

Rapport au Premier ministre

Chômage :
mesures d'urgence
et minima sociaux
Problèmes soulevés
par les mouvements
de chômeurs en France
fin 1997-début 1998

Marie-Thérèse Join-Lambert,
inspecteur général des affaires sociales
avec le concours de Frédéric Bontems
et Guy Clary, membres de l'IGAS

Rapport officiel

Marie-Thérèse Join-Lambert

© La **documentation** Française

*«En application de la loi
du 11 mars 1957
(art. 41) et du code de la propriété
intellectuelle du 1^{er} juillet 1992,
toute reproduction partielle ou totale
à usage collectif de la présente
publication est strictement interdite
sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage
abusif et collectif de la photocopie
met en danger l'équilibre économique
des circuits du livre.»*

ISBN 2-11-4007-6
ISSN 0981-3764
DF 5 4635-6
Paris, 1998

Le Premier ministre

N° 6761

M^{me} Marie-Thérèse
Join-Lambert
Inspecteur général
IGAS
25-27, rue d'Astorg
75008 Paris

Vendredi 9 janvier 1998

Madame l'inspecteur général,

Compte tenu de la détérioration de la situation de l'emploi et de l'accroissement du chômage de longue durée au cours de ces dernières années, les situations de détresse matérielle et morale de ceux qui sont privés d'emploi se sont multipliées et aggravées. Depuis quelques semaines, à l'occasion des fêtes de fin d'année qui ont rendu, par contraste, ces situations plus choquantes encore, des mouvements d'occupation des antennes Assedic se sont développés, qui ont exprimé les difficultés rencontrées par les chômeurs de longue durée.

Après avoir reçu l'ensemble des organisations syndicales et professionnelles et après avoir rencontré des associations de chômeurs, le gouvernement a décidé de pérenniser, sous forme de missions d'urgence sociale, les cellules départementales qui ont été constituées à la fin décembre pour faire face aux situations les plus difficiles.

Je souhaite que leur accès soit rendu plus facile, qu'elles traitent très rapidement les dossiers et qu'elles puissent mobiliser, dans les meilleures conditions, l'ensemble des financements nécessaires.

À cet égard, le Gouvernement a décidé que l'État concourrait de manière déterminante à ce nécessaire effort de solidarité nationale. Il prendra sa part en créant un fonds d'urgence sociale doté de 1 MdF, qui permettra d'apporter une aide plus substantielle aux situations les plus difficiles.

Je vous demande de veiller à la bonne installation de ces missions et de me faire des propositions pour que leur action soit menée de manière efficace et rapide.

À l'occasion de cette mission, vous serez amenée à rencontrer les élus, les différents acteurs de terrain, ainsi qu'au niveau national, les organisations syndicales et les associations de chômeurs.

Par ailleurs, je vous demande de tirer les enseignements des problèmes de fond qu'ont exprimés les mouvements de ces dernières semaines.

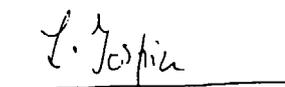
Vous examinerez, notamment, les conditions d'articulation et de cohérence, d'une part, entre les systèmes d'indemnisation du chômage et de la solidarité nationale et, d'autre part, entre les minima sociaux.

Je souhaite que vous me fassiez part de toutes les propositions que vous jugerez utiles pour améliorer le traitement de la situation des personnes privées d'emploi en grande difficulté, et en particulier des chômeurs de longue durée.

Ces propositions pourront notamment s'intégrer dans le projet de loi de prévention et de lutte contre les exclusions que le Gouvernement présentera au mois de mars prochain.

Pour l'accomplissement de cette mission, vous serez placée auprès de Madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité ; vous bénéficierez à ce titre de l'appui des services de ce ministère, notamment de la direction de l'Action sociale et de la délégation à l'Emploi et à la Formation professionnelle. Vous pourrez faire appel chaque fois que nécessaire aux services des autres ministères.

Je vous prie de croire, Madame l'inspecteur général, à l'expression de ma très vive considération.



Lionel Jospin

Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, auprès de laquelle j'ai été placée pour la durée de cette mission, qui m'a laissée travailler dans une complète indépendance tout en me donnant accès aux concours des services de son ministère.

Sommaire

Introduction	9
Première partie	
Les enseignements de six semaines de fonctionnement du fonds d'urgence	13
I - La mise en place des missions et du fonds d'urgence sociale	15
II - La montée en puissance du dispositif	16
III - Difficultés rencontrées et perspectives	18
Deuxième partie	
Indemnisation du chômage, « revenu minimum universel », des débats indispensables	21
I - L'avenir des régimes d'indemnisation du chômage	24
II - Minima sociaux : fusion et minimum universel, ou simple harmonisation ?	32
Troisième partie	
Propositions pour le court-moyen terme	43
I - Niveau et indexation des minima existants, populations peu ou mal couvertes, réforme de l'intéressement	45
II - L'amélioration de la vie au quotidien	54
Annexes	67
Annexe 1	
Instruction du 12 janvier 1998 sur la mise en place immédiate du fonds d'urgence sociale	69

Annexe 2		
Durées d'indemnisation du régime d'assurance chômage avant le 31 juillet 1992 et au 1^{er} janvier 1998		77
Annexe 3		
Les minima sociaux		
Présentation générale		79
Annexe 4		
Les minima sociaux		
Règles de revalorisation		89
Annexe 5		
Les minima sociaux		
Faiblesses du système actuel, par Catherine Zaidman (direction de la Sécurité sociale)		91
Table des matières		109

Introduction

Les mouvements de chômeurs qui se sont développés à partir de la fin de l'année 1997 et ont rencontré un important écho dans les médias et l'opinion publique ont paru prendre notre pays au dépourvu. Pourtant, à ne regarder que cinq années en arrière - sans même remonter à l'accroissement très important du chômage depuis plus de vingt ans - les difficultés matérielles et morales des personnes privées d'emploi qui ont été mises en exergue n'apparaissent pas purement circonstancielles. Elles peuvent s'expliquer en effet par une accumulation depuis 1992 de faits de divers ordres que l'on peut présenter de la façon suivante.

1 - La poursuite et l'accentuation des transformations profondes qui affectent le marché du travail depuis les années quatre-vingt, suite notamment à une situation très dégradée de l'activité économique en 1993 : poursuite de l'augmentation du chômage et de l'accroissement, sur la période 1990-1997, de sa durée moyenne et du nombre de demandeurs d'emploi de longue - voire de très longue - durée ; développement de périodes de travail de courte durée (contrats à durée déterminée, intérim...) et relative « explosion » du travail à temps partiel.

A situation constante des systèmes d'indemnisation, ces transformations sont porteuses en elles-mêmes de conséquences matérielles pour une partie non négligeable des personnes privées d'emploi. Le chômage de très longue durée épuise les droits à indemnisation ; les travaux de courte durée n'ouvrent pas de droits suffisants ; le travail à temps partiel conduit à une indemnisation plus faible puisque celle-ci est fonction du salaire de référence antérieur.

2 - Il faut y ajouter, depuis l'année 1992, des transformations substantielles des systèmes public et paritaire d'indemnisation du chômage, survenues en raison des graves difficultés financières du régime d'assurance et des décisions prises pour les allocations relevant du budget de l'État.

Au premier janvier 1992 l'allocation d'insertion, relevant de l'assistance chômage, destinée à des personnes n'ayant pas ou très peu travaillé, a été supprimée pour la plus grande partie de ses bénéficiaires

potentiels, notamment les jeunes qui représentaient à cette époque 58 % environ de l'ensemble des allocataires.

La recherche de solutions pour assurer l'équilibre financier de l'Unedic a entraîné par ailleurs de profondes modifications du régime d'assurance chômage au cours des années 1992 et 1993. La dégressivité a été introduite dans le versement des allocations et, pour les chômeurs ayant de faibles références de travail, les durées d'indemnisation ont été réduites.

L'amélioration de la situation financière de l'Unedic et la négociation de la nouvelle convention à la fin de l'année 1996 ont permis aux partenaires sociaux d'améliorer la situation de certaines catégories de chômeurs. Mais dans le même temps, le 1^{er} janvier 1997, les conditions d'accès à une allocation d'assistance relevant du budget de l'État, l'allocation de solidarité spécifique, étaient durcies pour les nouvelles admissions, cette allocation n'ayant par ailleurs pas été revalorisée depuis 1994.

3 - Ce durcissement des conditions d'indemnisation, très sensible pour certaines catégories de demandeurs d'emploi, a eu pour conséquence qu'**une partie de ceux qui n'avaient pas ou plus droit aux régimes d'assurance ou d'assistance chômage ont dû avoir recours**, dès lors que leurs ressources se situaient au-dessous du plafond d'attribution, **au revenu minimum d'insertion**. En dépit du lien entre la prestation et l'existence d'un contrat d'insertion, les circuits du RMI ne sont pas ceux de l'indemnisation du chômage et de la recherche d'emploi. Les institutions de référence et les repères changent (organismes instructeurs, commission locale d'insertion, caisse d'allocation familiale au lieu du contact premier avec l'Assedic et l'agence locale de l'emploi). Les demandeurs d'emploi en difficulté qui n'y sont pas habitués découvrent un univers différent, où le maquis des aides est complexe et où ils se voient souvent renvoyés d'un endroit à un autre selon la nature du problème qu'ils rencontrent, avec un pénible sentiment d'absence de dignité et de recours à l'assistance.

4 - Ce sentiment de difficultés accrues, d'abandon ou de renvoi à d'autres circuits a été renforcé par l'application, à compter du 1^{er} octobre 1997, de la **réforme des fonds sociaux des Assedic** (1,4 milliard par an de 1997 à 1999). Le nouveau règlement adopté en juillet 1997 limite à environ 10 % la part des fonds sociaux distribuée directement en Assedic. Le reste est consacré pour une part à une revalorisation de l'allocation plancher et réparti pour l'autre part dans des conventions avec des organismes spécialisés qui se chargent de l'attribution des aides aux plus démunis : fonds de solidarité pour le logement, solidarité énergie, syndicats de transport... On ajoutera enfin que **le transfert d'inscription aux Assedic, réalisé durant l'année 1997**, a pu perturber dans certains cas le fonctionnement de ces institutions, modifiant passagèrement les conditions d'accueil, contraignant les agents du régime d'assurance-chômage à des efforts importants d'adaptation à un nouveau « métier ». Ce transfert a de fait constitué une opération de grande ampleur : mise aux normes immobilières du réseau des sites des Assedic

(passage de 420 à 635 sites), recrutement et formation de 650 agents supplémentaires, mise en place d'une nouvelle organisation du travail orientée vers l'accueil du demandeur d'emploi. Le nombre de demandeurs d'emploi se présentant dans les Assedic a augmenté de l'ordre de 50 % en moyenne sur le territoire national.

Cet ensemble de circonstances suffit amplement à expliquer qu'ait été posée crûment la question des conditions d'existence des demandeurs d'emploi et plus particulièrement de certains d'entre eux. Problème qui était certes sensible à la conscience sociale et à l'action politique, mais qui pour la première fois se traduisait dans l'ensemble de l'opinion par une prise de conscience concrète, une levée de la tolérance sociale à l'égard d'un problème toujours présent ⁽¹⁾, mais occulté dans une sorte de stratégie de défense. L'inquiétude de l'opinion publique à propos des difficultés de la vie quotidienne des chômeurs était intimement liée au risque de violence liée à la perte du lien social, à la révolte et à la misère. Situations que tentaient d'affronter jusqu'à présent sans grand relais ni même à mon sens suffisante considération ceux dont c'est le métier ou la vocation : professions sociales, employés des institutions de l'emploi et de l'indemnisation, syndicats et associations d'aide et de soutien aux chômeurs, associations caritatives...

Face à ces situations, le gouvernement a décidé, le 9 janvier 1998, de pérenniser, sous forme de missions d'urgence sociale, les cellules départementales constituées à la fin décembre 1997 pour faire face aux situations les plus difficiles et de créer un fonds d'urgence sociale doté par l'État de 1 milliard de francs.

Il m'a par ailleurs confié une mission à caractère temporaire. Cette mission consistait d'abord à veiller à la bonne installation des missions d'urgence sociale. Elle devait par ailleurs tirer les enseignements des problèmes de fond qu'avaient exprimés les mouvements de la fin 1997-début 1998, en examinant les conditions d'articulation et de cohérence entre les systèmes d'indemnisation du chômage et de la solidarité nationale, et entre les minima sociaux. Il m'était demandé enfin de faire part de toutes les propositions que je jugerai utiles pour améliorer le traitement de la situation des personnes privées d'emploi en grande difficulté ⁽²⁾.

Ainsi la mission dont je rends compte dans ce bref rapport concerne à la fois les mesures d'urgence et des problèmes de plus long terme. Elle reflète bien en ce sens les difficultés de la réflexion, et celles de l'action gouvernementale.

(1) Il n'est que de consulter sur ce point les enquêtes régulières du CREDOC, publiées par la direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistique (DARES) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

(2) Cf. lettre de mission.

Le problème est en effet ardu. Ne serait-ce que parce que la première demande exprimée avec force par les personnes privées d'emploi est le travail, et non l'assistance.

. Il faut faire face à l'urgence, mais la réponse en urgence ne peut se substituer à un traitement de fond (première partie).

. Il faut donc faire en sorte que l'urgence n'hypothèque pas l'avenir et que les alternatives auxquelles la société est confrontée soient clairement explicitées. Celles-ci (évolution de notre système d'indemnisation du chômage ou recours généralisé aux minima sociaux, protection sociale ou « revenu minimum universel ») dépendent du diagnostic que l'on porte sur l'avenir de l'emploi, du travail et du chômage dans notre société. Elles méritent débats - c'est le moins que l'on puisse dire - sans pour autant que ces débats apparaissent comme un moyen de remettre à plus tard la solution à des problèmes lancinants (deuxième partie).

. Il faut donc trouver des solutions intermédiaires qui dépassent le stade de l'urgence immédiate, mais n'engagent pas irrémédiablement sur des voies que la société française n'aurait pas reconnues et choisies. Ce sont ces propositions qui pourraient être incluses, si le gouvernement les retient, dans le projet de loi sur la lutte contre l'exclusion ou le programme d'action qui lui sera associé (troisième partie).

Tel est donc le plan qui sera suivi pour ce rapport, rapidement élaboré compte tenu des circonstances et qui pour cette raison ne comprend pas les précisions techniques et la mise en forme que l'on aurait été en droit d'attendre d'un travail mené dans d'autres circonstances et avec des délais différents.

Première partie

Les enseignements de six semaines de fonctionnement du fonds d'urgence

I - La mise en place des missions et du fonds d'urgence sociale

Le dispositif de traitement exceptionnel de l'urgence sociale mis en place à partir du 9 janvier 1998 se caractérise par son installation rapide et par le parti pris d'une totale déconcentration.

A - Une installation rapide

Un très bref délai a séparé l'annonce de la création du fonds et son fonctionnement effectif.

Le vendredi 9 janvier 1998, le Premier ministre et la ministre de l'Emploi et de la Solidarité ont annoncé la création d'un fonds d'urgence sociale, doté d'un milliard de francs, au profit des chômeurs en grande difficulté.

Une circulaire d'application a été adressée par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité le 12 janvier 1998 aux préfets ⁽¹⁾, afin de leur préciser, entre autres, le montant des enveloppes financières dont disposerait chaque département. Les délégations de crédits correspondantes ont été notifiées le 21 janvier. Les premières décisions d'attribution de l'aide et les premiers paiements sont intervenus dans la semaine du 19 au 23 janvier.

B - Un schéma largement déconcentré

Le milliard de francs obtenu par redéploiement de crédits d'autres ministères a été rattaché au budget du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (décret d'avance n° 9834 du 16 janvier 1998).

Afin de permettre d'attribuer une aide financière exceptionnelle à toute personne ou à toute famille en situation de détresse sociale, la dotation nationale a été répartie entre les départements en fonction du nombre des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et des chômeurs

(1) Cf. circulaire en annexe I.

de longue durée. Les institutions responsables de l'aide et de l'action sociale légale ou facultative qui disposent de moyens pour aider les personnes en difficulté - conseils généraux, centres communaux d'action sociale, organismes de sécurité sociale et d'assurance chômage - ont été invitées à participer financièrement à ce fonds.

La manière de concevoir, d'organiser et de faire connaître le dispositif a été laissée dans chaque département à l'initiative des préfets. L'instruction qui leur a été adressée s'en tient à quelques lignes directrices :

- des points d'accueil diversifiés et accessibles reçoivent les demandes d'aide, procèdent, dans la mesure du possible, à leur instruction et les transmettent sans délai à la mission d'urgence départementale ;
- aucun critère n'est fixé pour l'attribution de l'aide ; un examen au cas par cas des situations doit permettre de proportionner cette dernière aux difficultés de chacun ;
- les décisions sont prises par la mission d'urgence sociale constituée et présidée par le préfet. Cette instance réunit, autour du représentant de l'État, les institutions et les collectivités qui participent financièrement au fonds ou sont susceptibles de le faire.

Les missions d'urgence ont été constituées dans tous les départements. Leur secrétariat est le plus souvent assuré par la direction départementale des affaires sanitaires et sociales. Elles ont progressivement défini une doctrine pour décider de l'attribution des aides.

II - La montée en puissance du dispositif

Les données statistiques disponibles au terme de six semaines de fonctionnement (du 12 janvier au 23 février 1998) traduisent une montée en puissance rapide des demandes d'aides que l'on peut imputer à la conjugaison de trois facteurs : la mobilisation locale des associations de chômeurs, la réaction rapide des services de l'État et, surtout, le nombre de bénéficiaires potentiels d'un dispositif largement ouvert.

A - Les statistiques disponibles

Le tableau ci-après récapitule des données hebdomadaires nationales agréant les informations transmises par les départements depuis la mise en place du fonds d'urgence sociale.

Si se maintiennent le montant moyen de l'aide et le taux d'acceptation des dossiers observés jusqu'à présent, le milliard de francs dont a été doté le fonds par l'État permettra de recevoir 700 000 dossiers et d'en accepter 600 000. Au rythme actuel d'arrivée et de traitement des dossiers, les crédits de l'État pour le fonds devraient être rapidement

épuisés. La lecture nationale des données masque d'importantes disparités entre départements, puisque plus du tiers d'entre eux vont arriver au bout des possibilités offertes par les crédits d'État, alors qu'un certain nombre sont loin d'avoir épuisé leurs crédits.

Date	Demandes reçues	Demandes acceptées	Demandes rejetées	Demandes réorientées	Demandes en instance	Montant moyen attribué	Dépense cumulée en MF
23/1	95 103	15 942	3 328	8 390	68 706	1 572	25
30/1 <i>évol.</i>	218 303 119 %	52 905 198 %	9 537 164 %	13 873 64 %	141 988 103 %	1 562 - 1 %	79,3 216 %
6/2 <i>évol.</i>	344 727 61 %	88 098 74 %	17 403 92 %	23 460 69 %	216 459 52 %	1 689 8 %	149 89 %
13/2 <i>évol.</i>	414 587 20 %	140 335 59 %	26 529 52 %	26 339 12 %	221 731 2 %	1 629 - 4 %	227 52 %
20/2 <i>évol.</i>	472 771 14 %	196 117 40 %	40 281 18 %	29 609 12 %	206 856 - 7 %	1 705 5 %	334 47 %

B - Les trois causes majeures de cette évolution

La mobilisation locale des associations de chômeurs

Après l'arrivée des instructions nationales, quelques jours ont été nécessaires aux services de l'État pour constituer le réseau d'accueil et la cellule de traitement des demandes d'aide. Dans nombre de départements, les associations de chômeurs ont anticipé cette mise en place, et proposé aux personnes en difficulté de les aider à formuler leur demande et de la transmettre ensuite aux préfectures. Ainsi, avant même que le dispositif de l'État ne soit opérationnel, des centaines de dossiers se trouvaient déjà déposés.

La réactivité des services de l'État

Si les missions d'urgence ont été si rapidement opérationnelles, c'est en grande partie grâce à la mobilisation des services déconcentrés que l'on a su mettre en situation de responsabilité et à l'action constante, au niveau central, de la direction de l'Action sociale qui a constitué une cellule d'appui en mesure de répondre en permanence aux questions posées.

À l'occasion des déplacements effectués dans les départements, j'ai pu mesurer combien l'implication personnelle de nombreux préfets, sous-préfets, directeurs départementaux de l'action sanitaire et

sociale, trésoriers payeurs généraux, avait favorisé une mise en place rapide, du fait des obligations de résultats auxquels ceux-ci se sentaient tenus, en dépit, parfois, de réserves importantes sur la philosophie du dispositif d'intervention. Leur capacité d'initiative a non seulement permis, dans la majeure partie des cas, de lancer très vite l'action des missions d'urgence, mais également de l'adapter en fonction des multiples difficultés révélées par les premières semaines de fonctionnement.

Le nombre potentiel de bénéficiaires d'un dispositif largement ouvert

Le fonds d'urgence qui, d'après l'instruction du 12 janvier 1998, s'adressait aux personnes et aux familles en situation de détresse grave, a révélé le nombre de celles que l'insuffisance de leurs ressources place en situation d'insécurité sociale plus ou moins marquée. Les délais impartis pour la remise de ce rapport ne permettent pas de donner aujourd'hui des données d'ensemble sur les bénéficiaires du fonds, qui seront disponibles dans quelques semaines, après le dépouillement d'une enquête rapide sur échantillon menée dans l'ensemble des départements à la demande de la direction de l'Action sociale. Des études plus approfondies des populations concernées seront ultérieurement conduites dans certains départements avec des organismes d'étude. Il est cependant patent que tous ceux que leur situation oblige quotidiennement à choisir entre le nécessaire et l'obligatoire ou que leur niveau d'endettement a mis dans des situations extrêmement difficiles ont vu dans le fonds d'urgence une opportunité pour réduire, ne fût-ce qu'un temps, la contrainte qui pèse sur eux.

III - Difficultés rencontrées et perspectives

Ces quelques semaines de fonctionnement des missions et du fonds d'urgence sociale ont révélé des réticences institutionnelles sinon à s'impliquer, du moins à s'engager dans le dispositif, des disparités importantes entre les départements, et surtout les limites de l'organisation actuelle.

A - Les réticences institutionnelles

Elles sont à la fois financières et techniques.

Les engagements financiers des collectivités et institutions appelées à participer au fonds demeurent modestes. Le tableau ci-après en dresse l'état au 20 février 1998.

	Assedic	CAF	Autres organismes de protection sociale	Conseils généraux	Communes ou CCAS
Nombre d'organismes ayant pris un engagement	24	14	8	20	48
Montant des engagements (en MF)	14,4	1,5	0,09	56,2	0,8

Sur le plan technique, dans nombre de départements, il a fallu renoncer à l'examen décentralisé des demandes d'aide dès lors que le concours des travailleurs sociaux n'a pu être obtenu. Dans ce cas, la centralisation de l'instruction dans les directions départementales des affaires sanitaires et sociales n'a plus permis de recevoir les personnes ni de procéder à une instruction individualisée des dossiers.

B - Les disparités de traitement entre les départements

Le montant moyen des aides attribuées peut assez sensiblement varier d'un département à l'autre. Au 13/2/1998, la situation était la suivante :

Montant moyen alloué en FF	- de 1 000	de 1 000 à 1 500	de 1 500 à 2 000	de 2 000 à 2 500	de 2 500 à 3 000	+ de 3 000
Nombre de départements	4	26	42	17	6	1

Par ailleurs, l'effort d'information sur le dispositif, le niveau d'exigence relatif à la composition du dossier de demande, différents d'un département à un autre, ont joué sur les flux enregistrés. Certains écarts entre les départements ne peuvent s'expliquer autrement.

C - Les limites de l'organisation actuelle

Le fonctionnement des missions et du fonds d'urgence sociale est porteur d'évolutions positives. La disponibilité affichée par les acteurs locaux pour s'informer mutuellement et travailler ensemble, la légitimité reconnue aux représentants de l'État lorsqu'ils mobilisent et coordonnent avec une préoccupation marquée d'intérêt général constituent d'importants leviers pour un traitement adapté de l'urgence sociale. Dans sa conception actuelle cependant, le dispositif ne répond que très imparfaitement au double besoin qui justifie sa création.

. Il n'organise ni l'accueil, ni l'écoute des personnes connaissant une situation d'urgence sociale aiguë, ni le traitement approprié de ces situations.

. Il ne contribue pas à réduire, pour les bénéficiaires des politiques d'action sociale de l'État, des départements, des communes, le cloisonnement et l'opacité des fonds partenariaux existants (pour le logement, les jeunes...). Non seulement il n'apparaît pas complémentaire de ces divers moyens d'action mais, au surplus, il les déstabilise. Significatives de ce point de vue sont les réactions de nombreux intervenants sociaux des départements, des CCAS, des CAF : ceux-ci estiment que le travail social doit chercher à privilégier les outils contractuels de l'insertion sur la distribution de secours inconditionnels et pensent que l'État désorganise, avec cette opération, des dispositifs mis en place depuis des années avec le souci d'un travail approfondi de diagnostic et d'accompagnement.

. Par ailleurs, si l'État peut légitimement définir le socle et les règles de fonctionnement d'un tel dispositif, ses services n'ont plus, depuis la décentralisation de l'aide sociale, la vocation ni surtout les moyens d'en assumer la gestion - ce que pourtant ils sont en train de faire.

