, les aides au logement apparaissent comme des prestations dégressives en fonction du revenu et légèrement croissantes en fonction de la taille du ménage (voir graphique 1 pour l'allocation-logement). Chaque franc de salaire supplémentaire entraîne une diminution de l'allocation logement comprise entre 25 et 30 centimes, lorsque l'allocataire n'a pas d'enfants à charge et gagne entre 0,3 et 1,3 fois le SMIC. Chez les familles avec enfants, cette diminution est un peu plus lente et intervient sur une zone de salaires plus élevée.

(100) Par exemple, le plafond pour un couple avec deux enfants représente 1,34 fois celui d'une personne seule.

(101) Si l'on prend l'adulte seul comme référence, l'échelle d'équivalence implicite est ici de 1,25 pour un couple sans enfant, 2,08 pour une famille avec un enfant, 2,5 pour une famille avec deux enfants, et 3,08 pour une famille avec trois enfants.

Graphique 1 - Montant mensuel de l'allocation logement selon les salaires du ménage



Source : calculs CSERC.

Les chiffres correspondent à un loyer égal au plafond d'Ile-de-France.

Les revenus pris en compte

Le revenu pris en compte pour le calcul de l'allocation logement ou de l'APL est proche du revenu imposable annuel (somme des « revenus nets catégoriels »). Il prend donc en compte les revenus d'activité, les retraites et les indemnités de chômage, mais pas les prestations sociales et, en particulier, les minima sociaux. Certains abattements spécifiques sont pratiqués, notamment pour les familles monoparentales (les cas-types présentés dans le rapport en tiennent compte).

Les allocataires de plusieurs minima sociaux bénéficient d'une neutralisation de leurs ressources : leurs éventuels salaires ou indemnités de chômage étaient ramenés à zéro pour le calcul de l'aide¹⁰². Cette neutralisation s'applique aux allocataires du RMI, de l'ASS et de l'AI, ainsi qu'aux personnes indemnisées au titre de l'AUD à taux plancher et à celles qui débute un CES sans indemnisation chômage. Dans le cas du RMI, les ressources neutralisées sont celles de l'allocataire et de son conjoint éventuel. Par contre, dans tous les autres cas (prestations individuelles), seules les ressources de l'allocataire sont neutralisées, mais pas celles du conjoint éventuel.

En principe, le montant de l'aide au logement est révisé une fois par an au 1^{er} juillet. L'allocation versée du 1^{er} juillet de l'année en cours au 1^{er} juillet de l'année suivante est calculée sur la base des revenus de l'année civile précédente. Par conséquent, il y a un décalage de dix-huit mois en moyenne entre les ressources perçues et l'allocation correspondante. L'allocation que perçoit un ménage à un instant donné est donc le reflet de sa situation professionnelle un à deux ans plus tôt. Par conséquent, lorsqu'un chômeur de longue durée reprend un emploi, la diminution de son aide au logement n'est effective qu'au bout de dix-huit mois en moyenne. Ce mécanisme équivaut à une « prime à la reprise d'emploi » pouvant dépasser 20 000 F (calculs ODAS, 1997¹⁰³). Dans le cas symétrique d'une perte d'emploi, une disposition spéciale permet à l'augmentation de l'aide au logement de prendre effet immédiatement.

Allocation maximale perçue pour quelques cas types

(102) En 1997, a été introduit une base ressources minimale.

(103) Par exemple, une personne seule initialement sans emploi reprenant un emploi payé au SMIC continue à percevoir pendant 18 mois (en moyenne) l'allocation logement correspondant à un revenu nul (1533 F par mois au maximum) au lieu de celle correspondant à un revenu de 1 SMIC (362 F par mois). Ainsi elle touche durant 18 mois un supplément de $1533 - 362 = 1171$ F par rapport à une personne gagnant le SMIC en situation stable, soit $18 \times 1171 = 21078$ F de « prime à la reprise d'emploi ».

Le tableau 1 indique l'allocation logement maximale perçue par un ménage sans emploi au RMI (ou en ASS), ainsi que la diminution d'allocation logement intervenant dix-huit mois après la reprise d'un emploi payé ½ SMIC ou 1 SMIC. Dans les cas types présentés dans le rapport (chapitres VI et suivants), les montants du tableau 1 ont été multipliés par 0,8 pour tenir compte du fait que le loyer n'atteint pas toujours le plafond et que le plafond est un peu plus bas en province qu'à Paris.