À la lumière des premiers enseignements, il apparaît donc impératif de réorienter la vocation du fonds et l'organisation des missions d'urgence. La réorganisation du dispositif devra respecter à mon sens deux impératifs :

- l'articulation avec des mesures plus structurelles : un fonds d'urgence, quelle qu'en soit la forme, ne constitue l'instrument adéquat ni pour délivrer un complément de revenus régulier à l'ensemble des personnes disposant d'un revenu très faible, ni pour faire face au coup par coup à des situations de surendettement. Il doit concentrer son effort sur les appels de détresse grave, rechercher les réponses appropriées à leur apporter, et contribuer à la prévention de telles situations ;
- la réponse aux différentes attentes qui se sont manifestées ensuite. Celle du public qui refuse d'être traité de façon anonyme et attend un mode de réponse adaptée à la situation dans laquelle il se trouve ; celle des associations de chômeurs et de personnes en difficulté qui demandent que soit reconnu leur rôle de veille et d'accompagnement social ; celle des praticiens de l'action sociale qui appellent de leurs vœux, non pas un dispositif supplémentaire, mais une autre sorte de pratique, fondée sur le décroisement, l'harmonisation des règles et des procédures de décision, la coordination de l'action de tous les intervenants. Celles enfin de toutes ces catégories d'acteurs qui attendent de l'État qu'il soit le garant de l'égalité de traitement des citoyens les plus défavorisés et qu'il coordonne les divers segments de l'action publique.

Deuxième partie

**Indemnisation
du chômage,
« revenu minimum
universel »,
des débats
indispensables**

L'analyse précédente montre donc, s'il en était besoin, que **l'urgence ne peut venir qu'en complément de mesures structurelles** auxquelles elle ne saurait se substituer.

Deux éléments doivent à cet égard faire l'objet d'un examen attentif : l'avenir de notre régime d'indemnisation du chômage et celui des « minima sociaux » versés aux personnes se situant en dessous de certains seuils de ressources. Ces deux dossiers expressément évoqués dans ma lettre de mission ne peuvent être « réglés » en quelques semaines, compte tenu de leurs enjeux, de leur complexité, et surtout des choix différents auxquels ils peuvent donner lieu de la part de la collectivité. Il faut en effet que ceux-ci soient correctement posés et que des débats puissent s'engager à leur propos : les mesures prises à court moyen terme ne doivent pas engager dans des orientations dont les conséquences n'auraient pas été explicitées, puis mesurées par la collectivité toute entière.

. On a vu plus haut qu'avait pu jouer, dans les origines des mouvements de la fin 1997, l'arrivée dans le dispositif du revenu minimum d'insertion de populations qui, dans un système de fonctionnement différent du marché du travail et avec d'autres règles de prise en charge, auraient relevé d'un régime d'indemnisation de la perte d'emploi. Le revenu minimum d'insertion avait été conçu en 1988 comme l'ultime filet de sécurité qui ne devait pas se substituer de façon permanente aux modes de protection existants. Or tout se passe, sans que cette évolution soit clairement affichée et collectivement acceptée, comme si l'existence d'un revenu minimum avait autorisé au contraire un certain désengagement des systèmes d'indemnisation du chômage, du fait notamment d'évolutions du marché du travail qui apparaissent étrangères aux principes des régimes d'assurance et de solidarité chômage et incompatibles avec leurs possibilités financières.

La question mérite donc d'être posée : une adaptation des règles d'indemnisation du chômage aux nouvelles modalités de fonctionnement du marché du travail est-elle encore possible ? Ou va-t-on vers une rétractation ou une stabilisation des règles d'indemnisation qui revient à laisser couvrir ces « nouveaux risques » par le revenu minimum ?

. À ce premier débat on ajoutera un second qui lui est finalement assez étroitement lié : celui qui a trait à la fusion ou à la

simple harmonisation des minima sociaux. Cette question a été particulièrement évoquée durant cette période en lien avec la revendication d'une revalorisation générale de tous les minima. Les distorsions entre les règles fixées pour chacun des huit minima sociaux existants sont nombreuses et deux rapports récents ⁽¹⁾ en ont fait une description qui a de quoi effrayer plus d'un, qu'il soit usager, « spécialiste » ou non spécialiste. Mais les huit prestations qui sont qualifiées de minima sociaux correspondent à des situations très différentes : trois d'entre elles (le minimum vieillesse, le minimum invalidité, l'allocation adulte handicapé) ont trait à des situations d'impossibilité de travail, trois autres (le RMI, l'allocation parent isolé, l'assurance veuvage) concernent des personnes qui sont en mesure d'entrer ou de retourner sur le marché du travail, les deux dernières enfin (l'allocation spécifique de solidarité, l'allocation d'insertion) sont des allocations intégrées jusqu'à nouvel ordre dans le régime d'indemnisation du chômage.

Faut-il fusionner tous ces minima et banaliser les situations correspondantes : vieux, handicapés, jeunes et chômeurs de longue durée non couverts par l'indemnisation du chômage, veuves, familles monoparentales en difficulté... ? Cette orientation ne conduit-elle pas à terme à créer un filet minimum généralisé qui constituerait la base de ce que beaucoup d'économistes et d'hommes d'action de tendances opposées appellent aujourd'hui de leurs vœux : allocation universelle, impôt négatif, allocation inconditionnelle sous condition de ressources, qui, quelle que soit sa forme, constituerait le premier étage de la protection sociale ? Est-ce réellement cette orientation qui doit constituer désormais, compte tenu des nouvelles tendances de l'économie mondiale, la base de nos États-providence ?

Telles sont les deux questions qui méritent d'être clarifiées et débattues tant elles orientent les réponses structurelles à apporter aux difficultés des personnes privées d'emploi qui ont été mises en évidence par les mouvements récents.

I - L'avenir des régimes d'indemnisation du chômage

A - La complémentarité assurance-assistance

Le système d'indemnisation du chômage s'est construit en France de façon relativement tardive (le système d'assurance chômage et

(1) Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts : *Minima sociaux : entre protection et insertion*, la Documentation française, Paris 1997 ; CERC-Association : « Les minima sociaux. 25 ans de transformations », *Les dossiers de CERC-Association*, n° 2-1997.

la création d'institutions paritaires de gestion de l'indemnisation remontent à l'année 1958) et la complémentarité entre l'assurance proprement dite et le régime dit d'assistance ou de solidarité financé par l'Etat n'a jamais été très claire.

En théorie, le système d'assurance et celui d'assistance devraient se distinguer sur le triple plan des conditions d'ouverture des droits, du montant des prestations et de la durée de versement. Sur le plan de l'ouverture des droits, l'assurance exige des conditions préalables d'activité salariée, l'assistance des conditions de ressources ; sur le plan du montant des prestations, l'assurance se calcule en pourcentage du salaire antérieurement perçu, l'assistance représente un montant forfaitaire, éventuellement majoré pour personnes à charge ; enfin, la durée de versement de l'assurance est limitée dans le temps alors que la prestation d'assistance chômage serait d'une durée non limitée.

Jamais ces principes n'ont rendu compte en France de la réalité des prestations versées aux chômeurs. Aujourd'hui en particulier, les prestations d'assistance qui restent à la charge de l'État supposent, du moins pour la principale, l'allocation spécifique de solidarité, des conditions d'activité importantes (cinq années dans les dix dernières années) qui l'apparenteraient - n'était son faible montant - à une allocation de caractère assurantiel. Par ailleurs, limitée à certaines catégories depuis 1992 (détenus libérés, réfugiés et bénéficiaires du droit d'asile,...), l'allocation d'insertion ne prend que très partiellement en charge les personnes ne disposant d'aucune référence de travail ou de références trop courtes.

Compte tenu de ces caractéristiques et des évolutions plus particulièrement constatées depuis 1992 (suppression de l'allocation d'insertion pour les jeunes, durcissement des conditions d'accès à l'allocation spécifique de solidarité : baisse du plafond de ressources autorisé, périodes de chômage non prises en compte pour le calcul des durées d'activité...), le régime d'assistance chômage n'est pas en mesure d'assurer un véritable filet de sécurité faisant suite aux allocations versées par le régime d'assurance ou couvrant, de façon minimale, les personnes n'ayant pas pu accumuler de droits suffisants à l'indemnisation. Il représente d'ailleurs aujourd'hui une assez faible part du total des dépenses d'indemnisation au titre du chômage (15,7 milliards pour le régime de solidarité État, 95,2 milliards pour le régime d'assurance-chômage en 1997).

Tel n'est pas le cas dans un certain nombre de pays. Certes, les comparaisons internationales de régimes d'indemnisation du chômage ne sont guère faciles à interpréter - ne serait-ce que parce que dans tous les pays les règles évoluent assez rapidement du fait des difficultés financières rencontrées. Mais il est avéré que, si tous les pays n'ont pas un système alliant l'assurance et l'assistance chômage, ceux dans lesquels existe un système de solidarité chômage complémentaire du régime d'assurance (Allemagne, Espagne, Irlande, Autriche, Portugal) ont un mode de fonctionnement différent de celui de la France : le système de solidarité ou d'assistance fonctionne soit en relais de l'assurance, soit dès

le début du chômage pour les chômeurs ne pouvant prétendre à des allocations d'assurance ⁽¹⁾.

Les discussions parfois difficiles entre l'État et les partenaires sociaux de l'Unedic portent sur des contentieux assez anciens et lourds de répartition des charges entre l'État et le régime mais elles occultent à notre connaissance les réflexions de fond sur la complémentarité assurance-assistance. Les relations entre l'État et le régime paritaire ont toujours été empreintes d'une certaine ambiguïté et on peut se demander s'il peut en être autrement étant donnés les nombreux liens qui existent entre l'assurance et la solidarité qui ne peuvent être séparées de façon stricte.

Les deux régimes ont certes été distincts durant la plus grande partie de leur histoire, sauf durant la période 1979-1982 où avait été instauré un système unifié, les deux systèmes antérieurs - assurance et assistance - étant fusionnés en un seul et l'État participant par une subvention versée au régime. Mais la partition intervenue en 1984 du système d'indemnisation du chômage entre un régime d'assurance relevant du financement et de la responsabilité des partenaires sociaux et un régime de solidarité financé par l'État n'a pas eu pour effet de supprimer les liens qui demeurent étroits entre l'État et l'Unedic.

Le cadre juridique de l'assurance-chômage est fixé par la loi et les conventions des partenaires sociaux font l'objet d'un agrément du ministère du travail. L'Unedic et les Assedic gèrent pour le compte de l'État un certain nombre d'allocations (allocations de solidarité, allocations de préretraite du FNE...). Le régime d'assurance chômage s'est impliqué dans les politiques d'emploi (conventions de coopération, allocation de remplacement pour l'emploi...). Certaines des interventions donnent lieu à des financements croisés : les conventions de conversion qui permettent aux salariés de bénéficier pendant six mois d'une allocation particulière de conversion et d'actions de formation ainsi que d'une aide spécifique de l'ANPE ; l'allocation de formation reclassement qui est un dispositif de prise en charge par le régime d'assurance chômage conjointement avec l'État du coût de la rémunération des chômeurs indemnisés qui entreprennent une formation.

Les relations financières entre l'État et l'Unedic sont donc à l'origine de nombreux points de friction : aides apportées par l'État à des moments difficiles de l'équilibre du régime, frais de gestion alloués par l'État à l'Unedic, participation de l'État à l'allocation formation reclassement (AFR), forfait versé par l'État pour les conventions de conversion, régime particulier instauré pour les CES dont l'employeur public est en auto-assurance...

(1) Cécile Lefèvre, « Couverture du risque de chômage : éléments de comparaisons internationales », *Économie et statistique*, n° 2901-292, 1996 1/2 ; Selma Almira, « L'incidence du chômage indemnisé sur le revenu des ménages de sept pays européens », *Premières synthèses*, DARES, n° 133, 15 mai 1996.

La question est de savoir si au-delà de ces questions déjà difficiles et assez conflictuelles, il est encore possible d'entreprendre une réflexion sur la complémentarité assurance/assistance.

B - Les évolutions du système d'indemnisation par rapport aux nouvelles règles de fonctionnement du marché du travail

Un autre point important - à vrai dire étroitement lié au précédent - a trait aux évolutions d'ensemble des règles des régimes d'indemnisation.

D'après toutes les études disponibles, l'addition des modifications liées aux décisions des pouvoirs publics, aux négociations de renouvellement des conventions de l'assurance-chômage, et des changements des règles de fonctionnement du marché du travail ont conduit ces dernières années à trois conséquences principales, s'agissant de l'indemnisation des personnes privées d'emploi.

L'évolution de l'indemnisation, en moyenne, pour les chômeurs indemnisés ⁽¹⁾

En 1996, les chômeurs indemnisés par le régime d'assurance recevaient une allocation brute mensuelle moyenne de 4234 francs. L'évolution en francs constants a été négative depuis 1992.

Derrière ce chiffre moyen se cachent d'importantes disparités : fin décembre 1996, 37,5 % des allocataires du régime d'assurance chômage percevaient une indemnité inférieure à 3000 francs par mois, 38 % une indemnité comprise entre 3000 et 5000 francs et 24,5 % une indemnité supérieure à 5000 francs. Le changement de réglementation en 1992-1993, l'allongement de la durée moyenne du chômage et l'accroissement de la part des chômeurs indemnisés sur la base du temps partiel sont les raisons de la progression rapide, depuis 1990, de la proportion des chômeurs touchant moins de 3000 francs mensuels au titre du régime d'assurance. Quant au montant des prestations du régime de solidarité, il était en moyenne de 2 301 francs fin 1996.

Le tableau ci-dessous présente, pour le régime d'assurance et le régime de solidarité, les montants et l'évolution de l'indemnisation mensuelle.

Ainsi, le montant moyen de l'allocation de chômage diminue chaque année depuis 1992. Si les changements réglementaires expliquent

(1) Cf. « Les revenus sociaux 1981-1996 », (« les prestations emploi-chômage »), *Synthèses, statistique publique*, n° 14, 1997.

les baisses de 1993 et 1994⁽¹⁾, d'autres éléments interviennent sur l'ensemble de la période, notamment la récurrence accrue du chômage et le développement de la précarisation de l'emploi qui ont provoqué des entrées plus nombreuses dans des filières courtes, moins bien indemnisées.

Évolution de l'indemnisation mensuelle brute moyenne par tête

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Régime d'assurance							
Montant mensuel (Francs courants)	4 129	4 312	4 361	4 294	4 181	4 181	4 234
Évolution en % (Francs constants)	+ 3,7	+ 1,2	- 1,2	- 3,6	- 4,2	- 1,7	- 0,7
Régime de solidarité							
Montant mensuel (Francs courants)	2 095	2 164	2 325	2 262	2 234	2 247	2 301
Évolution en % (Francs constants)	+ 1,1	+ 0,1	+ 4,9	- 4,7	- 2,8	- 1,1	+ 0,5
Ensemble							
Montant mensuel (Francs courants)	3 612	3 814	3 979	3 959	3 812	3 761	3 801
Évolution en % (Francs constants)	+ 3,3	+ 2,3	+ 1,9	- 2,5	- 5,3	- 3,0	- 0,9

Source : « Les revenus sociaux en France 1981-1996 », *op. cit.*

L'évolution de la proportion de demandeurs d'emploi non indemnisés⁽²⁾

Le taux de couverture par l'indemnisation du chômage des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE⁽³⁾ était en 1985 de l'ordre de 60 % ; il était à la fin décembre 1997 de 54,6 %. La proportion de demandeurs indemnisés (régime assurance + régime de solidarité) s'est accrue en moyenne de 1985 à 1991; elle a connu ensuite une nette diminution de 1992 à 1994, diminution moins accentuée depuis, mais qui se poursuit pour l'ensemble du régime d'indemnisation (la situation

(1) Cf. annexe 2, « Comparaison des durées d'indemnisation avant le 31 juillet 1992 et des durées d'indemnisation actuelles ». Même avec les améliorations apportées par la nouvelle convention de fin 1996, les durées d'indemnisation pour les chômeurs ayant de faibles références de travail ont diminué, cependant que l'introduction de la dégressivité, dont le coefficient varie selon l'âge et la durée d'affiliation, fait baisser le revenu de remplacement par période de 6 mois de 8 à 15 % selon la durée d'affiliation antérieure.

(2) Source : études Unedic et DARES sur le chômage indemnisé et non indemnisé.

(3) Rapport chômeurs indemnisés/demandeurs d'emploi de catégorie 1 à 3 (à la recherche d'un emploi à durée indéterminé à temps plein, à temps partiel, à durée déterminée, temporaire ou saisonnier), 6 à 8 (personnes ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein, à temps partiel, ou d'un emploi à durée déterminée temporaire ou saisonnier), ainsi que les personnes âgées de plus de 55 ans indemnisées tout en étant dispensées d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi.

semble se stabiliser pour le seul régime d'assurance chômage au cours de l'année 1997).

La part des non indemnisés est particulièrement importante chez les jeunes, les femmes, dont une grande majorité ne justifie pas de références de travail suffisantes pour bénéficier d'une ouverture de droit au titre du régime d'assurance chômage.

Structure du chômage non indemnisé au 31 mars 1997

	- de 25 ans	de 25 à 49 ans	50 ans et plus	Total
Hommes	60,1%	39,3%	26,7%	42,0%
Femmes	67,2%	47,8%	35,3%	51,0%
Ensemble	63,8%	43,5%	30,4%	46,5%

Source Unedic

Conséquences sur les allocataires du revenu minimum d'insertion

Une partie de la croissance des allocataires du revenu minimum d'insertion à partir de l'année 1992 ne peut trouver son explication que dans cet accroissement du nombre de demandeurs d'emploi n'ayant pas droit à indemnisation.

Cette hypothèse, explorée dès 1995 par un rapport conjoint IGAS/IGF, dont rendait compte un article paru dans la revue *Droit social*⁽¹⁾ a trouvé confirmation dans des analyses récentes⁽²⁾ : selon ces travaux, une évolution du chômage de longue durée se traduit, à hauteur d'environ 20 %, par une évolution de même sens des bénéficiaires du RMI trois mois plus tard.

Une autre étude, effectuée celle-ci par le CREDOC sur un échantillon d'entrants au RMI (« Qui est entré au RMI au premier semestre 1995 ? ») indique que 85 % des nouveaux entrants avaient connu au moins une période de chômage avant de demander le RMI, et que, juste avant d'en bénéficier, 55 % se déclaraient au chômage.

Ne faisons pas pour autant d'erreurs de perspectives. Les bénéficiaires du RMI ne sont pas tous en chômage prolongé de longue durée sans aucun lien avec l'emploi. RMI et emploi ne sont pas antinomiques comme beaucoup le pensent. En 1995, quatre bénéficiaires du RMI sur dix ont connu une période d'activité professionnelle (sous forme d'activité d'insertion, de stage de formation professionnelle etc..). De plus 40 % de ces bénéficiaires actifs ne touchaient plus l'allocation en décembre et entamaient donc un processus de sortie du RMI⁽³⁾.

(1) *Droit social*, n° 10, septembre-octobre 1995.

(2) Cédric Afsa, « RMI, chômage et activité », *Solidarité santé*, n° 1, 1997.

(3) « RMI, chômage et activité », *op. cit.*

Cependant, le lien étroit entre l'accroissement du chômage de longue durée et les entrées au RMI manifeste bien, ainsi que le montrait déjà le rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI en 1992, que le RMI est un révélateur de conséquences sociales des évolutions de notre économie et de nos modes de vie qui sont mal prises en compte par les systèmes de protection existant. Certaines catégories de population qui auraient bénéficié en d'autres temps de la protection du risque chômage entrent, faute de mieux, dès lors qu'ils disposent de ressources inférieures au plafond fixé, dans le système du revenu minimum.

C - Réforme globale du système d'indemnisation ou combinaison assurance-chômage revenu minimum d'insertion ?

Ces liens qui se développent entre le RMI et l'emploi ne doivent pas masquer les différences de logique entre un système d'indemnisation du chômage et un système de revenu minimal, même assorti d'un contrat d'insertion. Dans le système de l'indemnisation du chômage, c'est la position individuelle de chômeur et l'existence d'une recherche d'emploi qui conditionnent l'attribution d'une prestation, même dans le cas, où, relevant de l'assistance, elle est soumise à condition de ressources. Dans le cas du RMI, ce sont les ressources qui constituent le principal critère d'attribution de la prestation, celles-ci étant appréhendées au niveau du ménage.

La question est donc posée de savoir si l'évolution constatée depuis 1992 doit être poursuivie, ou si une adaptation de notre système d'indemnisation aux nouvelles règles de fonctionnement du marché du travail est encore envisageable.

En dépit des aménagements de la convention Unedic de la fin 1996 qui ont réouvert certains droits aux personnes disposant de faibles références de travail et d'un système d'assurance qui demeure relativement ouvert par rapport à d'autres pays européens, notre système d'indemnisation ne s'est pas adapté aux nouvelles règles de fonctionnement du marché du travail. Il demeure dans son ensemble marqué par ses origines : prise en charge des licenciés pour cause économique et de salariés ayant des carrières relativement stables et longues, protection plus importante des travailleurs privés d'emploi au-delà de 50 ans.

Or les évolutions du chômage et de l'emploi vont à l'encontre de ce schéma : les difficultés d'insertion des jeunes sur le marché du travail, le développement de carrières courtes, de parcours atypiques font que les règles actuelles du système d'assurance comme du régime d'assistance écartent une partie croissante des demandeurs de l'indemnisation, cependant que le développement du chômage de longue durée aboutit à l'épuisement des droits.

Plusieurs questions méritent d'être abordées à ce titre :

. Est-il encore temps et selon quelle procédure, compte tenu des problèmes présents, de l'attachement légitime des partenaires sociaux au régime paritaire, des contentieux qui demeurent entre l'État et le régime, d'engager des réflexions sur une orientation du régime d'indemnisation du chômage qui prenne mieux en compte les nouveaux risques sur le marché du travail : instabilité croissante des emplois et des carrières qui précèdent ou entrecourent les périodes de chômage, allongement des processus d'insertion des jeunes sur le marché du travail ?

. L'État est-il prêt à prendre sa part à cette réflexion en ne fermant pas la porte à la reconstitution d'un système d'assistance qui tarirait une partie des entrées au RMI ?

. Peut-on, dans cette réflexion, faire une part à des problèmes souvent évoqués, toujours repoussés⁽¹⁾, de modifications des modes de financement, notamment à une modulation des taux de cotisation en fonction des risques que font peser certaines entreprises ou certaines branches sur le fonctionnement du marché du travail et les dépenses de l'assurance chômage du fait de certaines pratiques de gestion de main d'oeuvre ? Ce que l'on appelle la « contribution Delalande » qui frappe les entreprises procédant à des licenciements de salariés âgés a déjà ouvert la voie à une modulation des cotisations en fonction des politiques d'emploi des entreprises.

Le sens de la réflexion à mener est le suivant : l'évolution générale des modes et de l'organisation du travail va dans le sens d'une plus grande souplesse, jugée indispensable par les entreprises pour faire face aux nouvelles conditions des évolutions technologiques et de la concurrence internationale. Mais comment, et qui doit prendre en charge ces coûts sociaux nouveaux de la flexibilité ? La solidarité, l'aide sociale généralisée, ou une combinaison des systèmes de protection, dans laquelle les entreprises prennent leur part ?

J'ai bien conscience, dans le climat actuel, du caractère incantatoire de ces remarques tant apparait grande la difficulté de trouver une méthode, un chemin pour mener des discussions sans menacer le régime paritaire ni engager l'État dans des opérations hasardeuses de « recentralisation » ou d'« étatisation » qui ne vaudraient rien de bon, ni pour la collectivité, ni pour les chômeurs. L'année qui commence est cependant décisive : il reste plus d'un an avant la renégociation de la convention Unedic qui doit intervenir avant la fin 1999. N'est-il pas temps d'engager un travail de réflexion, sans doute mené d'abord par chacun des partenaires ?

À défaut se produira - mais au moins cette évolution sera-t-elle consciente au lieu de s'être avancée masquée comme c'est le cas depuis

(1) Cf. notamment rapport IGAS juin 1992, « Les perspectives du régime d'indemnisation du chômage en France. Quelques éléments de réflexion », demandé par Martine Aubry, ministre du Travail.

1992 - ce qui existe d'ailleurs dans certains pays étrangers dont les philosophies de la protection sociale sont différentes de la nôtre : la coexistence d'un régime d'assurance chômage et d'un minimum social relié à l'aide sociale, qui se rencontre au Royaume-Uni, en Belgique, au Pays-Bas, au Danemark ⁽¹⁾.

En attendant les échéances de cette réflexion, il apparaît nécessaire de ne pas précipiter des évolutions déjà en cours, en recourant par exemple au RMI pour répondre aux situations difficiles de certains jeunes démunis de toute ressource. La recherche d'une solution à ces situations devrait à mon sens - et c'est l'orientation des solutions préconisées pour le court terme dans la troisième partie de ce rapport - se situer dans le cadre du régime d'indemnisation du chômage et des mesures liées à l'insertion.

II - Minima sociaux : fusion et minimum universel, ou simple harmonisation ?

A - Les constats

Deux études récentes, déjà citées plus haut, l'une de CERC-Association, l'autre du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, ont attiré l'attention sur la diversité des niveaux de vie garantis et la complexité des dispositifs de minima sociaux.

Les caractéristiques essentielles des huit minima sont présentées dans un tableau en annexe 3.