Tableau 1 - Allocation logement maximale (a) perçue par un ménage

en francs par mois	Allocation si pas d'emploi (RMI,ASS)	Diminution de l'allocation (½ SMIC)	Diminution de l'allocation (1 SMIC)
Personnes seules	1 533	- 508	- 1 171
Familles monoparentales			
- 1 enfant	1 975	- 177	- 638
- 2 enfants	2 079	- 139	- 522
- 3 enfants	2 182	- 121	- 322
Couples			
- sans enfants	1 802	0 (b)	- 1 134
- 1 enfant	1 975	0 (b)	- 753
- 2 enfants	2 079	0 (b)	- 631
- 3 enfants	2 182	- 145	- 460

(a) Ce montant maximum correspondant au loyer plafond d'Ile de France. Barèmes au 1^{er} janvier 1997.

(b) Les couples gagnant ½ SMIC sont censés faire valoir leur droit au RMI et bénéficier de la neutralisation des ressources. La première colonne indique l'allocation logement maximale perçue par un ménage sans emploi. *Source* : d'après ODAS, 1997, annexe II.

BIBLIOGRAPHIE

AFFICHARD (J) (1992), sous la direction de FOUCAULD (J.B), *Justice sociale et inégalités*, Paris, Ed. Esprit.

AFSA (C) (1995), « La spirale du RMI », *Recherches et Prévisions*, n° 41, septembre.

AFSA (C) (1997), « RMI, chômage et activité », *Solidarité-Santé*, n° 1.

ALDEGHI (I) (1996), « Les nouveaux arrivants au RMI : profils, parcours antérieurs, rapports à l'emploi et à la famille », CREDOC, novembre.

AMIRA (S) et FAVRE (D) (1996), « Les bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité », *Premières Synthèses*, n° 96-10-42-2, Paris, DARES.

ARNESON (R.J) (1989), « Equality and equal opportunity for welfare », *Philosophical studies*, vol. 56.

ATKINSON (A.B) et STIGLITZ (J.E) (1980), *Lectures of public economics*, London, Mac Graw-Hill.

BLONDAL (S) et PEARSON (M.A) (1995), « Unemployment and other non-employment benefits », *Oxford Review of Economic Policy*, n° 1.

BOURGUIGNON (F) et CHIAPPORI (P.A) (1997), « Fiscalité et redistribution », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, mars-avril.

CALAME (P) (1995), *Proposition pour un système statistique sur les sans abri et les personnes exclues du logement*, Paris, CNIS.

CARD (D) et ROBINS (P.K) (1996), « Do financial incentives encourage welfare recipients to work » *Document de travail*, n° 57-01, National Bureau of Economic Research, Washington.

CERC-Association (1997), « Les minima sociaux : vingt-cinq ans de transformations », *Les dossiers de CERC-Association*, n° 2.

CHAMBAZ (C) (1997), « La pauvreté en France et en Europe », *INSEE Première*, n° 533, juillet.

CHARBONNEAU (B) et LANDAIS (F) (1996), « L'insertion professionnelle des allocataires du RMI de 1989 à 1995 », dans « Bilan de la politique de l'emploi en 1995 », *Les dossiers de la DARES*, n° 8-9, novembre.

COHEN (G.A) (1989), « On the currency of egalitarian justice », *Ethics*, vol. 19.

COHEN (G.A) (1990), « Equality of what ? On welfare, goods and capabilities », *Recherches économiques de Louvain*, vol. 56, n° 3-4.

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (1996), « Quelques questions relatives aux théories économiques de l'Etat et de la justice sociale », *note du groupe « Prélèvements obligatoires »*, avril.

CSERC (1995), *Inégalités d'emploi et de revenu - Mise en perspective et nouveaux défis*, Paris, La Découverte.

CSERC (1996a), *L'allégement des charges sociales sur les bas salaires*, Paris, La Documentation Française.

CSERC (1996b), *Inégalités d'emploi et de revenu - Les années 90*, Paris, La Documentation Française.

DWORKIN (1981), « What is equality ? Part 1 : equality of welfare ; part 2 : equality of resources », *Philosophy and public affairs*, vol. 10, n° 3-4.

EISSA (N) et LIEBMAN (J.B) (1995), « Labour supply response to the Earned Income Tax Credit », *Document de travail n° 5158*, National Bureau of Economic Research, Washington.

EISSA (N) et LIEBMAN (J.B) (1996), « Labor supply response to the Earned Income Tax Credit », *Quarterly Journal of Economics*, n° 4, mai.

EME (B), LAVILLE (J.I) (1996), « L'intégration sociale entre conditionnalité et inconditionnalité », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre.

ENJOLRAS (B) (1996), « Fondements de la contrepartie et régimes de l'Etat-Providence », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre.