Le niveau et l'évolution des minima sociaux existants

Les conclusions des deux études sont sur ce point les suivantes :

a) S'agissant du **niveau**, le système de minima sociaux français conduit à deux niveaux assez différents de revenu minimum garanti, l'un, plus élevé, concernant les personnes peu susceptibles de se procurer des

(1) Cf. « Couverture du risque de chômage : éléments de comparaisons internationales », par Cécile Lefèvre, *Économie et statistique*, n° 291-292, 1996 1/2. Il existe à cet égard une classification simple en trois groupes de pays :

- les pays où l'on rencontre un système d'assurance et un système de solidarité chômage, avec éventuellement en plus un système de revenu minimum : Allemagne, Grèce, France, Espagne, Irlande, Autriche et Portugal ;
- les pays où l'on trouve seulement un système d'assurance-chômage : Italie ;
- les pays où existent un système d'assurance chômage et de revenu minimum non réservé aux seuls chômeurs : Belgique, Pays-Bas, Danemark, Luxembourg, Royaume-Uni.

revenus par le travail (vieillesse, invalidité, handicap), l'autre les personnes en âge et en capacité de travailler (allocation parent isolé, assurance veuvage, revenu minimum d'insertion, allocations du régime d'assistance chômage). Le premier type de revenu garanti représente environ 1,5 fois le second.

Ce qui est qualifié par le CSERC de « choix implicites de la société française » par rapport aux situations observées dans certains autres pays (indemnisation plus faible des personnes proches de l'activité), est dû à deux principaux éléments :

. D'une part, le RMI, qui représente le plus grand nombre de bénéficiaires parmi les personnes susceptibles de se réinsérer sur le marché de l'emploi, n'a pas été conçu comme un revenu de substitution permanent mais comme un filet provisoire de sécurité permettant de couvrir des situations qui échappaient aux mailles de la protection sociale classique et aux minima catégoriels institués au fil du temps⁽¹⁾. Dans l'esprit des auteurs de la loi de 1988 et de celle de 1992 qui a amélioré certains de ses mécanismes après un travail national d'évaluation, le RMI ne devait en aucun cas être versé de façon pérenne, l'esprit du texte étant de réinsérer l'allocataire dans les circuits de la protection sociale classique ou dans les circuits de l'activité, de la formation et de l'insertion professionnelle ou sociale.

. Telle est la raison première du faible niveau retenu pour le revenu minimum d'insertion, la seconde étant de maintenir entre celui-ci et le SMIC un écart jugé suffisant pour ne pas déstabiliser le lien entre un revenu de subsistance et la valeur accordée au travail. C'est ainsi que le niveau de la prestation monétaire correspondant au RMI a été fixé en 1988 à 2000 francs par mois ; ce montant est en janvier 1998 de 2138 francs pour un isolé, de 3061 francs pour un couple, de 3651 francs pour un couple avec un enfant et 4380 francs pour un couple avec deux enfants, déduction faite du forfait logement. A cette prestation monétaire faible ont été ajoutés, par les lois de 1988 et de 1992, des avantages liés à la couverture complète des frais d'assurance maladie, à l'exonération de certaines charges fiscales comme la taxe d'habitation, à l'aide au logement au taux maximum. Le montant de la prestation en « valorisant » ces avantages complémentaires est estimé à 3723 francs pour une personne seule, 4925 francs pour un couple sans enfant, 6555 francs pour un couple avec deux enfants. Il faut cependant considérer que la moitié des bénéficiaires du RMI n'ont pas droit aux allocations logement, dans la mesure où ils sont hébergés gratuitement ou sans domicile fixe. Il faut également considérer qu'aujourd'hui la moitié de la population percevant le RMI est présente dans le dispositif depuis plus de deux ans, dont 18 % environ depuis plus de cinq ans.

(1) 1930 pour le minimum invalidité, 1941-1963 pour le minimum vieillesse, 1975 pour l'allocation adulte handicapé, 1976 pour l'allocation parent isolé, 1980 pour l'allocation de veuvage, 1984 pour les deux allocations du régime d'assistance chômage : allocation d'insertion et de solidarité spécifique.

b) S'agissant de **l'évolution** dans le temps, il y a eu des stratégies assez différentes de revalorisation des divers types de minima. Ceux qui concernent des personnes se trouvant, du fait de leur âge ou de leur état de santé, dans l'incapacité de tirer de leur travail des ressources suffisantes, ont connu, à partir d'un très faible niveau de départ, des revalorisations importantes au cours des années 1970 ainsi qu'en 1982. Depuis 1983, leur pouvoir d'achat a été maintenu. Le pouvoir d'achat des minima qui s'adressent à des personnes isolées ayant des enfants à charge (allocation parent isolé, allocation veuvage) ont également vu leur pouvoir d'achat à peu près maintenu depuis leur création, de même que le revenu minimum d'insertion. En revanche le pouvoir d'achat des allocations du régime d'assistance chômage a baissé.

Les études de CERC-Association et du CSERC ont tenté de situer les niveaux des minima sociaux par rapport au « seuil de pauvreté ». On sait que cette notion, utilisée dans certains pays anglo-saxons pour établir des droits à prestations d'aide sociale, n'est pas utilisée comme telle en France. Divers modes de calcul sont possibles : le premier consiste à évaluer un « panier » de biens et services indispensables pour vivre, le second, utilisé depuis quelques années dans les instances européennes, évalue le seuil soit en pourcentage du revenu moyen, soit en pourcentage du revenu médian, c'est-à-dire celui qui partage la population en deux groupes d'égale importance. Le niveau des indicateurs de revenus est extrêmement sensible aux hypothèses retenues pour leur calcul ainsi qu'à la façon dont on prend en compte certaines prestations complémentaires dont peuvent bénéficier les allocataires de minima sociaux (par exemple en matière de santé, de logement, d'exonérations de certaines charges fiscales).

Les calculs publiés par le CSERC, qui figurent dans le tableau ci-après, montrent que les minima vieillesse et invalidité sont au-dessus du seuil de pauvreté, le RMI et l'ASS étant en revanche en-dessous de ce seuil. Les calculs de CERC-Association, effectués selon des bases différentes - retenant notamment le revenu moyen et non médian -, situent les minima sociaux entre 20 et 40 % du revenu moyen des ménages, le RMI et l'ASS se situant à 20-30 %, les minima vieillesse et invalidité à 30-40 %.

Plus en effet le pouvoir d'achat du revenu des ménages s'améliore, plus l'écart entre des prestations indexées sur le niveau des prix se creuse avec le « seuil de pauvreté » qui est calculé par rapport au revenu moyen ou médian.

Les distinctions à établir

Les études menées jusqu'à présent, tout attachées qu'elles étaient à démontrer les incohérences et la complexité du système - qui sont réelles - n'ont pas mis en valeur suffisamment à notre sens les différences notables de logique qui président aux huit minima existants.

**Rapport du revenu monétaire total au seuil de pauvreté
Foyers locataires avec aide au logement**

En % du seuil de pauvreté	RMI	ASS	AAH	API	MV	1/2 SMIC	SMIC	SMIC +ASS	SMIC +AAH	2 SMIC
Personne seule	0,9	1,0	1,3		1,3	0,9	1,5			
Couple sans enfant	0,8	0,8	0,9		1,4	0,8	1,1	1,5	1,7	1,8
Couple 1 enfant	0,8	0,8	0,8			0,8	0,9	1,3		1,6
Couple 2 enfants	0,8	0,8				0,8	0,9	1,2		1,5
Couple 3 enfants	0,8	0,8				0,8	1,0	1,3		1,5
Parent isolé 1 enfant	0,9	0,9		1,0		0,8	1,2			
Parent isolé 2 enfants	0,8	0,9		1,0		0,9	1,2			
Parent isolé 3 enfants	0,8	1,1		1,0		1,1	1,4			

Source : CSERC, *op. cit.*, p.99.

a) **Quant au critère d'activité antérieur** : à chaque « groupe cible » principal (personnes âgées, handicapées, personnes isolées, personnes privées d'emploi) correspondent deux minima sociaux, l'un « assurantiel » pour les personnes qui ont contribué dans le passé, l'autre de « solidarité » pour celles n'ayant pas ou peu cotisé. Les minima ont en effet été institués au cours de l'histoire, soit comme une assurance contre certains risques, soit comme une garantie de ressources pour des populations cibles insuffisamment couvertes ou non couvertes par les régimes d'assurance sociale.

b) **Quant à la nature du droit** : certaines prestations sont des droits individuels, ce qui explique que le plafond de ressources du ménage qui autorise leur versement soit plus élevé que le montant de la prestation elle-même ; d'autres - en l'occurrence essentiellement le RMI, mais aussi le minimum vieillesse - sont des droits attribués au ménage : le montant du revenu garanti est donc égal au plafond de ressources du ménage qui ouvre droit à la prestation.

c) **Quant au type de population concernée surtout** : les personnes définitivement éloignées de l'emploi (handicapés, invalides, personnes âgées) sont à distinguer de celles qui peuvent y accéder (RMI, API, assurance veuvage, régime d'assistance chômage). Nous avons vu d'ailleurs plus haut que plutôt que dans la catégorie des minima sociaux, on pourrait « reclasser » les allocations d'assistance chômage dans le régime d'indemnisation du chômage. On notera que les minima vieillesse et invalidité n'ont pas été réellement concernés par les mouvements de la fin 1997-début 1998, sinon par la revendication générale et uniforme d'une augmentation de « tous les minima » de 1500 francs par mois.

Les principales faiblesses du système actuel ⁽¹⁾

Nous nous en tiendrons ici pour l'essentiel aux minima qui s'adressent aux personnes susceptibles de reprendre une activité, estimant que le minimum vieillesse et, pour l'essentiel, les allocations invalidité et adulte handicapé relèvent d'une logique et d'un traitement différents qui n'ont pas été au centre du mouvement des chômeurs.

a) **Certaines populations ne sont pas couvertes.** Il s'agit principalement de la population des jeunes de moins de 25 ans, sauf dans le cas où ils ont des enfants à charge. Cette population a été exclue dès l'origine du RMI, une grande réticence se manifestant de la part tant des décideurs que des professions en contact avec les jeunes pour leur donner accès à un dispositif proche de l'assistance, alors qu'existent des formules nombreuses de formation, d'emplois aidés, d'itinéraires d'insertion. En 1988 existait par ailleurs l'allocation d'insertion pour les jeunes dans le cadre du régime d'assistance chômage. Dans d'autres pays européens étudiés par le CSERC, les jeunes ayant achevé leurs études et sans emploi peuvent accéder dès leur majorité aux minima sociaux existants. Dans ces pays, le niveau de revenu garanti est en général plus faible, il correspond souvent à la pratique d'un salaire minimum ou conventionnel réduit en fonction de l'âge, et le versement de l'allocation est accompagné de conditions assez strictes (obligation de recours à des formations, à l'apprentissage ou à des emplois aidés) ⁽²⁾.

b) **Des règles de calcul différentes sont mal comprises et mal acceptées,** d'autant que des personnes se trouvant dans des situations assez voisines peuvent bénéficier de minima distincts et qu'il existe des passages d'un minimum à l'autre.

Des règles de calcul manquant de cohérence

Nous prendrons un seul exemple fréquemment cité : la prise en compte spécifique des charges de famille pour le revenu minimum d'insertion. Les prestations familiales sont prises en compte dans le calcul du plafond de ressources, c'est-à-dire que les intéressés ne touchent pas les prestations familiales en plus de leur allocation, contrairement aux bénéficiaires de l'ASS ou de l'allocation veuvage. Ils bénéficient d'un mode de majoration pour conjoint et enfant à charge particulier à la prestation RMI qui conduit à des distorsions entre les familles de bénéficiaires du RMI et les autres. Par exemple, le ménage touchant le RMI bénéficie dès le premier enfant d'une majoration alors que tel n'est pas le cas pour les allocations familiales ; aucune majoration pour enfant à charge de plus de 10 et 15 ans n'existe pour le RMI, contrairement aux allocations familiales ; la prise en charge d'un enfant de moins de trois ans est plus faible ; en revanche le bénéficiaire du RMI touche une majoration pour son enfant jusqu'à 25 ans, alors que, dans le régime

(1) Cf. Annexe 5, C. Zaidman (direction de la Sécurité sociale), « Les minima sociaux : faiblesses du système actuel ».

(2) CSERC, « Minima sociaux », p. 15.

commun, celui-ci n'ouvre plus droit aux allocations familiales à partir de 20 ans (19 ans s'il n'est pas étudiant).

Des catégories de populations assez proches dans des minima différents

Les études dont on dispose montrent qu'il existe des proximités entre les bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API et même, pour une certaine part, de l'allocation adulte handicapé. L'importance des bénéficiaires du RMI ayant des revenus d'activité ou titulaires de contrats d'activité de type contrats emploi-solidarité, contrats emploi consolidés, montre que cette population n'est pas plus éloignée du marché du travail que ne l'est celle des titulaires de l'ASS. L'analyse des structures démographiques des bénéficiaires du RMI, des titulaires de l'ASS et de l'AAH et de leur évolution laisse supposer qu'aux âges élevés, au-delà de 50-55 ans notamment, les difficultés d'insertion sur le marché du travail seraient un facteur de croissance du nombre de titulaires de l'AAH, s'agissant de personnes ayant une incapacité comprise entre 50 et 80 % et une impossibilité médicale constatée de trouver un emploi.

Les passages entre différentes catégories de minima

Bien que nous disposions de peu d'informations sur les itinéraires des personnes percevant des minima sociaux, les quelques enquêtes disponibles permettent d'établir l'existence de passages de certains minima à d'autres. Ainsi, selon une enquête du CREDOC ⁽¹⁾, un pourcentage non négligeable d'entrants au RMI aurait à un moment ou un autre touché l'ASS ou l'API. Dans les statistiques de la CNAF, on constate même que 10 % environ des bénéficiaires du RMI touchaient des allocations de chômage plus faibles que le plafond du RMI, ce qui autorisait le versement d'une somme différentielle au titre du revenu minimum. De telles situations sont mal prises en compte du fait de la multiplicité des règles de gestion et des modalités de calcul des allocations et les décalages temporels de prise en compte des ressources peuvent entraîner pour les intéressés des pertes de revenus.

Ainsi, des populations se trouvant dans des situations proches comprennent difficilement les différences de traitement dont elles sont l'objet, tandis que les personnes qui changent de statut subissent des changements de méthode de calcul de leur prestation qu'elles jugent inexplicables.

c) Un passage des minima à l'emploi qui demeure difficile.

Les allocataires d'un minimum social sont confrontés, lors de la reprise d'une activité salariée, à plusieurs types de difficultés qui sont aggravées par le développement des emplois atypiques, du temps partiel, du chômage récurrent.

Les minima (notamment le RMI et l'API) sont des allocations différentielles qui complètent les revenus éventuellement existants pour

(1) CREDOC, « Les nouveaux arrivants au revenu minimum d'insertion, profils, parcours antérieurs, rapports à l'emploi et à la famille », novembre 1996.

atteindre le niveau garanti par la prestation. Le revenu apporté par une activité salariée est donc partiellement neutralisé par la réduction de l'allocation. Dans le même temps, la reprise d'activité s'accompagne généralement de charges pour le salarié (transport, garde d'enfant éventuelle, frais professionnels divers). Du coup, le gain net peut être faible, voire nul ou même négatif en certains cas.

En cessant de percevoir un minimum social, le salarié perd du coup certains avantages. Par exemple, les allocataires du RMI bénéficient notamment de l'aide médicale gratuite, de l'exonération de la taxe d'habitation et de modalités favorables de calcul de l'aide au logement. La même difficulté peut se présenter en matière d'aide sociale facultative mise en place par les départements ou les municipalités (par exemple gratuité des transports ou aide aux cantines scolaires pour les chômeurs ou les allocataires du RMI).

Cette question est très souvent évoquée sous l'angle de la « désincitation au travail ». Une étude de l'ODAS⁽¹⁾ montre que l'apport financier d'un SMIC à temps plein est toujours vérifié quel que soit le type de ménage. Dans le cas des personnes isolées et des familles monoparentales, qui représentent huit cas sur dix des bénéficiaires du RMI, l'apport financier est substantiel. Dans deux cas sur dix (familles en couple avec un ou deux enfants), l'apport financier d'un SMIC à temps plein est plus marginal. Lorsqu'il s'agit d'un SMIC à temps partiel, l'apport financier du SMIC est faible pour les emplois à trois quart de temps et inexistant pour des emplois à mi-temps.

Pour le RMI et l'ASS ont été mis en place ce que l'on appelle des systèmes d'« intéressement » qui permettent lors d'une reprise d'activité, de ne tenir compte que d'une partie du salaire pour le calcul de l'allocation.

Toutefois, au-delà des effets de non incitation éventuels à la reprise d'emploi, sur lesquels on dispose de nombreuses analyses de théorie économique mais de fort peu d'études empiriques, il faut également prendre en compte les effets déstabilisateurs pour les personnes des mécanismes actuels qui sont d'une extrême complexité. L'opacité des règles ne permet pas de prévoir le niveau de ressources dont on disposera et rend incompréhensible le calcul de la différentielle RMI versée aux allocataires. Les règles présentes entraînent pour les personnes bénéficiaires de minima sociaux et ayant des activités réduites à durée déterminée des variations permanentes de ressources qui aggravent les incertitudes et les difficultés de prévision des budgets pour le trimestre suivant. L'instabilité est d'autant plus marquée que les postes offerts sont à durée limitée et entrecoupés de chômage récurrent. Les personnes bénéficiant d'un intéressement sont d'ailleurs surreprésentées dans les allocataires supportant rappels et retenues.

(1) « RMI et SMIC. Étude sur l'apport financier de l'accès à l'emploi par type de ménage », *Les Cahiers de l'ODAS*, mars 1997. Cette étude ne prend pas en compte les mécanismes d'intéressement éventuels.

B - Vers une fusion de tous les minima, et au-delà une allocation universelle ?

Une fusion ?

Deux études à caractère administratif ont été menées ces dernières années pour étudier des scénarios de fusion ou d'harmonisation très poussée des divers minima sociaux. L'une s'est déroulée en 1992, lors de l'évaluation de la loi relative au revenu minimum d'insertion. Présidé par Bertrand Fragonard, alors délégué interministériel au revenu minimum d'insertion, un groupe de travail interadministratif s'est réuni à la demande du Premier ministre de février 1991 à janvier 1992. Le rapport n'a pas été rendu public. Le scénario d'unification complète des minima a semblé au groupe exclu tant les écarts entre les niveaux de revenu étaient importants - certains éléments de fond justifiant selon les membres de la commission les différences établies notamment entre les minima ayant trait à l'âge ou au handicap et ceux liés à l'éloignement temporaire du marché de l'emploi.

Une seconde étude administrative a été entreprise lors de la préparation du projet de loi contre l'exclusion sociale élaboré par l'ancienne majorité. Ses conclusions n'ont pas été rendues publiques. Un schéma d'unification des minima RMI - API - ASS - assurance veuvage a été étudié, puis rejeté compte tenu des conséquences qu'il risquait d'entraîner pour les allocataires de l'ASS. Un schéma intermédiaire d'aménagement a été étudié en alternative, sans qu'il y ait eu de décisions prises à cet effet, sinon une réforme durcissant les conditions d'entrée à l'ASS.

Une refonte de l'État providence par l'allocation universelle ?

Si ces études se sont dernièrement multipliées sans conséquences concrètes, c'est bien sûr en partie du fait de la complexité du sujet et des conséquences très importantes qu'un scénario de fusion comporterait pour les finances publiques et surtout pour les six millions de personnes qui vivent aujourd'hui des minima sociaux. Le rapprochement des situations ne peut aller en effet sans conséquences pour les minima aujourd'hui plus élevés que le RMI, notamment si l'on veut conserver un écart entre l'allocation RMI et un revenu d'activité.

Mais surtout la question de l'harmonisation ou de la fusion des minima n'est pas une question purement administrative et technique. **Elle met en jeu l'avenir de notre système de protection sociale.** C'est ce que montrent tant les autres dispositifs de lutte contre la pauvreté existant dans notre pays, dont les minima sociaux ne constituent qu'un volet, que les divers mouvements de pensée actuels sur l'impôt négatif, l'allocation de citoyenneté ou le minimum universel.

a) **Les minima sociaux ne sont pas le seul, ni même le principal instrument de lutte contre la pauvreté en France.** La protection sociale joue en rôle très important : elle n'a jamais eu dans

notre pays un caractère uniquement assurantiel, ni une simple fonction de redistribution « horizontale » Dès l'origine, comme le montrent ses textes fondateurs, elle a eu pour but de combattre la misère et d'assurer une certaine redistribution des revenus. L'importance des mécanismes généraux de protection sociale pour réduire la pauvreté a été évaluée à deux reprises : en 1992 dans un article de Michel Villac pour la revue *Economie et Statistique*⁽¹⁾, en 1993 dans un rapport du CERC⁽²⁾. Les estimations faites à l'époque, qui portent sur l'année 1991 (une nouvelle évaluation n'a pu être entreprise pour ce rapport car elle demande plusieurs semaines de travail) concluaient que 12 à 13 millions de personnes (en incluant le RMI) échappaient à la pauvreté et à la précarité financière grâce à divers dispositifs de protection sociale, le coût de ces prestations étant évalué à l'époque à 15 % de la masse des prestations sociales.

Outre les minima sociaux, deux dispositifs jouent à cet égard un rôle important : les prestations familiales et les allocations logement. C'est dire que toute amélioration des blocs de protection sociale existants, ne serait-ce que les modes de gestion des prestations (rapidité de versement, avances sur droits supposés, gestion plus sociale des indus de faibles montants...), joue un rôle important pour éviter de précipiter certaines personnes en situation précaire dans des situations inextricables.

Il faut tenir compte par ailleurs de l'aide sociale aujourd'hui largement décentralisée, qui comprend des prestations et services à caractère obligatoire destinés aux personnes âgées, handicapées, à l'enfance en difficulté. Les dépenses nettes d'aide sociale des départements représentaient en 1996 76 milliards de francs pour la métropole. Ces dépenses se sont accrues de 3,5 % l'an de 1984 à 1989, de 8,5 % l'an de 1989 à 1994. Leur rythme d'accroissement se situe à un niveau moins important depuis 1995 : 7 % en 1995, 4 % en 1996, 2 à 4 % prévus pour 1997. Les départements, les communes distribuent également des prestations d'action sociale facultative, de même que les organismes de sécurité sociale.

Au regard des mécanismes protecteurs qui existent au sein de la protection sociale et de l'action sociale légale et facultative, la question de savoir si on crée ou non un filet minimum généralisé qui constituerait le premier étage de la protection sociale mérite d'être bien pesée et débattue par les forces sociales. Il s'agirait en somme de créer un premier étage au-delà duquel viendrait s'inscrire un second comprenant les assurances obligatoires de base et complémentaires, puis un troisième comprenant la protection surcomplémentaire privée et libre.

Cette solution, en apparence séduisante, soulève à la réflexion des inquiétudes qui tiennent au contexte actuel concernant les difficultés de notre système de protection sociale. D'une part, les prestations relevant uniquement de l'assistance - donc le minimum généralisé constituant le

(1) « Le RMI, dernier maillon de la lutte contre la pauvreté », *Économie et statistique*, n° 252, mars 1992.

(2) « Précarité et risque d'exclusion en France », *Documents du CERC*, 109, 3^e trimestre 1993.

premier filet de protection - risquent de connaître une dévalorisation monétaire constante, une partie de la population au travail refusant à la longue d'assurer une solidarité active vis-à-vis de personnes qui n'exercent pas d'activité. Par ailleurs, dans un contexte présent favorable aux couvertures complémentaires facultatives, la distinction entre les deux étages supérieurs pourrait ne pas subsister longtemps, les assurances privées étant introduites dans la gestion des assurances obligatoires.

La solution alternative à une fusion généralisée et à la constitution d'un filet de base pourrait passer par l'harmonisation ou la fusion de certains minima proches, mais à condition que ceux-ci gardent le caractère d'un **filet transitoire**, garantissant une couverture minimale aux personnes ayant perdu tout rattachement aux régimes de base, en attendant que l'on puisse les rattacher au régime commun.

b) Il est vrai que beaucoup de réflexions présentes vont à contre-courant de cette orientation, en suggérant, par la création d'une allocation universelle, un bouleversement complet des principes de notre État Providence. Ce qu'on appelle pour aller vite le « revenu minimum substitutif » - c'est-à-dire un revenu qui se substitue à l'ensemble des prestations en espèces existantes - représente selon les auteurs des courants de pensée extrêmement différents qu'il n'est pas possible de correctement présenter dans le cadre de ce rapport. On peut cependant rappeler grossièrement les grandes lignes de trois projets qui se réfèrent explicitement à une telle réforme.

. Le premier⁽¹⁾ conduit à substituer à l'ensemble des prestations sociales existantes une allocation identique, versée à tous, sur une base individuelle et sans condition de ressources. Cette allocation, indépendante de la situation familiale et sans lien avec le statut professionnel et social de la personne, présente pour ses partisans de nombreux avantages : réduction des coûts de fonctionnement de la Sécurité sociale, simplification administrative, compatibilité avec les exigences de flexibilité de l'emploi dès lors que l'octroi de l'allocation rend possible tout système de temps et d'emplois réduits, suppression supposée du SMIC etc.

. Le second⁽²⁾ se réfère à un « revenu de citoyenneté », moyen de développer les conditions minimales de la liberté. La proposition part cette fois du constat que la valeur travail ne peut plus être le ciment des sociétés. Selon les promoteurs de cette idée, le plein emploi ne reviendra pas et parmi ceux de plus en plus nombreux qui cherchent à s'insérer, réclamant ressources et reconnaissance sociale, les plus faibles doivent accepter des conditions de travail et de rémunération de plus en plus dégradées. D'où l'idée d'un revenu de citoyenneté qui rende sa liberté à chacun.

. Le troisième courant de pensée⁽³⁾ assigne toujours au travail une fonction d'intégration sociale, mais part du fait que les entreprises

(1) Inspiré notamment par Milton Friedman.

(2) P. Van Parijs, Y. Bresson, J.M. Ferry, A. Caillé...

(3) Michel Aglietta, l'école dite de la régulation.

ne sont plus le lieu privilégié de la régulation sociale. La proposition de création d'une allocation universelle s'inscrit dans un projet de renforcement du rôle de l'État, qui assure les conditions de la redistribution et par ce moyen cherche à combiner efficacité économique et équité sociale. Cette allocation se substitue alors à l'ensemble des prestations sociales existantes.

Bien des débats et des clarifications restent à entreprendre pour déterminer si ces projets constituent une utopie porteuse ou portent en germe des évolutions dangereuses. Leurs adversaires mettent en évidence le coût nécessairement très élevé de la création d'une telle allocation : un revenu faible d'existence à 1600 francs par mois représenterait 14 % du PIB et conduirait nécessairement à renoncer à de grands pans de la protection sociale existante. Ils craignent en outre le risque de dualisation entre la population vivant de ce revenu et des actifs « suroccupés », et le fait que l'institution d'un tel droit favorise une organisation ultralibérale du marché du travail.

Il faut ne pas négliger en outre qu'à côté et en opposition avec cette idée d'allocation sans condition ressurgit dans beaucoup de pays étrangers (notamment mais pas seulement dans les pays anglo-saxons) un courant de pensée, connaissant des applications concrètes (la « contrepartie », ou le « workfare »), qui combat vigoureusement le droit à un revenu accordé sans condition, et risque de venir dangereusement influencer sur les conditions d'évolution ultérieures d'une allocation universelle.

Il apparaît au regard de ces rappels que la question de la **fusion des minima est à notre sens prématurée et même dangereuse** tant que les idées en cours sur l'allocation universelle n'auront pas fait l'objet de débats - au Commissariat au Plan, au Conseil économique et social par exemple - qui sortent d'une relative abstraction pour être confrontées avec la réalité des mécanismes de protection sociale et de lutte contre la pauvreté existant dans notre pays.

En revanche, c'est à des défauts particulièrement apparents du système actuel des minima qu'il conviendrait de porter remède dans un avenir proche : niveau de certains d'entre eux, prise en compte de populations particulièrement en difficulté, rapprochement des conditions d'attribution de certains minima proches, réforme des procédures d'intéressement⁽¹⁾.

(1) S'agissant des conditions de prise en compte des charges de famille, il est proposé de confier le soin d'élaborer des propositions aux groupes qui sont chargés de la préparation de la prochaine conférence sur la famille.

Troisième partie

Propositions pour le court- moyen terme

Les deux parties précédentes ont mis l'accent :

1) Sur l'apport mais aussi les limites du fonds d'urgence mis en place par le gouvernement le 12 janvier 1998, et la nécessité de réorienter sa vocation et d'aménager son fonctionnement ;

2) Sur les réflexions, concertations et à terme négociations souhaitables concernant :

- les évolutions de notre système d'indemnisation du chômage ;
- les choix fondamentaux qu'impliquerait une fusion de tous les minima sociaux existants et l'instauration éventuelle d'un revenu minimum unique à vocation universelle.

Le troisième temps de notre réflexion tend à dégager - sans obérer les résultats de ces réflexions de fond - les grandes lignes des propositions que les enseignements des mouvements de chômeurs nous conduisent à soumettre aux pouvoirs publics pour le court ou le moyen terme.

Ces propositions se situent sur deux registres différents :

- le premier concerne les revenus des personnes privées d'emploi : niveau et indexation des minima sociaux, mode de prise en charge de populations peu ou mal couvertes, articulation meilleure avec les situations d'emploi ;
- le second a trait à une meilleure prise en compte des situations d'urgence, à l'amélioration de tous les aspects de la vie et des droits des personnes non pourvues d'emploi et menacées d'exclusion.

I - Niveau et indexation des minima existants, populations peu ou mal couvertes, réforme de l'intéressement

A - Niveau et indexation

Les revendications des mouvements de chômeurs se sont portées sur une augmentation de 1500 francs des minima sociaux.

À cette revendication générale concernant l'ensemble des minima, le Premier ministre a répondu par la négative, compte tenu notamment de la stratégie de croissance et d'emploi dans laquelle s'est engagé le gouvernement depuis son arrivée. Mais il a d'ores et déjà pris cinq engagements : revaloriser l'allocation spécifique de solidarité, ne pas laisser les minima sociaux dériver, faire, au-delà du rattrapage, un effort supplémentaire éventuel en faveur des chômeurs de longue durée et des jeunes, favoriser les transitions entre le chômage ou l'inactivité et l'emploi, doter la loi exclusion des moyens nécessaires.

Dans ce cadre général, plusieurs orientations apparaissent souhaitables - que les délais impartis pour réaliser la mission n'ont pas toujours permis d'approfondir. Outre l'appréciation politique qui sera portée sur la hiérarchie des priorités de la lutte contre l'exclusion, des expertises complémentaires sont sans aucun doute nécessaires.

La revalorisation de l'ASS

Elle doit donc intervenir, comme il a été annoncé, sur la base d'un rattrapage intégral du pouvoir d'achat perdu depuis 1989. Il est proposé au Premier ministre de rattraper également les pertes de pouvoir d'achat de l'allocation d'insertion, qui ne concerne aujourd'hui que 15 000 personnes environ, mais n'a pas été revalorisée depuis 1986.

La revalorisation des minima

Les modalités d'indexation des divers minima sont actuellement les suivantes⁽¹⁾ :

- la revalorisation du minimum vieillesse n'est fixée par aucun texte. Elle fait l'objet d'un décret « portant revalorisation de divers avantages de vieillesse et d'invalidité » pris chaque année au même moment que l'arrêté de revalorisation des pensions de retraite. Si le taux de revalorisation du minimum vieillesse est régulièrement aligné sur celui des pensions, calculé depuis la loi du 22 juillet 1993 sur l'indice des prix, son montant est ponctuellement revalorisé de manière plus conséquente que l'ensemble des pensions ;
- le montant de l'allocation veuvage évolue au terme de la loi (article L. 356-2 du code de la sécurité sociale) dans les mêmes conditions que les prestations d'assurance vieillesse ;
- le montant de l'allocation adulte handicapé, qui est égal au minimum vieillesse, est revalorisé comme celui-ci ;
- l'article 3 de la loi relative au RMI prévoit la revalorisation de la prestation deux fois par an en fonction de l'évolution des prix. L'évolution du RMI est indexée sur celle des prix hors tabac. Depuis 1993, le RMI n'a été revalorisé qu'une fois par an ;

(1) cf annexe 4.

- aucun texte n'existe sur les modes de revalorisation des allocations du régime d'assistance chômage : allocation spécifique de solidarité, allocation d'insertion.

L'indexation sur les prix de l'ASS et de l'allocation d'insertion devrait être inscrite dans un texte de façon à répondre à l'engagement du Premier ministre.

Il demeure que l'évolution de certains minima en fonction de la seule évolution des prix (hors minimum vieillesse et allocation adulte handicapé pour lesquels sont intervenues des mesures de revalorisation au-delà de l'indice des prix à certaines périodes) a creusé progressivement l'écart entre le niveau de vie qu'ils assurent, qui, comme on l'a vu, est pour le RMI particulièrement bas, et celui assuré par les salaires et les revenus. De 1990 à 1997, en moyenne annuelle, le niveau du RMI est passé de l'indice 100 à l'indice 115, celui du SMIC net de 100 à 120,5 et celui du salaire moyen net de 100 à 116,5. L'aggravation de cet écart, qui conduit à laisser en dehors de l'amélioration du niveau de vie général les plus défavorisés de nos concitoyens, apparaît peu équitable. Elle constitue une menace pour la cohésion sociale dans la mesure où elle altère le sentiment d'appartenance à la communauté nationale.

Je ne dispose pas des éléments nécessaires sur les marges de manoeuvre budgétaires qui permettent d'apprécier les relèvements du RMI qui seraient éventuellement autorisés dans le contexte actuel. Il m'apparaît en tous cas que le gouvernement ne devrait pas s'interdire, sans que la loi l'y contraigne et lorsque la possibilité s'en présente, d'aller plus loin que l'indexation sur les prix à certaines périodes, comme il l'a fait dans le passé pour les minima vieillesse-invalidité et pour l'allocation adulte handicapé. Si la possibilité existe, un rattrapage aujourd'hui de tout ou partie de l'écart entre l'évolution du salaire moyen et celle du RMI ou entre l'évolution du SMIC et du RMI permettrait d'accroître le niveau de vie assuré par la prestation sans pour autant venir « percuter » le SMIC.

B - Les populations les plus en difficulté

La priorité essentielle doit se porter sur la situation des jeunes

a) **La situation des jeunes par rapport à l'emploi** s'est sensiblement dégradée depuis l'année 1975 et surtout depuis le début des années 1990. Comparativement aux autres pays développés, la situation française en matière de chômage des jeunes est très spécifique : d'un côté les taux de chômage (rapport des chômeurs à la population active jeune) sont élevés (24,3 % de la population active jeune âgée de 16 à 25 ans, contre 6,7 % en 1975); de l'autre, la part des chômeurs parmi l'ensemble des générations jeunes est relativement modérée du fait de la faiblesse de leur taux d'activité liée au nombre important de jeunes scolarisés ⁽¹⁾. On

(1) DARES, Premières informations et premières synthèses, « En mars 1997, un jeune sur neuf était au chômage », 97-12.

observe par ailleurs un recul de l'âge d'obtention du premier emploi, notamment si l'on considère l'emploi stable ; l'insertion des jeunes sur le marché du travail concerne de plus en plus la tranche d'âge des 25-29 ans. Les transitions emploi-chômage sont plus fréquentes parmi les jeunes du fait qu'ils occupent plus souvent que la moyenne des emplois à durée limitée (1 emploi à durée limitée sur 5 parmi les moins de 30 ans, contre 1 sur 20 parmi les 30 ans et plus).

Or, on l'a vu plus haut, les jeunes en situation de chômage n'ont plus droit depuis 1992 à l'allocation d'insertion qui était versée dans le cadre du régime d'assistance chômage. Par ailleurs, le régime d'assurance chômage couvre mal les situations caractérisées par la succession de périodes de formation, d'emplois précaires et de chômage qui jalonnent les parcours d'insertion que connaissent les jeunes avant d'accéder à un emploi stable. En témoigne la très faible part de chômeurs jeunes indemnisés

**Perception d'une indemnité de chômage
par les jeunes de moins de 30 ans** (en % des chômeurs)

Tranche d'âge	Perçoit	Ne perçoit pas	Total
15 à 20 ans	13,9	86,1	100
20 à 25 ans	27,4	72,6	100
25 à 30 ans	41,2	58,8	100

Source : Enquête emploi, mars 1997

Enfin, l'accès au RMI des jeunes de moins de 25 ans non chargés de famille a été écarté en 1988 et en 1992 lors des deux lois successives qui ont institué puis confirmé la création du revenu minimum d'insertion. Seul élément de couverture des dysfonctionnements des parcours d'insertion et des ruptures d'itinéraires : les fonds d'aide aux jeunes. Créés en 1989, rendus obligatoire en 1993, ceux-ci ont du mal à trouver leur place. Il aura fallu plus de trois ans après le vote de la loi pour achever la mise en place du dispositif sur l'ensemble du territoire. Encore demeure-t-il très inégalement réparti, du fait de la méfiance de certains partenaires (départements, communes, État doivent conjuguer leurs efforts). Les dotations pour 1997 ont représenté 170 MF, qui ont permis d'attribuer 120 000 à 130 000 aides individuelles, couvrant des situations d'urgence extrêmement diverses, avec de très grandes disparités suivant les départements.

En l'absence de couverture du risque chômage et d'un revenu minimum, la solidarité familiale joue un grand rôle. En 1995, d'après une étude de l'INSEE, les ménages consacraient 3 à 4 % de leurs revenus à aider d'autres ménages, soit environ 134 milliards de francs par an, dont les trois quarts vont des ascendants vers les descendants. Ces solidarités familiales sont certes importantes, mais si elles réduisent l'écart entre jeunes et moins jeunes, elles ne les comblent pas. Elles ont tendance à

accentuer plutôt les inégalités et elles ne favorisent pas l'autonomie nécessaire et souhaitée par le plus grand nombre pour se faire un chemin dans la vie, élaborer des projets, construire un avenir.

Au total, la fragilité de l'emploi et des revenus se reflète dans la montée de la pauvreté chez les jeunes de moins de 25 ans :

- baisse du niveau de vie moyen des ménages de moins de 25 ans et stagnation pour les ménages de 25 à 29 ans ;
- taux de pauvreté des 20-29 ans (proportion de jeunes dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian de l'ensemble de la population) de 18 % en 1998 contre 11 % en 1990⁽¹⁾ ;
- augmentation, sans que l'on puisse en mesurer l'ampleur, du risque de grande pauvreté. Ce fait est signalé par les associations caritatives ; la proportion de jeunes qui semble avoir recouru aux missions et au fonds d'urgence sociale en constitue également un indice.

Ces constats ne doivent pas être indûment généralisés : on constate au cours de ces dernières années un accroissement des disparités au sein de la population jeune. Une nette distinction est à faire entre les jeunes disposant d'un capital scolaire et familial suffisant, beaucoup mieux formés qu'auparavant, ouverts à une société internationalisée et les jeunes en difficulté demandant une aide à l'insertion, le droit à l'erreur et à une nouvelle chance.

b) De telles situations peuvent difficilement perdurer sans conduire à une certaine désespérance et sans porter atteinte au dynamisme des tranches d'âge jeunes, seul garant de l'avenir de notre pays. L'emploi est certes pour ces générations la priorité absolue. Mais l'impératif de l'emploi n'est pas antinomique autant qu'on veut bien le dire avec un certain degré de couverture des risques nouveaux du marché du travail qui pèsent particulièrement sur les jeunes de moins de 25 et même de moins de 30 ans.

C'est pourquoi il faut trouver à mon sens des solutions qui sont de deux ordres différents.

D'une part, il convient de rechercher, **dans le cadre du régime d'indemnisation du chômage**, une meilleure couverture de l'emploi précaire et des ruptures qui interviennent dans le processus d'insertion dans la vie active. Il faudrait, de ce point de vue, parvenir, par une discussion entre l'État et les partenaires sociaux qui constituerait la première étape des réflexions et concertations évoquées dans la deuxième partie de ce rapport, à trouver entre les deux régimes d'assurance et de solidarité une règle de partage acceptable.

Actuellement, dans le régime d'assurance, il faut :

- soit avoir travaillé 4 mois dans les 8 derniers mois pour avoir droit à une allocation de 4 mois ;

(1) CSERC, *Les inégalités d'emploi et de revenu ; les années 1990*, La Documentation française, Paris 1996.

- soit avoir travaillé 6 mois dans les douze derniers mois pour avoir une allocation de 7 mois ;
- l'accès à la filière longue (15 mois d'indemnisation) n'est assuré que si l'on a travaillé 8 mois au cours des 12 derniers mois.

Si l'on veut améliorer la situation des jeunes et plus généralement des travailleurs précaires, qui sont nombreux parmi eux, on pourrait envisager un régime particulier donnant (ou améliorant) la couverture pour les périodes de travail courtes qui ne donnent lieu aujourd'hui à aucune indemnisation, ou à une couverture très faible. C'est-à-dire procurer un minimum de prise en charge pour permettre aux demandeurs d'emploi de « se retourner » pour trouver autre chose, et une incitation, et non pas une désincitation, à retrouver un emploi même de courte durée pour se réouvrir des droits. Si le gouvernement et les partenaires sociaux étaient disposés à examiner une solution de ce type, le partage entre le régime d'assurance et celui de l'assistance chômage pourrait être examiné sous l'angle par exemple de la durée des périodes de travail prises en compte pour l'indemnisation.

Cette reconstruction partielle du régime d'indemnisation dans un sens plus conforme aux nouvelles évolutions du marché du travail devrait être complétée par **des mesures propres à l'insertion des primodemandeurs d'emploi** afin de faire face notamment à la situation des jeunes non qualifiés en grande difficulté, en particulier dans les quartiers sensibles. Il est en effet essentiel de proposer des mesures d'accompagnement concourant à l'insertion des jeunes qui, du fait de handicaps sociaux, familiaux, culturels cumulés, ne peuvent accéder directement à l'emploi ou à des formations en alternance. Les jeunes entrant dans un tel dispositif devraient se voir proposer des parcours d'insertion pouvant aller jusqu'à 18 mois, articulant des périodes de mise en situation professionnelle et des situations de formation. Ils bénéficieraient d'une rémunération correspondant aux différentes phases du parcours. Pendant les périodes où ils ne seront ni en emploi, ni en formation, ni en emploi aidé, ils devraient pouvoir bénéficier, sous condition de ressources, d'une allocation d'insertion « nouvelle manière ». Le versement de l'allocation devrait être lié à un contrat d'accompagnement social. Interviendraient également les aides d'urgence dans le cadre du fonds d'urgence sociale et des fonds d'aide aux jeunes.

Telles sont à mon sens les orientations qui seules peuvent permettre d'éviter dans un avenir proche, compte tenu de la montée des difficultés sociales des jeunes dans notre pays, une extension généralisée du revenu minimum d'insertion aux jeunes de moins de 25 ans, jusqu'à présent rejetée par la société française du fait des risques qu'impliquerait cette extension sur l'installation dans l'assistance et la déstabilisation d'un certain nombre de dispositifs d'aide à la formation et à l'emploi.

La situation des chômeurs de très longue durée

Un certain nombre d'améliorations récentes sont intervenues concernant les chômeurs de longue durée âgés. Les partenaires

sociaux ont mis en place, avec la convention du 1^{er} janvier 1997 relative à l'assurance-chômage, une allocation chômeurs âgés dont bénéficient jusqu'à l'âge de 60 ans les chômeurs percevant l'allocation unique dégressive qui justifient de 160 trimestres validés au titre des régimes de base obligatoires de l'assurance vieillesse. Le montant de l'allocation, qui ne subit aucune dégressivité, est égal à celui de l'allocation unique dégressive auquel le demandeur d'emploi a droit en début d'indemnisation. Fin décembre 1997, les bénéficiaires de cette allocation (50000 environ) percevaient en moyenne 7729 francs par mois.

Parallèlement, une proposition de loi adoptée à l'unanimité en première lecture par l'Assemblée nationale et modifiée par le Sénat le 3 février dernier tend à ouvrir le droit à une allocation spécifique d'attente aux chômeurs âgés de moins de 60 ans ayant quarante annuités de cotisations d'assurance-vieillesse et bénéficiaires de l'ASS ou du RMI. Les intéressés continueront à percevoir l'ASS ou le RMI et recevront en plus une allocation d'un montant mensuel de 1750 francs. Le revenu mensuel total pourra ainsi atteindre environ 5000 francs pour un bénéficiaire de l'ASS⁽¹⁾ et 4180 francs pour un allocataire isolé du RMI. 16000 bénéficiaires de l'ASS et environ 2500 bénéficiaires du RMI devraient bénéficier de ce nouveau dispositif.

Pour les chômeurs adultes les plus éloignés de l'emploi, le renforcement significatif du suivi individualisé ainsi que le développement et la diversification des solutions d'insertion professionnelle semblent constituer les moyens les plus adaptés pour offrir des alternatives au chômage prolongé. En effet, la reprise attendue des créations d'emploi risque de les laisser « sur le bord de la route » tant on sait que les premières mesures d'embauche bénéficient d'abord aux personnes les plus près de l'emploi et que celles qui ont connu un chômage prolongé ont du mal à retrouver les chemins de la qualification, de la confiance en soi et de l'accès aux entreprises. Contrats de qualification pour les adultes demandeurs d'emploi, structures d'insertion par l'économique, accès privilégié aux contrats emploi-solidarité, montée en charge des contrats emploi consolidés constituent sans aucun doute des solutions indispensables pour cette catégorie de public dont la première préoccupation est de retrouver, par l'emploi ou l'activité, une utilité sociale.

C - Rapprocher les conditions d'attribution de certains minima proches de l'emploi (RMI, API, assurance veuvage)

API et RMI

L'allocation de parent isolé créée en 1976 assure un revenu minimum garanti à la femme enceinte isolée, ainsi qu'à la personne isolée ayant au moins un enfant à charge. Le montant de l'API, qui varie selon le nombre de personnes à charge, est au début 1998 de 3 680 francs par

(1) Au taux majoré.

mois (pour un enfant à charge, déduction faite du forfait logement). La durée de versement de la prestation est de 12 mois suivant le fait générateur de l'isolement ou jusqu'à ce que le plus jeune enfant atteigne 3 ans. Le nombre de bénéficiaires est aujourd'hui, pour la métropole, de 148 000 personnes.

Un rapprochement de l'API et du RMI devrait être envisagé de deux façons, autorisant à terme une fusion des deux minima tout en conservant un avantage financier aux personnes ayant un enfant dont elles doivent assumer seules la charge :

- d'une part, l'instauration d'un mécanisme d'intéressement comparable à celui du RMI devrait intervenir pour les bénéficiaires de l'API afin qu'en cours de droit la reprise d'une activité professionnelle ou d'une formation soit encouragée. De même les bénéficiaires de l'API devraient pouvoir bénéficier d'un accès au dispositif institutionnel des emplois aidés. Enfin, l'accès au contrat d'insertion, prévu par l'article 50 de la loi du 1^{er} décembre 1988, devrait devenir effectif, ce qu'il n'a pas été jusqu'à présent;
- il pourrait être envisagé d'autre part d'aider davantage les bénéficiaires du RMI assumant la charge de très jeunes enfants. Cette mesure nécessite le recours à l'expertise signalée plus haut des groupes qui vont préparer la prochaine conférence de la famille, s'agissant de l'harmonisation de la prise en compte des charges familiales dans les différentes catégories de minima sociaux.

RMI et assurance veuvage

L'assurance veuvage, qui concerne environ 15600 bénéficiaires, procure sous condition de ressources 3107 francs par mois la première année, 2041 F par mois la deuxième et 1554 F la troisième. Le RMI s'élève, lui, à 2138 francs pour une personne seule (forfait logement déduit).

Des études disponibles sur cette question ⁽¹⁾, on pourrait retenir l'idée d'une convergence de l'allocation veuvage et du RMI sans atteinte aux droits des personnes. L'allocation veuvage serait versée durant deux ans seulement, au taux, plus intéressant, versé pendant la seule première année. Ceci éviterait la double inscription au RMI et à l'assurance veuvage dans les années où le revenu lié au veuvage est inférieur à celui du RMI. Pour la troisième année, les veuves ne disposant d'aucune autre ressource seraient bénéficiaires au taux plein du RMI.

Cet alignement des règles serait accompagné, dès la première année d'assurance veuvage, de mesures d'incitation à la reprise d'emploi comparables à celles qui seront définies pour le RMI, ainsi que du bénéfice du contrat d'insertion.

(1) Rapport Fragonard 1992, *op. cit.*, travaux préparatoires à la loi exclusion menés sous le précédent gouvernement.

D - Faciliter la reprise d'activité des personnes indemnisées au titre du chômage ou des minima sociaux

Les systèmes d'intéressement actuellement en place présentent, on l'a vu précédemment, un certain nombre de contraintes qui en limitent l'utilisation. Pour favoriser l'insertion professionnelle des allocataires, une réforme du système d'intéressement et des avantages annexes devrait donc être engagée, avec pour objectif d'affirmer deux principes essentiels :

- la reprise d'activité apporte nécessairement un supplément de revenu, équivalent pour tous les différents minima versés à des personnes en état de prendre un emploi ;
- elle ne doit pas pénaliser l'allocataire par la suite.

L'opacité des mécanismes d'intéressement constituant aujourd'hui leur défaut principal, il semble souhaitable de mettre en place un mécanisme plus simple, harmonisé entre les différents minima et surtout de le faire largement connaître. Un taux d'intéressement identique et de même durée devrait ainsi être adopté pour le RMI, l'ASS, l'API et l'assurance veuvage.

Pour obtenir un réel effet incitatif, il est proposé d'accroître l'importance de l'intéressement par rapport aux systèmes actuels. Plusieurs hypothèses sont étudiées par les services de l'État. Les différents taux d'intéressement pourraient être harmonisés à un niveau de 50 %, ce qui signifie que chaque franc gagné rapporterait au titulaire du minimum social 50 centimes en plus de revenu. Pour limiter les effets pervers éventuels du système, une durée maximale d'intéressement serait maintenue ; elle pourrait être légèrement relevée par rapport à celle actuellement en vigueur pour le RMI (passage de 750 à 1000 heures, soit à peu près une année à mi-temps), ou bien être établie en nombre de mois (par exemple un système dégressif, avec 6 mois d'intéressement à 50 % suivi de 6 mois d'intéressement à 25 %). L'expertise technique de ces différentes solutions doit permettre d'aboutir rapidement à une proposition d'amélioration du dispositif existant.

Il est en tout état de cause indispensable de parvenir à un système dont la gestion soit aussi simple que possible. En particulier, il convient de limiter les effets du décalage entre la perception du salaire et sa prise en compte pour le calcul de l'allocation. Le risque sinon est de cumuler un temps revenu d'activité et allocation à taux plein, puis de voir l'allocation réduite alors même que l'activité ayant permis un revenu supplémentaire arrive à son terme. Un système simple, facile à comprendre et permettant à l'allocataire de prévoir avec une sécurité suffisante le niveau de l'allocation qui sera versée doit pouvoir être défini.