ESPING-ANDERSEN (G) (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press.

FLEURBAY (M), MARTINEZ (M) et TRANNOY (A) (1996), *La préférence éthique révélée du système français de minima sociaux*, étude réalisée pour le CSERC par THEMA, URA 1706, CNRS, Université Paris X, Université de Cergy-Pontoise, octobre.

FLEURBAEY (M) (1996), *Théories économiques de la justice*, Paris, Economica.

FLIPO (A) et OLIER (L) (1996), « Faire garder ses enfants : ce que les ménages dépensent », *INSEE Première*, n° 481, août.

FRAGONARD (B) (1992), *Les minima sociaux*, Paris, Commissariat Général du Plan.

GENIER (P) (1997), « Deux contributions sur dépendance et équité », *document de travail*, G9704, mars, INSEE, Direction des études et synthèses économiques.

HAVEMAN (R) (1996), « Lutter contre la pauvreté tout en développant l'emploi », *Revue économique de l'OCDE*, n° 26.

HOURRIEZ (J.M) et LEGRIS (B) (1997), « La pauvreté monétaire », *Economie et Statistique*, novembre (à paraître).

HOURRIEZ (J.M) et OLIER (L) (1997), « Estimation d'une échelle d'équivalence : méthodes objectives et subjectives », *Document de travail*, n° F9706, avril, INSEE, Direction des statistiques démographiques et sociales.

JACOBZONE (S) (1996), « Les liens entre RMI et chômage, une mise en perspective », *Economie et Prévision*, n° 122.

JOIN-LAMBERT (M.T) et alii (1994), *Politiques sociales*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, janvier.

LACRONIQUE (J.F) et LE RIGOLEUR (A) (1996), « La réforme de l'aide sociale aux Etats-Unis : l'obsession du sevrage », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre.

LAGARDE (F) (1994), « Du salaire net au revenu disponible. Incitation à la reprise d'activité ou trappe à inactivité ? », *note de travail de la DIRMI*, mars.

LAGARDE (F) (1997), « Bénéficiaires du RMI « très anciens » », *note de la CNAF*, janvier.

LOLLIVIER (S) (1994), *Unemployment duration and business cycle*, miméo, INSEE, Département de la Recherche, octobre.

MARSH (A) et Mc KAY (S) (1993), *Families, work and benefits*, Londres, Policy studies institute.

MOREL (S) (1994), « Les programmes de retour à l'emploi pour les allocataires de l'assistance sociale, l'approche américaine du wokfare », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre.

MOREL (S) (1996), « L'évaluation des politiques sociales aux Etats-Unis : l'exemple des programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'assistance sociale », *Politiques et management public*, vol. 14, n° 2, juin.

MOREL (S) (1996), « La contrepartie dans la protection sociale américaine », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre.

MOREL (S) (1996), « Le wokfare aux Etats-Unis », dans « L'exclusion : l'état des savoirs », Paris, La Découverte.

OCDE (1994), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Données et explications*, Paris.

OCDE (1995), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Fiscalité, emploi, et chômage*, Paris.

OCDE (1996), « Renforcer les incitations au travail », *Perspectives de l'emploi*, juillet.

OUTIN (J.L) (1996), « Minima sociaux, salaires minima et protection sociale : vers un modèle français du wokfare ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre.

PADIEU (C) (1997), « RMI et SMIC : étude sur l'apport financier de l'accès à l'emploi par types de ménages », *les cahiers de l'ODAS*, mars.

PAUGAM (S) (1991), « Les statuts de la pauvreté assistée », *Revue française de sociologie*, n° 1, janvier-mars.

PIKETTY (T) (1997), « L'élasticité de la transition non emploi - emploi : une estimation pour le cas français », *document de travail CSERC*.

PINESCHI-GAPENNE (M) (1996), « Les contreparties demandées aux chômeurs dans les pays européens, la notion d'emploi convenable », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre.

PRATS (M) (1996), « L'allocation universelle à l'épreuve de la théorie de la justice », *DESS*, n° 71, décembre.

PUNIARD (A) et HARRINGTON (C) (1993), « Working through poverty traps : results of the survey of sole parents, pensioners and unemployed beneficiaries », *Social security journal*, décembre.

RAWLS (J) (1993), *Justice et démocratie*, Paris, Ed. du Seuil.

RAWLS (J) (1987), *Théorie de la justice*, Paris, Ed. du Seuil.

REYNAUD (E) (1995), « Egalité, justice, équité : John Rawls et l'idéal égalitaire », *revue de l'IRES*, n° 18.