La reprise d'une activité salariée génère par ailleurs un certain nombre de charges. Afin de faire face à ces charges, il est suggéré de conserver le bénéfice de l'allocation à taux plein pendant une durée minimale d'un mois lors de la reprise de travail. Cette forme de prime à la reprise d'emploi ne pourrait intervenir qu'une fois par an et par allocataire.

Enfin il est souhaitable d'engager une réflexion d'ensemble sur les droits annexes (aide médicale gratuite, exonération de la taxe d'habitation, calcul de l'aide au logement à taux plein, aide facultative des collectivités locales sur le transport, les cantines...). La suppression de ces aides lorsque les personnes sortent des minima sociaux pour revenir sur le marché de l'emploi peut conduire à des pertes de revenu et rendre coûteuse la reprise d'une activité. Lier ces différents droits annexes non plus à un statut particulier, tel que chômeur ou allocataire du RMI, mais au niveau des revenus perçus quelle que soit leur origine (prestation sociale ou activité) est une piste à approfondir.

Il n'a pas été possible dans le délai de rédaction de ce rapport d'approfondir plus avant ces perspectives. Les orientations qui seront retenues sur l'assurance maladie universelle ou sur la mise en place d'une prestation santé solidarité qui permettra de prendre en charge, en dessous d'un certain niveau de ressources et en tiers payant, le solde des frais non couverts par la sécurité sociale, constitueront en ce sens une étape extrêmement importante. L'effort devrait en outre concerner tout particulièrement le calcul des aides au logement, dans le sens d'un traitement plus égalitaire des revenus d'activité et des prestations sociales.

II - L'amélioration de la vie au quotidien

A - Un autre traitement de l'urgence

Le devenir du fonds d'urgence et des missions d'urgence sociale

Les modifications à apporter au dispositif temporaire mis en place par le gouvernement partent d'un double constat :

- il faut améliorer la réponse de la collectivité nationale aux personnes en situation de détresse grave sans pour autant créer une sous catégorie nouvelle de public. Le nouveau dispositif devra « apporter à l'existant » en mettant au centre de ses préoccupations la prise en compte individualisée des situations d'urgence aiguë, mais également et surtout leur prévention ;
- cette réponse doit rechercher la plus grande cohérence possible avec les lois de décentralisation et le partage des compétences qu'elles ont instauré entre l'État et les collectivités territoriales. S'il revient à l'État de définir un socle de solidarité uniforme pour assurer l'égalité de traitement des citoyens, s'il doit ensuite prendre sa part dans la mise en place puis dans le fonctionnement du dispositif, il doit le faire sans déstabiliser les collectivités responsables de l'action sociale.

L'idée de base qui sous-tend mes propositions est qu'il faut maintenant **intégrer la notion d'urgence sociale dans l'ensemble de**

notre système d'attribution d'aides sociales facultatives et en tirer toutes les conséquences.

a) Quelques **principes d'organisation** me paraissent devoir être respectés dans la mise en oeuvre d'un dispositif rénové.

Il convient de centrer le dispositif sur les personnes ou familles en situation de détresse sociale : celles qui, momentanément privées de ressources, ne peuvent plus satisfaire à des besoins vitaux (alimentation, habillement, hygiène/santé, logement, énergie) et celles que l'insuffisance de revenu expose à des mesures de contrainte susceptibles de provoquer des ruptures de vie familiale et sociale.

Les attentes exprimées par ces personnes doivent être prises en compte : pouvoir facilement s'informer ; pouvoir rapidement exposer leur situation et formuler leur demande ; avoir un interlocuteur unique ; obtenir un traitement prenant en compte le degré d'urgence et une réponse adaptée à la nature de la difficulté rencontrée. Pour mieux garantir cette prise en compte des préoccupations des bénéficiaires, il est proposé de reconnaître la place des associations de chômeurs et de personnes en difficulté en les associant, non à la décision, mais au suivi du dispositif et en leur donnant les moyens d'assurer ce suivi, en facilitant leurs fonctions de représentation et d'accompagnement de personnes sollicitant l'intervention publique.

Le dispositif doit s'appuyer sur le réseau d'accueil et le savoir-faire des travailleurs sociaux des collectivités et organismes délivrant déjà des secours d'urgence pour faire face aux besoins vitaux. Pour que le réseau fonctionne, une charte commune devrait définir leurs engagements vis à vis du public concerné ainsi que les devoirs réciproques entre les partenaires du dispositif.

Il doit enfin permettre de concilier la réponse d'urgence et le traitement de fond des situations, en articulant le dispositif d'urgence avec les différents fonds d'aide sociale facultative cofinancés par l'État, en rationalisant et en simplifiant l'accès à ces fonds par la mise en place d'un dossier unique de demande, en assumant l'unité d'instruction des demandes par l'intermédiaire d'un secrétariat et d'une commission d'attribution unique et en définissant une proportion de ces fonds susceptibles d'être utilisée selon une procédure d'urgence.

b) Le **schéma d'organisation** du nouveau fonds pourrait être le suivant :

Pour **l'information et l'accueil du public**, un numéro vert est mis en place. Il est géré par l'État ou par l'un des partenaires du réseau. Les personnes et les demandes sont reçues en divers lieux par le réseau d'accueil et de traitement d'urgence. Ce réseau constitue en quelque sorte le guichet unique pour la présentation des demandes d'aide indépendamment du mécanisme au titre duquel il sera traité.

Les demandes instruites par les points d'accueil sont adressées au **secrétariat de la mission d'urgence sociale** qui, selon la taille des départements, pourra être démultiplié par zones. La décision d'aide sociale

est prise par l'instance décisionnelle unique après examen des besoins globaux de la personne, et peut mobiliser simultanément les différents moyens constitutifs du fonds unifié d'aide sociale (voir infra). En cas d'urgence, une procédure particulière permet d'écourter les délais de décision. Une cellule départementale de prévention s'assure de la suspension pendant ce délai des mesures de contrainte engagées à l'encontre des personnes sollicitant le fonds. Elle suit avec la CAF les conditions de mise en oeuvre des procédures d'acomptes, d'avances sur droits supposés, de maintien des allocations en cas de déménagement, pour les allocataires du RMI.

Un **fonds unifié** regroupe, sans les fusionner, le fonds de solidarité logement, les fonds eau/gaz/électricité, le fonds d'aide aux jeunes, le fonds d'urgence sociale. Un fonds de concours autorise si nécessaire l'abondement par les différents acteurs de l'aide sociale de tel ou tel volet du fonds unifié. La gestion de ce dernier peut être confiée en tout ou en partie à l'un des financeurs par voie de convention ; une disposition législative sera nécessaire pour organiser le cadre juridique et financier des fonds partenariaux et faciliter et encadrer les délégations de gestion.

Pour poursuivre et améliorer le travail en commun amorcé par les missions d'urgence sociale, un **comité de pilotage interinstitutionnel** est créé, doté d'un rôle stratégique dans l'organisation, le suivi et l'adaptation du dispositif. Ce comité de pilotage interinstitutionnel qui désigne en son sein un chef de file se réunit régulièrement, à l'initiative du Préfet ou du Président du Conseil général. Un « observatoire social » associe les représentants des usagers au fonctionnement du dispositif au niveau départemental.

L'efficacité du réseau commande que ses différents points d'entrée soient reliés par un **dispositif commun de traitement de l'information**. Une attention particulière devrait être apportée à l'importance des tâches de nature administrative qui obèrent la disponibilité des travailleurs sociaux. La création d'« emplois jeunes » d'assistance administrative pourrait être une solution. Un pourcentage des crédits du fonds unifié devrait pouvoir être utilisé pour financer les charges de fonctionnement.

La loi devra fixer les principes d'une telle organisation - ne serait-ce que pour marquer l'intérêt national qui s'attache à une telle évolution. Il sera renvoyé ensuite à des mécanismes conventionnels pour les conditions de mise en oeuvre afin de favoriser une dynamique partenariale nécessaire pour faire vivre un tel dispositif.

Une urgence certaine s'attache à la mise en place de ce nouveau dispositif qui doit succéder aussi rapidement que possible au fonds d'urgence mis en place en janvier dont on a vu plus haut les dysfonctionnements ainsi que le risque d'épuisement des crédits d'État qui en ont constitué l'alimentation principale.

L'intervention de mécanismes généraux
de prévention du surendettement, des expulsions,
des coupures d'eau, de gaz, d'électricité,
de téléphone. Le droit au compte bancaire

a) **Le maintien d'une vie sociale normale** suppose de disposer d'un logement, d'eau et d'électricité, de possibilités, fussent-elles réduites, de téléphoner. La prévention du surendettement et de ses conséquences, expulsions, saisies, coupures, devient un impératif pour éviter des situations de rupture sociale pour les plus défavorisés.

Des mécanismes existent déjà à cet effet. Ils méritent des améliorations sensibles, comme nous l'ont montré les cas traités par les missions d'urgence sociale. Ces améliorations sont d'ailleurs prévues à notre connaissance par le gouvernement dans le cadre de la préparation de la loi de lutte contre l'exclusion sociale. Il s'agit notamment :

- d'améliorer la prise en charge des dettes de la vie courante (rééchelonnement sur un délai porté de cinq à huit ans, possibilité de moratoire et, dans les cas extrêmes, possibilité d'effacement des dettes) ;
- d'organiser la prévention des expulsions par l'examen systématique du dossier en amont du jugement et un traitement social et financier permettant de soutenir les ménages de bonne foi ;
- de regrouper les moyens des fonds de solidarité logement et ceux de la prévention des coupures d'eau, d'électricité, de gaz, de téléphone. S'agissant des coupures d'électricité et de gaz, pour lesquelles existe déjà une « charte solidarité énergie » entre l'État et EDF/GDF, d'améliorer sensiblement le dispositif en renforçant les moyens financiers, en mettant en place un traitement rapide de l'urgence (dispositif d'accueil téléphonique gratuit), en limitant la formule « maintien d'énergie électricité » qui est en fait une réduction de la puissance utilisée à un minimum, très critiquée par les syndicats et associations de chômeurs. La prévention des coupures d'eau devrait s'appuyer sur un principe explicite : aucune personne en grande difficulté ne sera privée de la fourniture d'eau tant que sa situation n'aura pas été examinée par les organismes sociaux compétents. Enfin les modalités de mise en place d'un service restreint d'accès au réseau téléphonique et de tarifs spécifiques pour les personnes en difficulté qui tiennent compte des règles de concurrence fixées par l'Union européenne pour les réseaux de télécommunications est en discussion entre le secrétariat au logement et France-Télécom.

b) **Le droit au compte bancaire** ⁽¹⁾ : de nombreuses personnes recourant aux fonds d'urgence et les associations de chômeurs ont signalé le manque des « gestion sociale » d'un certain nombre de banques. Nombreux sont les comptes faiblement alimentés, sans découverts, qui sont résiliés par les banquiers pour cause d'insuffisance de fonds, car estimés « non rentables ». Il s'agit de traiter, non le problème des interdits bancaires, mais le cas de personnes qui, ayant de faibles revenus et ne

(1) Je remercie Denise Mairey, journaliste économique qui a, à ma demande, fourni ces quelques suggestions.

pouvant disposer d'un compte bancaire, doivent payer leurs engagements de la vie courante par des virements, dont le coût est d'autant plus prohibitif qu'il pèse sur de petits budgets. Il convient d'éviter en outre que la poste ou la caisse d'épargne deviennent les « banques des pauvres ».

S'agissant des banques, il existe une procédure de « droit au compte » (loi de 1984), qui reste peu connue et peu utilisée, de même qu'un texte intitulé « Charte des services bancaires de base », élaboré par le Comité consultatif du Conseil national du crédit, adopté en 1992 par l'Association française des banques. La plupart des employés de guichet ne connaissent pas ces textes et les établissements ne les appliquent pas dans leurs réseaux. Comment les demandeurs d'emploi et les titulaires de minima sociaux pourraient-ils connaître leur existence ? Il serait nécessaire de donner une information aussi large que possible, et éventuellement de demander à ce que dans les agences locales de l'emploi, les CAF, les Assedic, cette information soit affichée et que certains agents soient formés (pourquoi pas des permanences en certains lieux d'employés de la Banque de France ?) de façon à pouvoir répondre aux questions, donner l'information, démêler des dossiers difficiles.

On sait par ailleurs que les chèques sans provision ont été dépenalisés, en échange de quoi ils sont désormais assortis d'une pénalité libératoire qui tombe dans les caisses de l'État. Cette dernière était de 120 francs par tranche de 1000 francs, la loi de finances 1998 l'a portée à 150 francs. Ne pourrait-on instaurer une sorte de franchise sur les premiers 2000 ou 3000 francs, sinon totale du moins partielle, pour les personnes en dessous d'un certain seuil de revenu ?

B - Une gestion plus « sociale » des prestations

La fragilité économique et sociale de certaines personnes privées d'emploi et des titulaires de minima sociaux implique de porter une attention toute particulière aux situations de rupture dans les ressources, aux délais de versement des prestations, au bon fonctionnement des systèmes d'avances sur droits supposés ou constatés ainsi qu'aux risques de réduction de revenus déjà très faibles (recouvrement d'indus, saisies). Force est de constater qu'en dépit des recommandations constantes et répétées⁽¹⁾, les modes de gestion des différents « blocs de prestations sociales » restent cloisonnés, que les avances sont utilisées avec grande parcimonie, que les changements de situation, la mobilité géographique d'un département à l'autre, conduisent à de nombreuses ruptures de droits qui mettent les allocataires dans des situations inextricables.

(1) Cf. notamment, dès 1980 le rapport Oheix et les dispositions prévues par les textes pour les avances sur droits pour la prestation RMI.

L'informatisation de la gestion des prestations, la crainte de devoir procéder à des rappels d'indus, la complexité de la réglementation que doivent appliquer les gestionnaires des caisses constituent sans nul doute des explications. Il demeure que le développement de la précarité doit conduire à des changements de pratique. Face à des populations en grande détresse, les réactions ne sont pas assez rapides, la plasticité du système est insuffisante et la seule souplesse devient alors, dans l'attente du calcul des droits et du versement de la prestation, les aides d'urgence, l'action sociale facultative, les aides des associations caritatives.

Il s'agit donc d'un chantier prioritaire, dont les conventions d'objectifs et de gestion qui sont passées avec les caisses pour une période de trois ans devraient tenir le plus grand compte. Quelques orientations peuvent être esquissées dans le cadre de ce rapport.

L'ouverture des droits

Le fonctionnement du fonds d'urgence sociale a montré que, pour une proportion non négligeable, les situations de détresse pouvaient être liées à une attente d'ouverture de droits. Des bénéficiaires potentiels d'un minimum (RMI notamment), ayant déposé un dossier, restent durablement sans aucune ressource dans l'attente d'une confirmation de leur droit, tout au long de la durée d'instruction de leur dossier, qui peut se prolonger plusieurs semaines et parfois plusieurs mois.

Afin d'éviter la multiplication de ce type de situations, plusieurs propositions d'amélioration peuvent être avancées :

- La lourdeur de l'instruction des dossiers concernant le RMI et le nombre de pièces justificatives nécessaires constituent des facteurs de délais peu compatibles avec le caractère d'urgence que présente généralement cette allocation. Pour réduire ces délais, deux mesures sont proposées. D'une part, il est souhaitable de faire une utilisation beaucoup plus systématique qu'actuellement de la procédure d'avance sur droits présumés, prévue par les textes. Dès lors qu'une personne est dans une situation qui selon toute vraisemblance lui donne droit à bénéficier du RMI, elle devrait pouvoir bénéficier d'une avance sur les sommes à recevoir, avance récupérée ensuite par la CAF sur les sommes dues. Une simplification des conditions d'attribution d'une telle avance, actuellement du ressort du Préfet, devrait être recherchée. D'autre part, il est proposé que l'ouverture du droit à RMI puisse se faire, sous le contrôle des travailleurs sociaux au contact avec les populations concernées, sur la base d'un dossier provisoirement incomplet. Les pièces justificatives manquantes pourraient être remplacées par des attestations sur l'honneur des intéressés, ceux-ci s'engageant à les fournir dans un délai réduit à fixer, sous peine de suspension de leur allocation.

- En amont, il semble souhaitable d'anticiper davantage sur les évolutions de ressources afin d'éviter les délais de vacuité entre deux prestations. Ainsi les Assedic connaissent la date d'échéance des prestations chômage qu'elles versent à leurs allocataires. En accord avec les intéressés, un système de notification des Assedic vers les CAF pourrait

être mis en oeuvre, trois mois avant cette date d'échéance. Les allocataires seraient dans le même temps invités à se rapprocher des CAF pour constituer par avance leur dossier RMI et éviter tout retard à l'ouverture du droit.

- Un allocataire du RMI qui déménage subit actuellement des retards entre la clôture de son dossier dans la CAF dont il ressortissait et l'ouverture d'un nouveau dossier dans la CAF qui l'accueille. Il pourrait être posé comme principe que la CAF initiale continue à payer le RMI jusqu'à ce qu'elle ait la notification que la nouvelle CAF a pris en charge la personne concernée, afin d'éviter tout retard. Un dispositif de même type pourrait être mis en place au niveau des Assedic.

La gestion des indus et la saisie des minima

Le recouvrement des indus et la saisie des minima sociaux constituent pour les allocataires deux points sensibles, qui conduisent à réduire un revenu disponible déjà faible.

Environ 5 % des allocations RMI versées font l'objet d'une telle retenue. Les règles applicables sont différentes selon le minimum concerné :

- le RMI peut faire l'objet de recouvrements à hauteur de 20 % de l'allocation versée ;
- les CAF appliquaient la même règle pour l'AAH et l'API. La loi du 25 juillet 1994 a posé le principe d'une récupération des indus en fonction des capacités financières des débiteurs, afin de garantir une meilleure équité et une amélioration globale du recouvrement. Les textes d'application n'ont malheureusement pas été adoptés et cette loi n'est pas entrée en application. Aujourd'hui, mis à part le cas du RMI, il n'existe donc pas de base légale fixant le niveau des retenues et la situation est très variable selon les CAF. Dans certains cas, la retenue peut s'élever à 60 ou 70 % de la prestation ;
- pour l'ASS, le recouvrement est organisé par une circulaire de l'Unedic de 1990. Celle-ci prévoit l'organisation de phases de recouvrement amiable, précontentieuse et contentieuse dans des conditions qui apparaissent satisfaisantes. Les retenues sur les allocations dues au débiteur ne sont possibles qu'avec l'accord écrit de celui-ci. Cependant la circulaire n'établit pas de barème de recouvrement spécifique, se bornant à faire référence à la quotité saisissable.

L'adoption des textes d'application de la loi de 1994 est indispensable. La CNAF a élaboré à cet égard une proposition de barème individualisé, prenant en compte la situation familiale, les charges de loyer et le revenu des allocataires, qui a pour objectif de concilier efficacité du recouvrement et justice sociale. Face à la situation de vide juridique actuelle, il convient d'adopter très rapidement ce texte, ou tout autre projet de portée similaire. L'État pourrait également inviter les partenaires sociaux à s'en inspirer dans leur pratique de recouvrement d'indus pour les allocations chômage.

Pour ce qui concerne la saisie des prestations, plusieurs cas sont à distinguer :

- le RMI est insaisissable et inaccessibles. Cela ne couvre cependant que l'allocation différentielle elle-même. Si le revenu d'un allocataire du RMI est constitué pour partie de prestations familiales, pour partie de revenus salariés et pour partie d'une allocation différentielle de RMI, seule cette dernière est totalement insaisissable, les autres fractions de revenu suivant leurs règles propres ;
- les prestations à caractère alimentaire (notamment prestations familiales, AAH, API) ne sont saisissables que dans l'hypothèse de dettes alimentaires. Dans les faits, cela concerne essentiellement les dettes de cantine scolaire et les dettes hospitalières ;
- pour les salaires et revenus assimilés (indemnités chômage, pensions de retraite), la loi du 9 juillet 1991 a fixé le principe d'un minimum absolument insaisissable, égal au montant du RMI pour une personne isolée.

Ce dispositif ne paraît pas totalement cohérent. Le cantonnement de la saisie à un niveau égal au RMI pour un isolé ne permet pas de prendre en compte la structure du foyer et les charges familiales. Les prestations familiales peuvent être saisies sans limite en cas de dette alimentaire, notamment pour les cantines scolaires. Par ailleurs, l'insaisissabilité de la seule allocation différentielle pour le RMI fait que l'allocataire disposant d'un revenu propre et d'un complément de RMI est désavantagé par rapport à celui ne disposant que du seul RMI et qu'un foyer peut se retrouver avec un revenu disponible final très inférieur au RMI.

Une amélioration du dispositif d'ensemble pourrait donc être suggérée, qui consisterait, pour les personnes disposant de minima sociaux ou de très faibles revenus, à établir par voie législative un barème des quotités saisissables en fonction de leur capacité contributive, laissant dans tous les cas un minimum de revenu disponible, du même type que celui établi par la CNAF pour le recouvrement des indus.

C - Institutions en charge du service public de l'emploi, accueil, droits des usagers

Deux orientations paraissent à cet égard importantes.

Nécessité de porter remède à la dispersion des institutions du service public de l'emploi, et à l'insuffisance de ses moyens

Les organismes en charge de l'accueil, de l'information, de l'indemnisation, de la formation et du placement des demandeurs d'emploi sont caractérisés en France par leur émiettement et leur dispersion, qui sont dus aux circonstances de la création de l'ANPE en 1967 sur un

créneau d'intervention assez restreint (excluant la formation, l'indemnisation traitée par le régime paritaire créé en 1958, et une partie conséquente des aides à l'emploi versées de fait sous l'égide des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle). À diverses reprises, des projets d'unification ou de rapprochement ont été élaborés et ont fait l'objet de négociations assez poussées de la part des gouvernements successifs. Ces projets ont toujours échoué. L'éclatement des institutions, qui demeure beaucoup plus marqué en France que dans la majeure partie des pays étrangers, n'est pas exempt d'inconvénients pour les demandeurs d'emploi, contraints à des démarches nombreuses, même si celles-ci ont été notablement simplifiées par les rapprochements intervenus entre l'ANPE et l'Unedic, s'agissant notamment du transfert d'inscription.

Par ailleurs, les moyens des institutions en charge de l'emploi ont été de longue date négligés dans notre pays, pour des raisons qui ne sont pas faciles à identifier. On peut évoquer sans doute un certain « mépris de l'intendance » et aussi un sentiment assez fortement ancré que les institutions qui « gèrent » le chômage n'ont guère d'utilité en elles-mêmes, puisqu'au mieux « elles ne créent pas d'emploi ». On oublie de la sorte l'importance que peut représenter pour une personne à la recherche d'un emploi l'écoute, l'accueil, la disponibilité au bon moment d'une information adaptée, la connaissance du marché de l'emploi, même si toutes les catégories de publics n'ont pas besoin et ne demandent pas d'actions d'accompagnement, de conseil et d'orientation.

Les comparaisons internationales dont on dispose en matière d'effectifs présents dans les services de l'emploi de divers pays sont à cet égard éloquents. D'après des ratios établis par l'OCDE en 1995, le nombre de demandeurs d'emploi par agent des services de placement et de conseil était de 52 en Suède, 90 en Allemagne et au Royaume-Uni, 180 en France. Comment s'étonner que, d'après les enquêtes menées auprès des demandeurs d'emploi, 57 % des demandeurs de longue durée aient déclaré ne pas avoir eu d'entretien de plus de dix minutes avec l'Agence ; 29 % déclaraient même ne pas en avoir eu du tout depuis leur première inscription. Quant aux demandeurs inscrits depuis moins d'un an, près de la moitié déclaraient ne jamais avoir eu d'entretien.

La limitation des effectifs rend en effet beaucoup plus aiguë que dans d'autres pays la « tension » qui existe dans tout service de placement entre les tâches - indispensables - de collecte des offres d'emploi et celles de réception des demandeurs. Le deuxième contrat de progrès qu'avait passé l'ANPE avec l'État fixait comme enjeu majeur le développement de la capacité de l'Agence d'agir plus vigoureusement et directement avec les entreprises, préalable jugé comme le plus sûr moyen d'apporter une plus grande qualité de service. Pari atteint pour les offres, mais qui n'a en aucune façon eu pour corollaire naturel un meilleur traitement de la demande pour les catégories de demandeurs d'emploi, notamment les chômeurs de longue durée, pour lesquels les engagements n'ont pas été tenus.

Au plan de la coordination ou de la fusion des institutions, plutôt que de reformuler des projets qui ont été en permanence rejetés, on est conduit à reprendre deux types de propositions : la première est celle d'un partenariat plus efficace et mieux centré avec les organismes qui ont en charge des missions de réception et d'aide au placement des demandeurs d'emploi. Face au foisonnement d'initiatives et à la dispersion institutionnelle certaine qui caractérise les services aux demandeurs d'emploi, il est nécessaire que l'Agence joue un rôle de coordination et d'orientation reconnu, afin de constituer le coeur d'un réseau associant l'ensemble des intervenants. Une autre orientation reprend des propositions évoquées par les associations de chômeurs, tirées d'un rapport déjà ancien du Conseil économique et social : la recherche de lieux d'implantation communs, qui pourraient s'intituler des « maisons de l'emploi » et qui partiraient d'une dynamique locale qu'au demeurant la mise en place de comités d'usagers auprès des agences locales de l'emploi pourrait impulser.

Sur le plan des moyens, une occasion importante se présente en lien avec les engagements pris par les pays européens au sommet de Luxembourg, tenu en 1997 et initié par la France. Les engagements pris à Luxembourg sont en effet les suivants :

- offrir un nouveau départ à tout jeune avant qu'il n'atteigne six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de tout autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle ;
- offrir un nouveau départ aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de tout autre mesure propre à favoriser leur insertion professionnelle ou, plus généralement, par un accompagnement individuel d'orientation professionnelle.

Ces engagements constituent pour la France, en l'état actuel des moyens du service de l'emploi, un enjeu considérable qui exige une mise à niveau progressive des effectifs comme des méthodes de travail dans le prochain contrat de progrès que l'État doit passer avec l'ANPE pour la période 1999-2001.

Les droits des usagers

Un ensemble d'améliorations de la vie et des droits au quotidien devrait être mis au programme de discussions tant dans les agences locales de l'emploi qu'au niveau national.

Il s'agit d'abord d'améliorations à caractère matériel ou d'appui pour certaines catégories de demandeurs d'emploi : mise à disposition du public de fax, de téléphones, de la presse contenant les offres d'emploi, modernisation du parc de photocopieurs, aide à certains demandeurs pour l'acheminement de leur courrier par l'ANPE (CV et lettre aux employeurs) ; ouverture plus large et plus souple des aides à la mobilité géographique pour la recherche d'emploi ; mise en place de « médiateurs » ayant pour mission de prévenir et dissiper les incompré-

hensions, de résoudre divers problèmes d'aide sociale, administrative, économique; aménagement des locaux, notamment pour faciliter la confidentialité des entretiens; accueil plus « actif », animation des zones de libre accès aux offres par un conseiller de l'ANPE allant au-devant des questions des usagers; développement, à l'aide d'associations professionnelles, ou de retraités, ou autres, des opérations de parrainage auprès des employeurs des demandeurs d'emploi en grande difficulté...

Les comités d'usagers qui doivent se mettre en place auprès des agences locales et des centres AFPA seront un bon vecteur pour la définition de ces améliorations concrètes. Encore faut-il qu'une enveloppe financière soit prévue à cet effet dans le prochain contrat de progrès de l'Agence.

Un deuxième type d'améliorations, fortement demandé par les syndicats et associations de chômeurs, a trait à la définition et au respect d'un certain nombre de droits. Les chômeurs revendiquent d'être traités en usagers d'un service public, disposant de droits au lieu d'être placés en situation de « solliciteurs » : la transparence des décisions, l'instauration de voies de recours, notamment pour les radiations, la nécessité d'un avertissement aux demandeurs avant la radiation, la définition d'un droit à l'accompagnement pour les recours et les démarches difficiles. À cet égard, les services de contrôle de la recherche d'emploi fonctionnant dans les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ont été sévèrement critiqués par les collectifs de chômeurs.

Je ne crois pas que l'on puisse remettre en cause ni la légitimité de l'action consistant à vérifier que tel ou tel bénéficiaire d'une indemnisation remplit bien les conditions qui en justifient l'attribution, ni la nécessité pour les services de prévenir et de sanctionner les abus manifestes ou les fraudes lorsqu'ils sont avérés. Pour autant, leurs modalités pratiques de fonctionnement qui varient sensiblement d'un département à l'autre devraient être harmonisées dans deux domaines au moins :

- celui des sanctions susceptibles d'être prises pour « insuffisance de la recherche d'emploi » : l'avertissement préalable devrait systématiquement précéder toute autre sanction comportant des incidences financières ;
- celui du traitement des recours contre les décisions de radiation. Il ne serait sans doute pas inutile d'harmoniser les pratiques à partir de principes d'équité et de transparence tels que l'inapplicabilité des décisions de sanction ne mentionnant pas les voies de recours ou la notification des possibilités d'être entendu par la commission de recours et d'être accompagné en la circonstance de toute personne de son choix.

Au-delà des relations entre usagers et institutions du service public de l'emploi, ces programmes d'amélioration concrète de la vie des demandeurs d'emploi mériteraient de faire l'objet de travaux au niveau national, dans le cadre du Commissariat général du Plan par exemple, à l'image de ce qui s'était passé il y a maintenant une dizaine d'années avec le rapport de Jean-Baptiste de Foucauld sur « l'amélioration de la vie quotidienne des demandeurs d'emploi ».

Car, s'il est bien une conviction que je me suis forgée durant les quelques semaines de cette difficile mission, c'est qu'au-delà des mesures que le gouvernement pourra prendre à court et moyen termes, notamment dans le cadre de la loi contre l'exclusion, les discussions sur le fond doivent être poursuivies. Qu'il s'agisse de l'avenir de notre système d'indemnisation du chômage, de la fusion des minima, de l'instauration éventuelle d'une allocation universelle, de l'avenir de notre État Providence, la société française, et particulièrement ceux qui subissent les conséquences de la modernisation accélérée de notre pays, de ses conditions d'insertion dans un contexte technologique et international tout à fait nouveau, a un besoin impérieux de débats et de perspectives.

Les partenaires sociaux, les associations de chômeurs, les citoyens de ce pays n'ont en aucune façon besoin d'une « madame chômage », façon dont on a qualifié - un peu rapidement - la mission que m'avait confiée le Premier ministre. Ils ont besoin de pouvoir débattre et surtout de retrouver des perspectives face à la situation prolongée de chômage qui a profondément déstabilisé la cohésion sociale de notre pays.

Annexes

Instruction du 12 janvier 1998 sur la mise en place immédiate du fonds d'urgence sociale

République française

Ministère de l'Emploi
et de la Solidarité

Paris, le 12 janvier 1998

La ministre de l'emploi et de la solidarité
à
Mesdames et messieurs les préfets

Circulaire MES-DAS-98/10

Objet : Mise en place immédiate du Fonds d'urgence sociale

Le Gouvernement a décidé la création d'un Fonds d'urgence sociale afin d'apporter des réponses immédiates aux personnes et aux familles en situation de détresse grave qui, malgré les dispositifs existants, sont exposées à des risques sérieux pour le maintien de leurs conditions d'existence.

Cette création s'inscrit dans un ensemble de mesures en préparation ou en cours d'adoption, destinées à la prévention et à la lutte contre les exclusions.

La présente instruction vous donne de premières indications sur le financement et le fonctionnement de ce Fonds, dont la mise en œuvre doit être immédiate. Ces dispositions sont appelées à évoluer à la faveur des mesures qui seront prises pour redéfinir les dispositifs d'aide et améliorer leur coordination.

1 - Financement

1-1) Ainsi qu'il a été annoncé par le Premier ministre, le Fonds d'urgence sociale est doté d'un crédit nouveau d'un milliard de francs, qui sera inscrit au chapitre 47-21 article 70 du budget du ministère de

l'Emploi et de la Solidarité et individualisé sur le paragraphe d'exécution relatif aux secours d'urgence.

L'état figurant en annexe porte notification de l'enveloppe de crédits par département, sur la base d'une première répartition de 80 %, selon des critères fondés essentiellement sur le nombre de chômeurs de longue durée et de bénéficiaires du RMI. Le solde de 20 % servira à affiner la répartition pour répondre aux besoins non couverts.

Les crédits que vous avez reçus sur cette ligne au titre de la délégation par anticipation de 25 % de la dotation inscrite au 47-21-70, ainsi que ceux de la deuxième délégation de 55 % que vous recevrez dans les jours qui viennent, doivent être exclusivement réservés à doter ce Fonds.

Un décret d'avance viendra compléter, dans les prochains jours, cette première dotation du Fonds jusqu'à hauteur de 1 milliard de francs, et rétablir les crédits du chapitre 47-21-70 ayant servi à avancer cette première dotation. Ainsi, le financement des dépenses normalement imputées sur cette ligne ne prendra aucun retard.

Les crédits du Fonds doivent pouvoir donner lieu à des versements immédiats aux personnes aidées, si nécessaire en espèces : vous utiliserez à cette fin les régies d'avance déjà créées à la préfecture, dans les sous-préfectures, ou à la DDASS, le cas échéant en revalorisant le montant de l'encaisse ou de l'avance maximum, et en demanderez la création de nouvelles si cela vous apparaît nécessaire.

Par ailleurs, le secrétaire d'État au logement vous notifiera dans les prochains jours une délégation anticipée de 170 MF sur les fonds de solidarité logement et de 55 MF sur l'aide au logement temporaire, qui seront ainsi immédiatement mobilisables.

1-2) Vous veillerez strictement à ce que l'aide de l'État s'ajoute, et ne se substitue pas, aux moyens financiers déjà existants mis en place par l'État ou par d'autres organismes en matière d'aide ou d'insertion.

La dotation de l'État est appelée à être complétée ou accompagnée par d'autres sources de financement. À cette fin, je vous demande de prendre immédiatement l'attache des institutions et collectivités qui ont vocation à aider les personnes en difficulté : organismes de sécurité sociale, conseils généraux, communes et centres communaux d'action sociale importants, Assedic, ainsi que tout organisme qu'il vous semblerait opportun de contacter et qui serait susceptible de participer à ce Fonds.

Vous conclurez avec chacun de ces organismes, dans les plus brefs délais et si possible dès cette semaine, une convention qui fixera les modalités et le montant de son engagement financier. Une convention-type vous sera adressée dans les prochaines heures. En tout état de cause, la conclusion de ces conventions ne devra pas être un préalable aux premiers versements.

2 - Fonctionnement des missions d'urgence sociale

Le dispositif que vous mettrez en place doit apporter une réponse rapide et coordonnée aux personnes et aux familles qui relèvent du Fonds d'urgence sociale.

2-1) Chaque personne qui a besoin de recourir à une aide d'urgence doit savoir à qui adresser sa demande, et avoir la garantie que cette demande sera instruite et traitée dans les meilleurs délais. Tel est notre objectif.

Pour ce faire, il est impératif que les points de contact avec le public concerné soient aussi nombreux et accessibles que possible, et que toute personne en situation de détresse puisse exprimer sa demande.

Vous veillerez donc à déterminer et à faire connaître aussi largement que possible, notamment par voie de presse, la liste des services sociaux et des organismes à même de recevoir les demandes : centre communal d'action sociale, service social départemental, autres organismes (Assedic, caisse d'allocations familiales, etc.) et, bien entendu, associations en contact avec les personnes concernées.

Cette liste n'est pas limitative et tous les dossiers reçus devront être traités. Mais il est clair que les demandes seront traitées avec d'autant plus de rapidité et de pertinence que leur instruction sera assurée par des services de proximité qui connaissent déjà les personnes.

Vous devrez par ailleurs vous accorder avec ces services ou organismes sur les modalités d'instruction de ces demandes et de leur transmission à la Mission.

À défaut de l'intervention d'un organisme, les demandes pourront être adressées directement au secrétariat de la Mission, *via* la DDASS.

2-2) Les décisions d'attribution seront prononcées par une instance collégiale légère que vous constituerez, présidée par vous-même ou votre représentant, qui prendra la suite de la cellule d'urgence que vous avez déjà constituée en application de ma circulaire du 26 décembre 1997.

Il reviendra à cette instance de fixer le montant de l'aide attribuée et de définir le ou les financeurs qui la verseront.

J'insiste pour que les aides que vous déciderez soient d'un niveau suffisant pour apporter une réponse adaptée à la situation de chacun et proportionnée aux cas de détresse que vous aurez identifiés.

2-3) J'attache enfin la plus extrême importance à ce que vous me teniez informée de la mise en œuvre de la présente circulaire, et à ce que soient assurées des remontées rapides et régulières d'information sous le double timbre de mon cabinet et de la direction de l'Action sociale.

Vous recevrez dans les prochains jours un cadre de remontées d'informations qui se substituera au tableau de bord mis en place par ma circulaire du 7 janvier (qui reste applicable dans cette attente).

Dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Gouvernement, Madame Marie-Thérèse Join-Lambert, inspecteur général des affaires sociales, se rendra dans les semaines qui viennent dans un certain nombre de départements pour, notamment, s'assurer de la mise en place de ces Missions d'urgence sociale.

Vous voudrez bien me tenir informée immédiatement de toute difficulté dans la mise en œuvre de la présente circulaire, et j'attends que vous me communiquiez pour lundi prochain, 19 janvier, un premier état des conventions signées, des dossiers traités et des montants attribués.

Je vous demande de tout mettre en œuvre pour que la réponse à apporter à ceux qui sont en situation de détresse, soit exemplaire.

Je compte tout particulièrement sur vous.

Martine Aubry

Fonds d'urgence sociale

Notification des enveloppes départementales (KF)

Alsace		
67	Bas-Rhin	7 694
68	Haut-Rhin	4 687
Aquitaine		
24	Dordogne	4 663
33	Gironde	21 289
40	Landes	3 347
47	Lot-et-Garonne	4 099
64	Pyrénées-Atlantiques	7 272
Auvergne		
3	Allier	4 595
15	Cantal	1 466
43	Haute-Loire	1 429
63	Puy-de-Dôme	6 854
Bourgogne		
21	Côte-d'Or	5 150
58	Nièvre	2 835
71	Saône-et-Loire	5 625
89	Yonne	3 450
Bretagne		
22	Côtes-d'Armor	5 235
29	Finistère	8 557
35	Ille-et-Vilaine	7 806
56	Morbihan	6 342
Centre		
18	Cher	4 145
28	Eure-et-Loir	4 102
36	Indre	2 122
37	Indre-et-Loire	6 688
41	Loir-et-Cher	3 514
45	Loiret	6 317

Instruction du 12 janvier 1998 sur la mise en place immédiate
du fonds d'urgence sociale

73

Champagne-Ardenne		
8	Ardennes	4 941
10	Aube	3 631
51	Marne	6 912
52	Haute-Marne	1 944
Corse		
20a	Corse du Sud	2 438
20b	Haute-Corse	2 358
Franche-Comté		
25	Doubs	5 252
39	Jura	1 695
70	Haute-Saône	2 188
90	Territoire de Belfort	1 610
Île-de-France		
75	Paris	37 681
77	Seine-et-marne	10 152
78	Yvelines	10 785
91	Essonne	10 372
92	Hauts-de-Seine	16 613
93	Seine-St-Denis	27 763
94	Val De Marne	16 659
95	Val D'oise	13 351
Languedoc-Roussillon		
11	Aude	5 182
30	Gard	13 504
34	Hérault	19 849
48	Lozère	381
66	Pyrénées-Orientales	8 261
Limousin		
19	Corrèze	1 877
23	Creuse	1 254
87	Haute-Vienne	3 644
Lorraine		
54	Meurthe-Et-Moselle	9 058
55	Meuse	1 960
57	Moselle	10 847
88	Vosges	4 256
Midi-Pyrénées		
9	Ariège	1 920
12	Aveyron	1 539
31	Haute-Garonne	17 445
32	Gers	1 268
46	Lot	1 593
65	Hautes-Pyrénées	2 676
81	Tarn	3 961
82	Tarn Et Garonne	2 537
Nord Pas-de-Calais		
59	Nord	47 031
62	Pas-de-Calais	24 077

Basse-Normandie		
14	Calvados	9 028
50	Manche	4 798
61	Orne	2 932
Haute-Normandie		
27	Eure	7 096
76	Seine-Maritime	21 404
Pays-de-Loire		
44	Loire-Atlantique	15 967
49	Maine-et-Loire	8 049
53	Mayenne	1 536
72	Sarthe	6 075
85	Vendée	4 278
Picardie		
2	Aisne	7 427
60	Oise	8 678
80	Somme	8 233
Poitou-Charentes		
16	Charente	4 823
17	Charente-Maritime	8 655
79	Deux-Sèvres	3 348
86	Vienne	4 393
PACA		
4	Alpes-de-Haute-Provence	1 490
5	Hautes-Alpes	776
6	Alpes-Maritimes	14 523
13	Bouches-du-Rhône	41 595
83	Var	15 199
84	Vaucluse	7 235
Rhône Alpes		
1	Ain	3 602
7	Ardèche	2 849
26	Drôme	6 044
38	Isère	10 683
42	Loire	9 577
69	Rhône	19 507
73	Savoie	3 187
74	Haute-Savoie	5 268
DOM		
971	Guadeloupe	7 652
972	Martinique	7 675
973	Guyane	1 880
974	Réunion	14 793
Réserve		200 000
TOTAL		1 000 000

Durées d'indemnisation du régime d'assurance chômage avant le 31 juillet 1992 et au 1^{er} janvier 1998

Comparaison des durées d'indemnisation du régime d'assurance-
chômage avant le 31 juillet 1992 et au 1^{er} janvier 1998

Durée d'affiliation	Durée d'indemnisation avant le 31/7/ 1992		Durée d'indemnisation actuelle		
	Réglementaire (AB+AFD)	Maximale avec prolongations	Durée totale (mois)	Dont AUD à taux normal	Dont taux dégressif
De 3 à 4 mois dans les 12 derniers mois	ABE 3	3	0	0	0
De 4 à 6 mois dans les 8 ou 12 derniers mois	ABE 3	3	4	4	0
De 6 à 8 mois dans les 12 derniers mois					
– moins de 50 ans	14	15	7	4	3
– plus de 50 ans	18	21	7	4	3
De 8 à 12 mois dans les 12 derniers mois					
– moins de 50 ans	14	15	15	4	11
– plus de 50 ans	18	21	21	7	14
De 12 à 14 mois dans les 24 derniers mois					
– moins de 50 ans	14	15	15	4	11
– plus de 50 ans	18	21	21	7	14
De 14 à 24 mois dans les 24 derniers mois					
– moins de 50 ans	26	30	15	4	11
– plus de 50 ans	33	45	21	7	14
De 24 à 27 mois dans les 36 derniers mois					
– moins de 50 ans	26	30	30	9	21
– de 50 à 55 ans	36	45	45	15	30
– plus de 55 ans	45	60	45	15	30
Plus de 27 mois dans les 36 derniers mois					
– moins de 50 ans	26	30	30	9	21
– de 50 à 55 ans	36	45	45	20	25
– plus de 55 ans	45	60	60	27	33

AB : comparable à l'AUD à taux normal

AFD : comparable à l'AUD plancher

ABE : AB minorée

AUD : à taux dégressif : dégressivité par période de 6 mois

Les minima sociaux Présentation générale

Il existe actuellement huit minima sociaux s'adressant à quatre populations cibles – personnes âgées, personnes handicapées, personnes isolées et personnes privées d'emploi ou/et à faibles ressources – répondant à des conditions de ressources et pour certains à des conditions d'activité.

Présentation générale (montants au 1.1 1998)

Pour chaque population cible : il existe en fait un minimum dit « assurantiel » pour des personnes ayant contribué dans le passé et un minimum dit de « solidarité » pour celles n'ayant pas suffisamment cotisé.

Vieillesse

L'allocation aux vieux travailleurs et aux mères de famille (allocations assurantielles) est complétée par l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité (allocation de solidarité) permettant de porter les ressources totales de l'allocataire au niveau du minimum vieillesse.

- Le « **minimum vieillesse** » (MV) est attribué aux personnes de plus de 65 ans (ou de 60 ans en cas d'invalidité). **Le montant de ressources garanti au titre du minimum vieillesse est de 3 471 francs par mois** pour une personne seule et de 6 227 francs pour un couple. Pour calculer la différentielle « minimum vieillesse » toutes les ressources du trimestre précédent, de l'allocataire et de son conjoint, sont prises en compte à l'exception des prestations familiales, des pensions alimentaires, des majorations pour tierce personne et de l'allocation de logement. En décembre 1996 on comptait **760 000 allocataires**.

Handicap

Le minimum invalidité (allocation assurantielle) et l'allocation aux adultes handicapés (allocation de solidarité).

- Le « **minimum invalidité** » (MI) est accordé aux salariés de moins de 60 ans ayant un état de santé physique ou mental réduisant leur capacité de travail ou de gain d'au moins deux tiers. L'état d'invalidité est apprécié par le médecin-conseil de la caisse primaire d'assurance-maladie. Pour obtenir ce minimum il faut toucher une pension d'invalidité et à ce titre être affilié au régime général depuis au moins douze mois au moment où survient l'arrêt de travail suivi d'invalidité et avoir en outre travaillé pendant 800 heures au cours de l'année précédant l'interruption de travail suivie d'invalidité (dont 200 heures au cours du premier trimestre). **Le montant de ressources garanti au titre du minimum invalidité est de 3 471 francs par mois (même montant que le minimum vieillesse)** ; l'allocation supplémentaire du fonds spécial d'invalidité venant compléter le cas échéant la pension d'invalidité de telle sorte que l'ensemble des ressources de l'allocataire soit portée à ce niveau. Pour calculer la différentielle « minimum invalidité » toutes les ressources de l'allocataire et de son conjoint sont prises en compte à l'exception des prestations familiales, des pensions alimentaires, des majorations pour tierce personne et de l'allocation de logement. En décembre 1996 on comptait **87 300 allocataires**.

- L'« **allocation aux adultes handicapés** » (AAH) est versée à toute personne ayant un taux d'incapacité au moins égal à 80 % ou ayant un taux d'incapacité compris entre 50 et 80 % et étant de plus dans l'impossibilité médicale de se procurer un emploi. L'état d'invalidité est apprécié par la COTOREP. **Le montant maximal de l'allocation est égal à 3 471 francs par mois (même montant que le minimum vieillesse)**. Son versement ne peut toutefois conduire à porter les ressources du demandeur et de son conjoint ou concubin au delà d'un plafond variable selon la composition familiale. Les ressources prises en compte pour le calcul de la différentielle « allocation aux adultes handicapés » sont les ressources imposables de l'année civile précédente ; elles ne comprennent donc ni les prestations familiales, ni les aides au logement ; elles tiennent compte en revanche des abattements fiscaux de 10 et 20 % ainsi que de l'abattement spécifique aux personnes invalides. Le plafond de ressources, fixé à 41 692 francs pour une personne seule ou à 83 384 francs pour un couple, permet de fait d'obtenir l'allocation avec un cumul de ressources propres non négligeable. En juin 1997 on comptait **603 800 allocataires**.

Isolement

L'allocation veuvage (allocation assurantielle) et l'allocation de parent isolé (allocation de solidarité).

- L'« **allocation veuvage** » (AV) est accordée aux conjoints survivants d'un assuré social (régime général et régime des salariés et exploitants agricoles) de moins de 55 ans ayant élevé un enfant (pendant

au moins 9 ans) ou ayant un enfant à charge. **Le montant maximal de cette allocation, qui n'est versée que pendant trois ans, est dégressif : égal à 3 107 francs par mois la première année, il n'est plus que de 2 041 francs la deuxième année, pour atteindre la troisième année 1 554 francs.** Son versement ne peut toutefois conduire à porter les ressources trimestrielles du demandeur au delà de 3,75 fois l'allocation mensuelle maximale (soit 3 884 francs par mois au 1^{er} janvier 1998). Les ressources prises en compte pour le calcul de la différentielle « allocation veuvage » sont les ressources du trimestre précédent hors prestations familiales et allocation logement. En décembre 1996 on comptait **15 600 allocataires**.

• **L'« allocation de parent isolé » (API)** est versée à la future mère en situation d'isolement ou à toute personne qui du fait du décès du conjoint ou concubin, d'un divorce, d'une séparation de droit ou de fait se retrouve seule pour élever un ou plusieurs enfants. L'allocation est au plus versée pendant un an ou jusqu'au troisième anniversaire du dernier enfant. Il s'agit d'une allocation strictement différentielle qui n'est versée que si les ressources totales du demandeur sont inférieures au montant garanti, variable selon le nombre d'enfants. Pour une personne seule (femme enceinte), le montant garanti s'élève à 2906 francs par mois (déduction faite du forfait logement ⁽¹⁾) ou encore de 3 198 francs (sans déduction du forfait logement). Les ressources prises en compte pour calculer la différentielle intègrent tous les revenus du trimestre précédent à l'exclusion de l'allocation logement et de l'allocation pour jeune enfant (APJE courte) versée du 4^e mois de grossesse au 3^e mois suivant la naissance ; elles comprennent donc toutes les autres prestations familiales. Y compris l'APJE courte et déduction faite du forfait logement, **le minimum garanti pour une femme enceinte est de 3 881 francs**. En juin 1997 on comptait **162 600 allocataires**.

Sans emploi ou à faibles ressources

L'allocation de solidarité spécifique (qui nécessite une certaine durée d'affiliation préalable) et l'allocation d'insertion ou le revenu minimum d'insertion (allocation de solidarité).

• **L'« allocation de solidarité spécifique » (ASS)** est accordée aux chômeurs (inscrits à l'ANPE – hormis le cas des chômeurs de plus de 55 ans) ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et pouvant justifier de 5 ans d'activité salariée dans les dix ans précédant la rupture du contrat de travail. **Le montant maximal de l'allocation est égal à 2 265 francs par mois.** Son versement ne peut toutefois conduire à porter les ressources du demandeur et de son conjoint ou concubin au delà d'un plafond fixé à 5 284 francs pour une personne célibataire et à 8 304 francs pour un couple. De plus, pour les personnes âgées de 55 ans et plus et

(1) Pour l'API et le RMI le montant garanti est réduit d'un forfait logement lorsque l'allocataire reçoit l'allocation logement ou est hébergé gratuitement. Seules les personnes mal logées et n'ayant pas droit de ce fait à l'allocation logement n'ont pas d'allocation réduite. Pour les RMISTes seuls 9 % des allocataires sont dans ce cas.

ayant 20 années d'activité salariée ou de 57 ans 1/2 ou plus et ayant 10 années d'activité salariée, une majoration de 989 francs par mois est accordée, portant ainsi le montant maximal de l'allocation à 3 253 francs par mois. Les ressources prises en compte pour le calcul de la différentielle « allocation de solidarité spécifique » (hors majoration pour âge) sont les ressources des 12 mois précédant la demande telles que déclarées à l'administration fiscale avant déduction des 10 et 20 % ; elles ne comprennent donc ni les prestations familiales, ni les aides aux logements. Le plafond de ressources permet de fait d'obtenir l'allocation avec un cumul de ressources propres non négligeable ; cumul par ailleurs augmenté lors de la reprise d'une activité du fait du mécanisme spécifique à l'ASS et au RMI dit de l'intéressement ⁽¹⁾. En octobre 1997 on comptait **481 300 allocataires**.