RICORDEAU (P) (1993), « Indemnisation du chômage : les régimes français et étrangers », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, janvier-mars.

ROBIN (J.M) et PASCAL (A) (1995), « Le coût de l'activité féminine. Estimation à l'aide d'un modèle de demande conditionnel », LAMIA, Document interne.

SCHOLZ (J.K.) (1996), « In-work benefits in the United States : the Earned Income Tax Credit » *The Economic Journal*, vol 106.

SEN (A) (1985), *Commodities and capabilities*, North-Holland.

SEN (A) (1992), *Inequality reexamined*, Oxford, Clarendon Press.

SESI (1995), « Profils des signataires et nature des contrats d'insertion du RMI, résultats sur les signataires de premier contrat d'insertion en 1994 », *Documents statistiques du SESI*, n° 242, novembre.

STROBEL (P) 1994), « Politiques sociales : ajustements, dérives et équité », dans « La prévision et le contrôle des coûts des programmes de transferts, problématique et méthodologie », n° 7, *Etudes hors série de l'OCDE*.

VAN DEN BERG (G.J), ABBRING (J.H) et VAN OURS (J.C) (1994), « The anatomy of unemployment dynamics », *Document de travail du CREST*, n° 94-37, juillet, INSEE.

VAN PARIJS (P) (1990), « Equal endowment as undominated diversity », *Recherches économiques de Louvain*, vol. 56, n° 3-4.

VAN PARIJS (P) (1994), « Au-delà de la solidarité. Les fondements éthiques de l'Etat-Providence et de son dépassement », *Futuribles*, n° 184, février.

VAN PARIJS (P) (1994), « Pour ou contre le revenu minimum, l'allocation universelle, le revenu d'existence ? », *Futuribles*, n° 184, février.

VAN PARIJS (P) (1996), « Vers un revenu minimum inconditionnel ? », *La revue du Mauss*, n° 7.

YAKUBOVICH (Y) (1995), « Les aides financières versées par les CAF aux handicapés », *Recherches et Prévisions*, n° 39.

SIGLES

AAH	Allocation aux adultes handicapés
AES	Allocation d'éducation spéciale
AFEAMA	Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée
AGED	Allocation pour garde d'enfants à domicile
AI	Allocation d'insertion
ALF	Allocation de logement familial
ALS	Allocation de logement social

ANPE	Agence nationale pour l'emploi
API	Allocation de parent isolé
APJE	Allocation pour jeune enfant
APL	Aide personnalisée au logement
ARS	Allocation de rentrée scolaire
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
AUD	Allocation unique dégressive
AVTNS	Allocation aux vieux travailleurs non salariés
AVTS	Allocation aux vieux travailleurs salariés
BIT	Bureau international du travail
CAF	Caisse d'allocations familiales
CDC	Caisse des dépôts et consignation
CES	Contrat emploi solidarité
CEC	Contrat emploi consolidé
CIE	Contrat initiative emploi
CIL	Contrat d'initiative locale
CMSA	Caisse de la mutualité sociale agricole
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
COTOREP	Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CRAM	Caisse régionale d'assurance maladie
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
FNS	Fond national de solidarité
FSV	Fond de solidarité vieillesse
MV	Minimum vieillesse
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODAS	Observatoire national de l'action sociale décentralisée
RMI	Revenu minimum d'insertion
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

Plus de 3,3 millions de personnes sont bénéficiaires des différents minima sociaux et le montant des allocations versées dépasse 80 milliards de F. C'est dire l'importance du thème de ce nouveau rapport du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, qui s'appuie sur les travaux des principales administrations ou institutions concernées (INSEE, ministère de l'Emploi et de la solidarité, CNAF, UNEDIC) et d'équipes de chercheurs.

Le document présente les caractéristiques des différents minima, des bénéficiaires et de leurs ressources. En se fondant sur des exemples étrangers, il met en évidence les spécificités du système français. Mais surtout, il analyse la complexité des dispositifs, relève certaines incohérences entre ces différents minima et d'autres politiques sociales et étudie leurs relations avec la situation de l'emploi et le chômage.

Le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts est composé de neuf membres. Son président est Pierre Cabanes (Directeur général adjoint du groupe Thomson). Les autres membres sont Paul Champsaur (directeur général de l'INSEE), Jean-Marie Delarue (vice-président du Conseil national de l'information statistique), Bruno Durieux (ancien ministre), Jean-Luc Gaffard (professeur des Universités), Henri Guaino (commissaire au Plan), François Monier (conseiller maître à la Cour des Comptes), Michèle Puybasset (conseiller d'Etat), Raymond Soubie (président d'Altédia).