• L'« allocation d'insertion » (AI) est accordée sans condition d'activité aux rapatriés, apatrides et ressortissants étrangers titulaires de la carte de réfugié, aux travailleurs salariés expatriés non couverts par le régime d'assurance chômage, aux salariés victimes d'accidents de travail en attente de stage de réadaptation. **Le montant maximal de l'allocation est égal à 1 311 francs par mois**. Son versement ne peut toutefois conduire à porter les ressources du demandeur et de son conjoint ou concubin au delà d'un plafond fixé à 3 933 francs pour une personne célibataire et à 7 866 francs pour un couple. Les ressources prises en compte pour le calcul de la différentielle « allocation d'insertion » sont les ressources des 12 mois précédant la demande telles que déclarées à l'administration fiscale avant déduction des 10 et 20 % ; elles ne comprennent donc ni les prestations familiales, ni les aides aux logements. Le plafond de ressources permet de fait d'obtenir l'allocation avec un cumul de ressources propres non négligeable. En octobre 1997 on comptait **17 500 allocataires**.

• Le « revenu minimum d'insertion » (RMI) est accordé à toute personne ayant plus de 25 ans ou ayant un enfant à charge. Il assure un revenu minimum variable selon la taille du foyer et fournit les moyens de se réinsérer socialement ou professionnellement par l'établissement négocié d'un contrat d'insertion. Il s'agit d'une allocation strictement différentielle qui n'est versée que si les ressources totales du demandeur et de son conjoint ou concubin sont inférieures au montant garanti variable selon le nombre d'enfants. **Pour une personne seule le montant garanti s'élève à 2 138 francs par mois (déduction faite du forfait logement ⁽²⁾)** ou encore de 2 429 francs (sans déduction du forfait logement). Les ressources prises en compte pour calculer la différentielle intègrent tous les revenus du trimestre précédent à l'exclusion de l'allocation logement, elles comprennent donc toutes les prestations familiales. Pour les personnes reprenant une activité professionnelle un abattement sur les revenus d'activité est toutefois accordé pendant une période limitée ; il s'agit du

(1) *Présentation du mécanisme dans l'annexe 5 : « les minima sociaux ; faiblesses actuelles du système ».*

(2) *Hors mécanisme de l'intéressement.*

mécanisme dit de l'intéressement. En juin 1997 on comptait **1 025 700 allocataires**.

Comparaison des minima

On constate ainsi que la condition d'activité détermine dans la majorité des cas – cela n'est pas vrai pour les minima sociaux s'adressant à des personnes handicapées – les critères retenus pour définir la condition de ressources. Les minima sociaux ne se différencient, en effet pas seulement par le montant du revenu minimum garanti mais aussi par les différences de niveaux possibles de revenus autorisés. Selon les cas la prestation est une stricte différentielle ou autorise dans la limite d'un plafond plus ou moins important des cumuls entre allocation versée et ressources propres (revenus d'activité ou de remplacement, revenu du capital, prestations familiales).

Sous cet angle on peut classer les minima en deux catégories :

- la première : avec le minimum vieillesse, l'allocation de parent isolé, le revenu minimum d'insertion (prestations de solidarité) mais aussi le minimum invalidité qui sont des allocations strictement différentielles ;
- la deuxième : avec l'allocation de veuvage, l'allocation de solidarité spécifique (allocation d'assurance) mais aussi l'allocation aux adultes handicapés ou encore l'allocation d'insertion (allocation de solidarité) qui autorisent un cumul dans la limite de plafonds entre le minimum garanti et les ressources propres du ménage.

On peut aussi noter la spécificité de l'allocation de parent isolé, du revenu minimum d'insertion et de l'allocation aux adultes handicapés qui ont une base ressources différente des autres minima :

- en ce qui concerne l'API et le RMI, la différence tient à l'intégration dans la base ressources de la majorité des prestations familiales (sauf APJE courte pour l'API), le montant de l'allocation tenant compte du nombre d'enfants à charge. Ces prestations sont « familialisées » ;
- en ce qui concerne l'AAH, la différence tient au choix d'une base ressources fiscales déduction faite des abattements de 10 et 20 % et de l'abattement spécifique pour personnes invalides qui permet ainsi un cumul important entre allocation et revenus propres.

Le tableau et graphique joints présentent les niveaux de ces minima sociaux ainsi que les possibilités éventuelles de cumul selon la composition familiale (couple – sans enfants – un et deux enfants). Les données pour être comparables sont déduction faite du forfait logement pour l'API et le RMI. Elles ne tiennent pas compte en revanche des allocations logement que peuvent obtenir les ménages concernés, ni des mécanismes d'intéressement RMI et ASS.

Comparaison des minima sociaux et des revenus d'activité

Pour comparer les minima sociaux aux revenus d'activité (hors effet de l'intéressement) il faut rajouter, du fait des spécificités de la base ressources permettant leur calcul, les allocations logement.

Cette base ressources traite en effet différemment des autres, les ressources des personnes ayant perçu ou percevant des minima sociaux, et ce pour deux raisons :

- en premier lieu, du fait de la définition même de cette base ressources. Dans la mesure où la référence générale pour le calcul de l'allocation logement correspond aux revenus nets catégoriels de l'année précédente retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, cette base ressources ne tient pas compte des minima sociaux qui sont non imposables, alors qu'elle intègre la totalité des autres revenus et notamment la totalité des revenus d'activité.
- en deuxième lieu, parce que la perception du RMI et de l'ASS (et aussi de l'AUD à taux plancher) conduit à réviser la base par neutralisation complète des ressources d'activité et de chômage.

L'intégration de ces allocations logement met alors en évidence la forte variation de ressources due à la spécificité de cette base. Ainsi une personne seule ayant un travail à mi-temps rémunéré au SMIC n'a pas le RMI et pourtant un revenu inférieur de 20 francs par mois si l'on tient compte des écarts d'allocation logement, et inférieur de plus de 200 francs si l'on intègre en plus l'effet taxe d'habitation ; les RMIstes ayant par ailleurs un dégrèvement total de taxe d'habitation.

Les minima sociaux en 1998

minima	montants des minima (1)								
	0 enfant			1 enfant			deux enfants		
	minimum garanti	plafond de ressources de l'allocataire(s)	plafond de ressources du ménage	minimum garanti	plafond de ressources de l'allocataire(s)	plafond de ressources du ménage	minimum garanti	plafond de ressources de l'allocataire(s)	plafond de ressources du ménage
Minimum vieillesse (personne seule)	3 471	3 555							
Minimum vieillesse (couple)	6 227		6 227						
Minimum invalidité	3 471	3 471	3 471	3 471	3 471	3 471	4 150	4 150	4 150
Allocation Adulte Handicapé (3)	3 471	4 825	9 651	3 471	6 076	10 902	4 150	8 006	12 831
Allocation Parent Isolé (2)	3 881	3 881		3 680	3 680		4 608	4 608	
Allocation veuvage 1 ^{re} année	3 107	3 884		3 584	4 361		4 741	5 517	
Allocation veuvage 2 ^e année	2 041	3 884		2 519	4 361		3 675	5 517	
Allocation veuvage 3 ^e année	1 554	3 884		2 032	4 361		3 188	5 517	
Allocation d'insertion	1 311	3 933	7 866	1 311	3 933	7 866	1 990	4 612	8 545
Allocation Solidarité Spécifique	2 265	5 284	8 304	2 265	5 284	8 304	2 943	5 963	8 983
Allocation Solidarité Spécifique majorée	3 253	6 273	9 292	3 253	6 273	9 292	3 931	6 951	9 971
Revenu Minimum Insertion (un isolé) (2)	2 138	2 138		3 061	3 061		3 651	3 651	
Revenu Minimum Insertion (couple) (2)	3 061		3 061	3 651		3 651	4 380		4 380

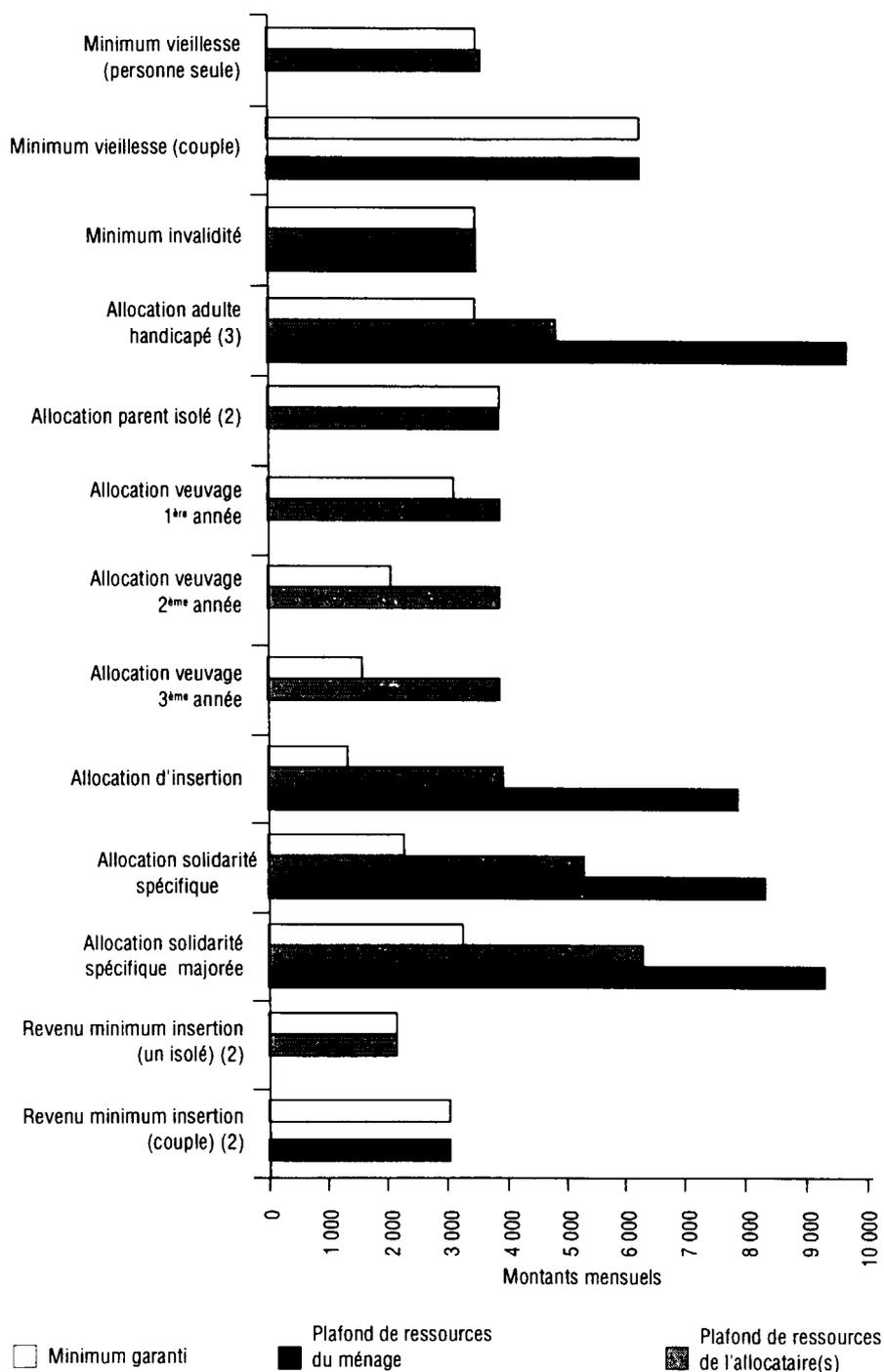
(1) Ces montants ne comprennent pas les allocations logement, ils comprennent en revanche les allocations familiales (hors toutefois majoration pour âge), le complément familial (mais non l'APJE, sauf APJE courte pour l'API) et l'allocation de soutien familial déduction éventuelle faite de la CRDS.

(2) Pour le RMI et l'API les montants sont forfait logement déduit, pour l'API sans enfant on a rajouté l'APJE courte.

(3) Pour l'AAH le plafond de ressources est recalculé avant déduction des 10% et 20% fiscaux, sans tenir compte toutefois de l'abattement personnes invalides.

Il s'agit donc du plafond minimum, celui-ci pouvant être accru dans certains cas.

Comparaison des minima (sans enfants)



**Comparaison du RMI et des revenus d'activité (1)
(législation 1998)**

	RMI				1/2 SMIC (2 640 F)			Écart
	Sans déduction du forfait logement	Avec déduction du forfait logement	Allocation logement (2)	Total des ressources	Prestations familiales (3)	Allocation logement (2)	Total des ressources	
Personne seule	2 429	2 138	1 585	3 723	0	1 064	3 704	- 19
Couple sans enfants	3 644	3 061	1 864	4 925	0	1 411	4 051	RMI
Couple avec un enfant	4 373	3 651	2 067	5 718	0	1 849	4 489	RMI
Couple avec deux enfants	5 102	4 380	2 175	6 555	679	1 978	5 297	RMI
Couple avec trois enfants	6 074	5 352	2 373	7 725	2 432	2 215	7 287	RMI
Famille monoparentale un enfant	3 644	3 061	2 067	5 128	478	1 849	4 967	- 161
Famille monoparentale deux enfants	4 373	3 651	2 175	5 826	1 634	1 978	6 252	425
Famille monoparentale trois enfants	5 345	4 623	2 373	6 996	3 865	2 215	8 720	1 723

	RMI				1 SMIC (5 280 F)			Écart
	Sans déduction du forfait logement	Avec déduction du forfait logement	Allocation logement (2)	Total des ressources	Prestations familiales (3)	Allocation logement (2)	Total des ressources	
Personne seule	2 429	2 138	1 585	3 723	0	388	5 668	1 945
Couple sans enfants	3 644	3 061	1 864	4 925	0	704	5 984	1 059
Couple avec un enfant	4 373	3 651	2 067	5 718	0	1 294	6 574	856
Couple avec deux enfants	5 102	4 380	2 175	6 555	679	1 529	7 488	932
Couple avec trois enfants	6 074	5 352	2 373	7 725	2 432	1 889	9 601	1 876
Famille monoparentale un enfant	3 644	3 061	2 067	5 128	478	1 294	7 052	1 924
Famille monoparentale deux enfants	4 373	3 651	2 175	5 826	1 634	1 529	8 443	2 616
Famille monoparentale trois enfants	5 345	4 623	2 373	6 996	3 865	1 889	11 034	4 037

(1) On ne tient pas compte ici de la fiscalité : taxe d'habitation et impôt sur le revenu, pour les personnes n'ayant pas le RMI. A 1/2 SMIC ou 1 SMIC la taxe d'habitation est de l'ordre de 200 francs par mois, elle est à zéro pour celles ayant le RMI

(2) Hypothèse de calcul le loyer pris en compte pour le calcul de l'allocation logement correspond au loyer plafond de la zone 1

(3) Les prestations familiales prises en compte sont les allocations familiales (hors toutefois majoration pour âge), le complément familial (mais non l'APJE), et l'allocation de soutien familial déduction faite de la CRDS

Structure par âge de différents minima-sociaux

Âge	RMI (1)	API (2)	ASS (3)	ASS (hom.)	ASS (fem.)	AAH (1)	AAH (hom.)	AAH (fem.)
Moins de 25	3,6	37,5	0,3	0,3	0,3	8,9	10,4	7,5
25 à 29	26,2	25,8	5,1	4,7	5,6	11,7	13,5	10,1
30 à 34	18,1	17,9	12,3	10,5	14,2	13,5	14,9	12,1
35 à 39	13,1	10,7	14,3	13,3	15,5	13,6	14,4	12,9
40 à 44	11,7	5,4	14,9	15,3	14,5	13,1	13,7	12,6
45 à 49	10,8	2,7	15,6	17,3	13,6	12,6	12,5	12,7
50 à 54	7,6		13,1	14,8	11,3	10,0	9,3	10,7
55 à 59	5,2		18,1	18,9	17,3	9,2	7,9	10,5
60 à 64	2,4		6,3	4,9	7,7	3,6	2,1	5,0
65 et plus	1,3					3,6	1,3	5,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	1 025 694	162 602	511 598	266 354	245 244	603 771	296 509	307 262

(1) juin 1997

(2) totaljuin 97 - structure 95

(3) décembre 1996

Les minima sociaux Règles de revalorisation

Certains minima ont des règles précises de revalorisation, pour d'autres en revanche les modalités de revalorisation ne sont régies par aucun texte, mais peuvent être en pratique alignées sur celles d'indicateurs spécifiques (exemple du minimum vieillesse). Le tableau suivant présente les règles en vigueur pour chacun des minima, ainsi que les pratiques passées d'indexation.

	Textes	Pratiques passées d'indexation
Minimum vieillesse	aucun texte - décret pris chaque année au même moment que l'arrêté de revalorisation des pensions de retraite	Le taux de revalorisation du minimum vieillesse a été régulièrement aligné sur celui des pensions. Pour certaines années (en 1995 et 1996 par exemple) un coup de pouce supplémentaire a été attribué
Minimum invalidité	l'article L.815-3-1 du code de la Sécurité sociale accorde aux titulaires d'une pension d'invalidité une allocation supplémentaire portant le minimum invalidité au niveau du minimum vieillesse	===> évolue comme le minimum vieillesse
AAH	l'article D.821-3 du code de la Sécurité sociale porte le montant de l'AAH au niveau de celui du minimum vieillesse	===> évolue comme le minimum vieillesse
Allocation veuvage	l'article L356-2 du code de la Sécurité sociale précise que l'allocation est revalorisée comme les prestations d'assurance vieillesse	===> évolue comme les pensions
Allocation de parent isolé	l'article R.524-5 du code de la Sécurité sociale fixe le montant de l'API en % du montant de la BMAF (base mensuelle de calcul des allocations familiales)	===> évolue comme les allocations familiales
RMI	l'article 3 de la loi relative au RMI prévoit la revalorisation du RMI deux fois par an en fonction de l'évolution des prix	en pratique l'évolution du montant du RMI est indexée sur l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac. Depuis 1993, le RMI n'est revalorisé qu'une fois par an.
ASS - AI	aucune règle précise	l'ASS par exemple n'avait pas été revalorisée depuis 1994, une augmentation de 2% avec effet rétroactif au 1er juillet vient d'être décidée

En référence à l'année 1990, on peut ainsi classer les minima sociaux en trois catégories selon leur évolution respective (tableau) :

- le RMI, l'allocation veuvage et l'API dont la croissance en moyenne annuelle 1990-1997 a été proche de celle des prix hors tabac (légèrement supérieure pour le RMI et l'allocation veuvage, légèrement inférieure du fait de la faible croissance de la BMAF – base mensuelle de calcul des allocations familiales – en 1996 pour l'API) ;
- le minimum vieillesse, le minimum invalidité et l'allocation aux adultes handicapés qui du fait des coups de pouce accordés en 1995 et 1996 ont eu une évolution plus rapide que celle des prix.
- l'ASS et l'AI qui ont eu en revanche, du fait de leur non indexation, une évolution plus ralentie que celle des prix.

Revalorisation

	RMI	BMAF	Vieillesse	Veuvage	ASS	prix hors tabac	prix y.c. tabac	SMIC net	Salaire net de base (1)
	base 100	base 100	base 100	base 100	base 100	base 100	base 100	base 100	base 100
1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1991	103,0	102,9	102,8	102,8	102,1	103,2	103,2	105,3	103,8
1992	105,3	105,2	105,2	105,2	104,5	105,6	105,7	108,6	106,6
1993	107,8	108,4	107,7	107,7	106,8	107,5	107,9	110,0	108,0
1994	109,9	110,5	109,8	109,8	107,6	109,0	109,7	111,1	108,9
1995	111,3	112,4	112,5	111,1	108,4	110,8	111,6	114,2	111,2
1996	113,5	112,1	116,6	113,8	108,4	112,9	113,8	116,5	112,9
1997	115,0	113,5	118,1	115,3	109,5	114,1	115,2	120,4	116,1

(1) salaire de base à structure constante, hors primes (enquête ACEMO), salariés à temps complet, établissements + 10 salariés

Les minima sociaux Faiblesses du système actuel

par Catherine Zaidman, chargée de mission
à la direction de la Sécurité sociale

Plusieurs rapports récents (rapport du CSERC et CERC-Association) sur les minima sociaux présentent les logiques qui ont inspiré la création des différents dispositifs : assurance contre un risque ou encore garantie de ressources pour des populations insuffisamment couvertes par les régimes d'assurance sociale.

L'extension progressive de la couverture sociale à l'ensemble de la population par ajouts successifs de dispositifs explique la complexité actuelle du système qui comprend aujourd'hui huit minima sociaux : minimum vieillesse, minimum invalidité, allocation aux adultes handicapés, assurance veuvage, allocation de parent isolé, allocation d'insertion, allocation de solidarité spécifique, revenu minimum d'insertion.

L'étude de ces minima sociaux a permis de mettre en évidence les faiblesses et incohérences du système actuel.

Populations cibles et diversité des situations

L'organisation construite par sédimentation de dispositifs s'adressant chacun à des populations cibles rend paradoxalement mal compte de la diversité des situations et processus conduisant les personnes à être allocataires d'un minimum-social.

En effet même si le système apparaît cohérent au regard des deux critères : risque couvert et activité professionnelle antérieure (tableau), dans la mesure où à chaque groupe cible principal correspond deux minima sociaux, l'un « assurantiel » pour les personnes ayant contribué dans le passé, l'autre de « solidarité » pour celles n'ayant pas ou peu cotisé, l'étude des populations concernées montre la partielle inadéquation d'une telle structuration.

Celle-ci correspond en fait à la logique instrumentale « de publics cibles » qui conduit à proposer pour chaque catégorie de personnes susceptibles d'être actives des politiques spécifiques correctrices et non à celle plus dynamique qui s'intéresserait à leurs parcours et chercherait à éviter les processus de précarisation.

Elle suppose en premier lieu que les populations soient bien identifiées pour éviter des inégalités de traitement entre personnes ayant des situations relativement proches. Elle repose en second lieu sur l'hypothèse d'une certaine stabilité des populations ou à tout le moins d'une capacité de gestion efficace permettant de traiter correctement les changements de statut des personnes.

Les différents minima

Montants au 1^{er} janvier 1998 (isolé ou couple sans enfant) :
en gras le minimum garanti, en italique gras le plafond de ressources de l'allocataire, en italique non-gras le plafond de ressources du couple

PUBLICS CIBLES	CRITÈRE D'ACTIVITÉ	
	Allocataire ayant eu une activité antérieure	Allocataire n'ayant pas eu une activité suffisante
Personnes âgées	Minimum vieillesse personne seule (3471-3555) couple(6227-6227) allocation vieux travailleurs supplément FNS	
Personnes handicapées	Minimum invalidité (3471-3471-3471)	Allocation Adulte Handicapé (3471-4825-9651)
Personnes isolées	Allocation veuvage 1 ^{re} année (3107-3884) 2 ^e année (2041-3884) 3 ^e année (1554-3884)	Allocation de Parent Isolé (limitée dans le temps) ⁽¹⁾ femme enceinte (2906-2906) + APJE courte 975 ⁽²⁾
Personnes privées d'emploi ou à faibles ressources	Allocation de Solidarité Spécifique normale (2265-5284-8304) majorée (3253-6273-9292)	Allocation d'Insertion ⁽³⁾ (limitée dans le temps) (1311-3933-7866) Revenu Minimum d'Insertion isolé (2138-2138) ⁽¹⁾ couple (3061-3061)

(1) Montant déduction faite du forfait logement

(2) APJE courte : allocation pour jeune enfant versée du 4^e mois de grossesse au 3^e mois suivant la naissance

(3) Depuis 1992 cette allocation ne concerne que les détenus libérés, les rapatriés, les apatrides, réfugiés et bénéficiaires du droit d'asile, les expatriés, les victimes d'accident du travail ou de maladies professionnelles en attente de stage

Identification des populations

La catégorisation présentée ci-dessus suppose que les populations cibles soient bien distinctes et stables. Les différentes études conduisent pourtant à un tout autre diagnostic.

La distinction RMistes/titulaires de l'ASS/titulaires de l'allocation aux adultes handicapés apparaît en effet en partie artificielle. Tout d'abord l'importance des RMistes ayant des revenus d'activité ou/et titulaires de contrats d'activité de type CES, CEC montre que cette population n'est pas plus éloignée du marché du travail que ne l'est celle des titulaires de l'ASS. Ensuite l'analyse de la structure démographique des populations des RMistes, des titulaires de l'ASS et des titulaires de l'AAH et de leur évolution laisse à penser qu'aux âges élevés, au delà de 50-55 ans notamment, les difficultés d'insertion sur le marché du travail seraient un facteur de croissance du nombre de titulaires à l'AAH (tableau, annexe 3). Une enquête récente ⁽¹⁾ sur les allocataires de l'AAH au titre de l'article 35-2 (personnes ayant une incapacité comprise entre 50 % et 80 % et dans l'impossibilité médicale de se procurer un emploi) conclut à une surreprésentation des femmes âgées sans qualification dans la population étudiée par rapport à celle de l'ensemble des bénéficiaires de l'AAH ; cette surreprésentation peut s'interpréter comme la traduction des difficultés rencontrées par cette population à reprendre un travail compte tenu de la conjoncture actuelle. Ce point avait déjà été signalé lors des réflexions menées au Commissariat Général du Plan en 1992 par un groupe interadministratif présidé par B. Fragonard et ayant pour objet l'étude des minima sociaux.

Des populations ayant des situations relativement identiques ont de ce fait des droits différents.

Paradoxe du système, sa mise en place par ajouts successifs sans mise en concordance régulière des différents dispositifs conduit de plus, dans certains cas, à traiter des populations relevant de la solidarité plus favorablement que celles relevant de l'assurance. Le cas le plus flagrant est celui des invalides qui n'ont pas droit au complément d'invalidité dont disposent les adultes handicapés invalides à 80 % ; ou encore celui des veuves sans ressources propres qui reçoivent dès la deuxième année de leur veuvage une prestation inférieure au minimum garanti par le RMI (voir graphique annexe 3 : les minima sociaux – présentation générale).

Notons encore sur ce thème « les droits connexes » accordés aux RMistes qui représentent dans bien des cas un avantage important : qu'il s'agisse du dégrèvement total de taxe d'habitation (alors qu'il n'est que partiel – au dessus d'un certain montant de taxe d'habitation – pour les personnes à faibles ressources) ou encore de la prise en charge à 100 % du ticket modérateur et du forfait journalier de l'assurance-maladie. Avantages spécifiques, parce que de plein droit, pour les RMistes alors

(1) CTNERHI, Pascale Roussel et Dominique Velche, *Caractéristiques des titulaires d'allocation aux adultes handicapés au titre de l'article 35-2 de la loi de 1975*, décembre 1997.

que les autres catégories de ménages à faibles ressources ne peuvent obtenir d'abattement de la valeur locative pour le calcul de la taxe d'habitation ou de prise en charge complémentaire à la Sécurité sociale des soins médicaux qu'en fonction de barèmes spécifiques établis par les collectivités locales.

Stabilité des populations

Si nous ne disposons actuellement que de peu d'informations sur les itinéraires des personnes percevant des minima sociaux, les quelques enquêtes disponibles (CREDOC notamment⁽¹⁾) ou encore les statistiques de la CNAF permettent toutefois d'établir, contrairement à l'hypothèse implicite de stabilité correspondant à la structuration définie, l'existence de déport pour une fraction significative de la population concernée d'un minima à l'autre ou encore de l'indemnisation chômage au RMI.

Selon l'enquête du CREDOC un pourcentage non négligeable d'entrants au RMI aurait, en effet, à un moment ou à un autre touché l'ASS ou l'API (dans l'enquête CREDOC le pourcentage calculé est de 14 % pour l'ASS et de 25 % pour l'API⁽²⁾) ; même diagnostic pour la DARES qui dans son étude sur les bénéficiaires de l'ASS (exploitation d'une enquête de mars 1996)⁽³⁾ notait que 7 % d'entre eux cumulent ASS et RMI ; ou encore pour la CNAF qui constate plus généralement que 10 % environ des bénéficiaires du RMI perçoivent des allocations de chômage (statistiques de la CNAF – décembre 1996 – tableau).

Les ressources des RMistes décembre 1996

Type de ressources (*)	Nombre de bénéficiaires en %
Revenu d'activité	11,3
Revenu d'activité d'insertion (CES...)	6,8
Rémunération de stages de formation	2,2
IJ maladie-maternité	1,0
Allocations de chômage	9,6
Pensions alimentaires	4,1
Rentes, pensions retraites	2,5

(*) Seules les rubriques de la déclaration de ressources qui ont concerné au moins 1 % des bénéficiaires du RMI sont renseignées (le veuvage moins de 1 %)

Source : CNAF (déclaration de ressources, décembre 1996)

(1) CREDOC, novembre 1996 : « Les nouveaux arrivants au revenu minimum d'insertion, profils, parcours antérieurs, rapports à l'emploi et à la famille ».

(2) Ce chiffre est uniquement indicatif : l'échantillon du CREDOC étant faible (nombre de personnes : 900 entrants au premier trimestre 1995).

(3) Selma Amira et David Favre : « Les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique : malgré une recherche active d'emploi, des difficultés majeures de réinsertion » Premières informations et premières synthèses, DARES n° 96-10-42-2.

Or de telles transitions entre situations sont mal prises en compte du fait de la multiplicité des règles de gestion (gestionnaires différents) et des modalités de calcul des allocations (prise en compte différente des ressources propres de l'allocataire et de son conjoint et des charges d'enfant), constituant ainsi un handicap pour les personnes passant d'un état à un autre, ou cumulant deux prestations différentes (veuvage puis RMI, ou encore chômage et RMI...).

Outre le fait que certaines situations sont mal perçues et considérées comme « stigmatisantes » (RMI) et conduisent une proportion non négligeable de personnes à retarder leur demande, les décalages temporels de prise en compte des ressources peuvent entraîner des pertes de revenus.

Pour le calcul du montant de la différentielle RMI, par exemple, les ressources prises en compte sont celles du trimestre précédant la demande, ces dernières n'étant neutralisées que si la personne n'a plus aucune ressource à la date de sa demande. Or une telle disposition conduit à pénaliser les veuves (sans autres ressources que la prestation veuvage) dont le montant de la prestation vient à devenir inférieur à celui du RMI (passage de la 1^{re} à la deuxième année de veuvage) ou encore le chômeur (sans autres ressources que ses indemnités de chômage) qui rentre dans le dispositif RMI. En effet dans ces deux cas particuliers, il faudra que ces personnes attendent un trimestre pour obtenir le versement de la différentielle RMI alors même que leurs revenus de remplacement veuvage 2^e année et chômage sont inférieurs au montant garanti par le RMI.

Le taux de 10 % de RMIstes percevant des allocations chômage correspond en fait à trois types de situation :

- la première, à celle des bénéficiaires de l'ASS qui n'ont pas d'allocation logement parce que mal logés et ont de ce fait droit au RMI sans déduction du forfait logement, la prestation ASS étant dans ce cas inférieure au RMI (seuls 9 % des RMIstes sont dans cette situation par rapport au forfait logement) ;
- la seconde, à celle des personnes ayant eu antérieurement des activités à temps partiel donnant droit à des allocations de chômage réduites,
- la troisième enfin à celle des personnes en couple ou/et chargées de famille dont l'ensemble des revenus est inférieur au niveau garanti par le RMI couple ou/et chargé de famille. Cette situation tient à la différence d'approche des prestations de chômage, prestation à la personne, de celle du RMI, prestation à la famille. Cette question renvoie directement au point suivant.

La prise en compte des charges d'enfants

La prise en compte différente des charges d'enfant rend le débat sur la familialisation confus.

Selon les minima sociaux deux logiques différentes de prise en charge des enfants sont actuellement retenues.

La première correspond à une approche en terme de charges : c'est celle implicitement retenue pour le calcul des prestations familiales qui viennent s'ajouter aux montants de la plupart des minima sociaux (voir annexe : les minima-sociaux, présentation générale) ; la CNAF versant, selon le nombre et l'âge des enfants, le même montant de prestations à tout ménage dont les ressources sont inférieures à un plafond.

La deuxième correspond à une approche en terme de niveau de vie, dans laquelle on attribue à l'enfant une part identique à celle de ses parents dans le budget de la famille, part qui tient compte des coûts mais aussi des économies d'échelle engendrées par le regroupement au sein d'un même foyer. Cela revient en fait à estimer des coefficients de pondération (1, 0,5 ou encore 0,3) permettant de mesurer la perte de niveau de vie associée au développement de la famille : c'est l'optique implicite prise pour le calcul du minimum garanti par le RMI puisque celui-ci évolue, selon des coefficients définis, en fonction de la taille de la famille. Le montant de la différentielle RMI versée se calcule en effet en faisant la différence entre le montant minimum garanti et l'intégralité des ressources propres du ménage y compris prestations familiales.

Comparaison de l'échelle d'équivalence du RMI avec celle estimée par l'INSEE

Si l'on compare l'échelle retenue à celle estimée par l'INSEE ⁽¹⁾ on constate que les coefficients retenus (RMI couple) sont identiques pour l'adulte supplémentaire et l'enfant de moins de 15 ans, en revanche le coût supplémentaire estimé par l'INSEE d'un enfant de plus de 15 ans n'est pas pris en compte dans le barème du RMI.

Ce diagnostic ne tient pas compte de l'effet de l'allocation logement, qu'il faut toutefois intégrer. Les économies d'échelle estimées par l'INSEE tiennent compte, en effet, pour une bonne part à la diminution relative, avec l'accroissement de la taille du ménage, du poste dépenses de logement et de sa contrepartie. On est donc fondé à comparer plutôt l'échelle INSEE à celle obtenue pour des RMISTes ayant des charges de logement et disposant en contrepartie de l'allocation correspondante (50 % des RMISTes, 41 % étant logés gratuitement et 9 % étant mal logés et donc sans allocation logement). Cette comparaison conduit alors à nuancer le diagnostic, l'allocation de logement étant moins familialisée sous l'hypothèse d'un loyer égal au loyer plafond de la zone 1.

(1) Hourriez J.M. et Olier L. (1998) « Estimation d'une échelle d'équivalence, méthodes objectives et subjectives » *Économie et statistique*, février 1998.

Les échelles d'équivalence

	échelle d'Oxford	échelle INSEE (couple)	échelle INSEE (isolé)	échelle RMI (1) (couple)	échelle RMI(1) (isolé)	échelle RMI (2) (couple)	échelle RMI(2) (isolé)	échelle RMI (3) (couple)	échelle RMI(3) (isolé)
1 adulte	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1 adulte supp	0,7	0,5		0,5		0,45		0,30	
1 ^{er} enfant -15 ans	0,5	0,3	0,5	0,3	0,5	0,30	0,45	0,30	0,40
1 ^{er} enfant +15 ans	0,7	0,5	0,7	0,3	0,5	0,30	0,45	0,30	0,40
2 ^e enfant -15 ans	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,35	0,30	0,35	0,30
2 ^e enfant +15 ans	0,7	0,5	0,5	0,3	0,3	0,35	0,30	0,35	0,30

(1) sans déduction forfait logement

(2) avec déduction du forfait logement

(3) avec déduction du forfait logement et prise en compte de l'allocation logement (hypothèse le loyer est égal au loyer plafond de la zone 1)

Une telle comparaison pose toutefois plusieurs problèmes :

- d'une part elle n'est valide que pour les 50 % de la population des RMISTes percevant une allocation logement et ayant des charges correspondantes ;
- d'autre part elle ne tient pas compte de la sensibilité des échelles au niveau de revenu. Or plusieurs études récentes ⁽¹⁾ concluent effectivement à la décroissance de l'échelle de coût avec le revenu, les coûts de l'accroissement de la taille de la famille étant d'autant plus élevés que son revenu est faible. Les résultats obtenus restent toutefois fragiles et exploratoires et mériteraient d'être approfondis.

Il est à noter toutefois que ce n'est pas tant la situation des couples que celle des personnes isolées qui a donné lieu à commentaires.

Une première explication tient probablement à la forte représentation des personnes isolées dans le RMI (59 % des allocataires sont isolés, 20 % sont en couple, et 21 % sont des familles mono-parentales, données CNAF - juin 1997) ; les couples sauf les familles nombreuses sont moins représentés dans les familles pauvres dans la mesure où bas salaires et chômage peuvent être compensés au sein du couple (même si cela semble moins vrai aujourd'hui ⁽²⁾). Or selon le CSERC, lorsque l'on retient pour seuil de pauvreté 50 % de la médiane des revenus de l'ensemble de la population, le RMI - personne seule mais aussi couples et/ou chargés de famille - lui est inférieur.

(1) Hourriez J.M. et Olier L. (1998), Lollivier S. (1997).

(2) P. Concialdi et S. Ponthieux : « Les bas salaires en France 1983-1997 », document DARES, n° 15 octobre 1997.

Une autre, tient aux difficultés relevées d'estimation des échelles d'équivalence ⁽¹⁾ et à celle des situations de pauvreté. Différentes études montrent notamment que les résultats en terme de pauvreté sont sensibles à l'approche retenue : approche monétaire, approche par les conditions de vie, approche subjective. Le fait de vivre seul, de ne pas disposer de patrimoine, d'avoir des revenus instables apparaissent alors comme des facteurs explicatifs complémentaires au seul critère de revenu.

Comparaison des prises en charge des enfants par le RMI et les prestations familiales

On peut, en revanche, plus facilement comparer les effets des différentes modalités de prise en compte des charges de famille (RMI et prestations familiales) et estimer leur concordance. Un tel exercice permet alors de cerner l'effet sur la différentielle RMI versée d'une modification de la composition familiale de l'allocataire.

Sous cet angle trois points méritent d'être notés :

- le premier concerne les majorations pour âge, les allocations familiales sont en effet majorées lorsque les enfants atteignent l'âge de 10 et 15 ans (à l'exception de l'aîné des familles n'ayant que 2 enfants à charge). Or aucune majoration n'existe pour le RMI ce qui conduit à une baisse de la différentielle RMI à chaque fois que les enfants atteignent un des deux paliers (tableau) ;
- le second, la prestation pour enfant de moins de trois ans qui est intégrée comme toutes prestations familiales à la base ressources pour le calcul de la différentielle RMI. Un tel mécanisme conduit à afficher une prise en charge beaucoup plus faible du jeune enfant des RMISTes que des autres allocataires de prestations familiales ;
- le troisième, non retranscrit dans le tableau joint, la prise en compte des jeunes adultes. Il existe aujourd'hui, sur ce sujet, des législations différentes : -25 ans pour la législation fiscale lorsque l'enfant est étudiant (-21 ans sinon), -20 ans pour les allocations familiales lorsque l'enfant est étudiant (-19 ans sinon), -25 ans pour les enfants de RMISTes. Ainsi un RMISTe voit sa différentielle augmenter lorsque son enfant, de moins de -25 ans toujours à sa charge, n'ouvre plus le droit aux prestations familiales.

(1) Voir sur ce point le numéro spécial, à paraître, d'*Économie et statistique*, INSEE.

Prise en charge des enfants selon le RMI et les prestations familiales

Nombre d'enfants	Montant des PF ⁽¹⁾		Supplément de RMI en fonction de la structure familiale / sans enfant ⁽²⁾		Différentielle RMI une fois déduites les PF ⁽²⁾	
	Couple	Isolé	Couple	Isolé	Couple	Isolé
1 enfant						
- 3 ans	975	1 453	590		2 676	
+ 3 ans	0	478	590	923	3 651	2 583
2 enfants ⁽³⁾						
un - 3 ans	1 654	2 610	1 319		2 726	
les deux + 3 ans et un - 10 ans	679	1 635	1 319	1 513	3 701	2 016
les deux + 10 ans	870	1 826	1 319	1 513	3 510	1 825
les deux + 15 ans	1 018	1 974	1 319	1 513	3 362	1 677
3 enfants ⁽³⁾						
un -3 ans et les deux autres - 10 ans	2 523	3 957	2 291		2 829	
un -3 ans et les deux autres + 10 ans	2 905	4 339	2 291		2 447	
un -3 ans et les deux autres + 15 ans	3 202	4 636	2 291		2 150	
les trois + 3 ans, deux - 10 ans, un + 10 ans	2 623	4 057	2 291	2 485	2 729	566
les trois + 3 ans, un - 10 ans, deux + 10 ans	2 814	4 248	2 291	2 485	2 538	375
les trois + 3 ans, un + 10 ans, deux + 15 ans	3 301	4 735	2 291	2 485	2 051	0

(1) Les prestations familiales prises en compte sont: les allocations familiales (y compris majoration pour âge), le complément familial, l'APJE et l'allocation de soutien familial déduction éventuelle faite de la CRDS.

(2) forfait logement déduit.

(3) tous les cas de figure ne sont pas représentés.

Ces fluctuations de la différentielle RMI en fonction de l'âge de l'enfant constitue une véritable question. Celles-ci, généralement peu comprises, ne sont que le reflet d'une législation construite par strates successives. Une réflexion globale devrait donc s'engager sur ce point.

Les mécanismes d'intéressement

Le manque de cohérence des règles de calcul de prestations telles l'allocation de logement peut, malgré l'existence de mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité pour certaines prestations (RMI, ASS, AI), réduire le gain relatif d'une activité salariée.

La situation actuelle de l'emploi avec le développement des emplois atypiques, du temps partiel contraint, du chômage récurrent... conduit aujourd'hui à porter une attention particulière aux mécanismes actuels d'intéressement à la reprise d'activité.

De nombreux auteurs traitent de cette question sous l'angle des « trappes à inactivité » que générerait le système par non mise en cohérence des différentes législations fiscales et sociales.

En effet le système actuel au niveau des minima sociaux et des bas salaires intègre de nombreux dispositifs qui peuvent conduire lors de la reprise d'une activité salariée à une forte croissance des taux marginaux de taxation : qu'il s'agisse tout d'abord de l'effet du calcul de la différentielle RMI, qui consiste hors mécanisme d'intéressement (encadré) à taxer à 100 % toute augmentation de revenu au dessous du seuil de ressources de versement du RMI, qu'il s'agisse ensuite des dispositions particulières retenues pour le calcul de l'allocation logement (mise à zéro des ressources des allocataires des minima sociaux, prise compte de l'intégralité des revenus dès lors que l'on ne touche plus de minima sociaux), qu'il s'agisse enfin des décalages temporels pour le calcul des bases ressources (trimestre précédent pour le RMI, sauf si les ressources propres sont à zéro, année civile précédente pour l'allocation logement pour les allocations versées du 1^{er} juillet au 31 juin suivant).

L'intéressement RMI

L'intéressement consiste à ne prendre en compte que 50 % des revenus d'activité dans la base ressources du RMI pour les 750 premières heures d'activité ou à opérer sur ces revenus un abattement égal aux 28 % du RMI de base pour les CES.

Cela permet de ne pas faire jouer pleinement l'effet de la différentielle RMI qui consiste à réduire le montant du RMI versé au fur et à mesure que les revenus d'activité augmentent. Pendant le temps ainsi défini, les ressources de l'allocataire sont alors supérieures au montant minimum garanti.

Ainsi un RMIste isolé reprenant un activité professionnelle à 1/2 SMIC en milieu de trimestre percevra du fait du mécanisme de l'intéressement une différentielle RMI de 1 478 francs le 1^{er} trimestre suivant puis de 818 francs pendant deux autres trimestres alors que sans intéressement il serait sorti du dispositif RMI dès le deuxième trimestre (le versement d'une différentielle RMI le premier trimestre suivant la reprise d'activité étant exclusivement dû au décalage d'un trimestre dans la base ressources de calcul du RMI).

Effet de l'intéressement pour un RMISTe reprenant en milieu de trimestre un activité rémunérée au 1/2 SMIC

Législation 1998

Cas du RMISTe isolé au 1/2 SMIC 1/2 SMIC net = 2 640,2 francs	Trimestre de reprise d'activité	1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre	3 ^e trimestre	4 ^e trimestre
Valeur du RMI	2 138	2 138	2 138	2 138	2 138
Salaire mensuel moyen sur le trimestre	1 320	2 640	2 640	2 640	2 640
Salaire pris en compte pour le RMI	0	660	1 320	1 320	2 640 (*)
Différentielle RMI mensuelle	2 138	1 478	818	818	0
Ressources totales mensuelles	3 458	4 118	3 458	3 458	2 640

(*) l'intégralité du salaire est pris en compte le salarié ayant épuisé ses 750 h. L'intéressement s'arrêterait avant pour un RMISTe reprenant une activité à 1 SMIC

Effet des trois mécanismes : différentielle RMI, intéressement et base ressources de l'allocation logement (sans prise en compte des effets de décalage temporel)

Si l'on s'en tient à la présentation des deux premiers mécanismes (différentielle RMI + intéressement et base ressources de l'allocation logement), en excluant dans un premier temps l'effet financier des décalages temporels, on constate la très forte réactivité de l'allocation logement à la sortie du RMI. Le fait d'en modifier la base ressources en réintégrant l'ensemble des revenus d'activité de l'allocataire à la sortie du RMI réduit de façon importante le montant de cette allocation.

L'analyse faite par M. Fleurbaey, M. Martinez, A. Trannoy : « Les minima sociaux français à la lumière de la théorie de la responsabilité » CSERC, document de travail n° 98-02 est de ce point de vue éclairante (encadré). Hors effet des décalages temporels, ils constatent qu'un célibataire ayant une activité rémunérée au SMIC et bénéficiant du mécanisme de l'intéressement ne perçoit aucun avantage financier de son travail entre 750h et 1050h et connaît même une perte financière de 8400 francs au seuil de 1050h, du fait des effets combinés de la différentielle RMI et de la base ressources de l'allocation logement.

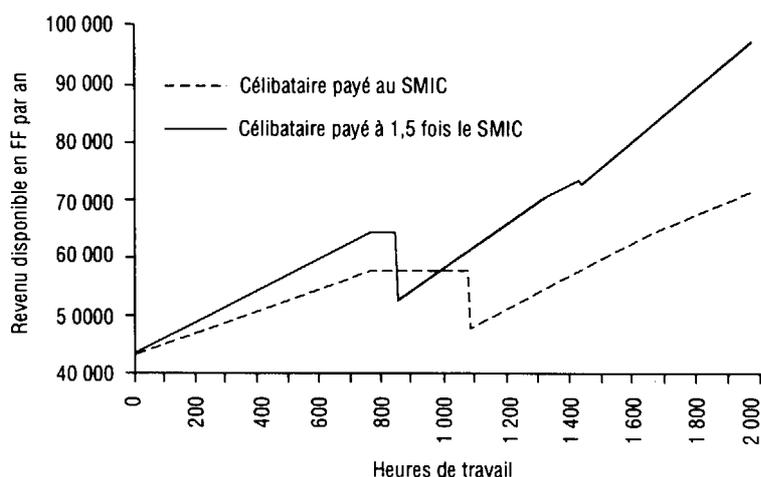
Minima sociaux français à la lumière de la théorie de la responsabilité

M. Fleurbaey, M. Martinez, A. Trannoy
(CSERC, document de travail 98-02)

Cas type d'un célibataire

La prise en compte de l'effet cumulé du RMI⁽¹⁾ et de l'allocation logement⁽²⁾ et de l'impôt sur le revenu aboutit à l'ensemble de budget décrit dans la figure 3 pour les deux cas de figures où l'actif est rémunéré au SMIC et à une fois et demi le SMIC. Nous nous sommes focalisés sur le cas d'un individu qui reprend une activité⁽³⁾ et qui bénéficie alors d'un abattement de 50 % sur les 750 premières heures. Cet abattement devient nul après le seuil des 750 heures d'activité annuelles.

Revenu disponible de célibataires,
en présence de l'abattement de 750 heures à 50 %



L'ensemble de budget d'un salarié payé au SMIC fait apparaître quatre zones à pente distincte : un premier segment à pente positive jusqu'à 750 heures⁽³⁾ lorsque l'abattement vaut 50 %. Le gain marginal moyen entre l'inactivité et le seuil des 750 heures est peu élevé : 17,43 F/heure puisqu'il est imposé à 50 % ! Un second segment de 750 heures à 1 050 heures (environ trois journées par semaine de temps de travail) est

(1) Pour un graphique identique, lorsque l'allocataire perçoit l'ASS, on se reportera à Fleurbaey-Martinez-Trannoy (1996).

(2) Nous supposons donc que ce célibataire n'est pas SDF.

(3) À titre indicatif, 750 heures annuelles signifie un temps de travail moyen de deux journées par semaine.

inefficace, puisque à pente nulle. Dans ce segment, le caractère différentiel du RMI joue à plein ! Une discontinuité intervient au seuil de 1 050 heures pour un individu rémunéré au SMIC, seuil qui correspond à la sortie de l'individu du dispositif du RMI. C'est le jeu complexe du RMI et de l'allocation logement qui est ici en cause. Le RMI et l'allocation logement étant deux fonctions décroissantes du revenu d'activité Y , le revenu disponible devrait être lui aussi décroissant en fonction des heures travaillées. Pour pallier cet effet, un dispositif de neutralisation a été mis en place : tant que l'individu perçoit le RMI, l'allocation logement est versée au taux plein. Dès que l'individu sort du dispositif RMI, il perçoit l'allocation logement calculée cette fois-ci au taux normal, entraînant une discontinuité de l'ensemble de budget (voir graphique 3) au seuil de 1 050 heures pour un individu payé au RMI. La perte sèche de travailler une heure de plus est alors de 8 400 F. Enfin, dans la dernière zone, la petite redevient heureusement positive. celle-ci révélant un gain marginal moyen de 25 F de l'heure entre 1 050 heures et 1 700 heures, le seuil d'imposition pour un smicard.

Rien n'illustre mieux le phénomène de trappe à inactivité qu'engendre l'effet combiné du RMI et de l'allocation logement que les deux exemples suivants. Le revenu disponible d'un célibataire rémunéré au SNIIC reste constant qu'il travaille 210 heures ou 1 050 heures ou qu'il travaille 1 040 ou 1 440 heures. Dans le premier cas, il travaille plus de 800 heures pour rien, dans le deuxième cas 400 heures. Le RMI combiné avec l'allocation logement devient véritablement dans ces deux exemples un revenu minimum d'inactivité ou un revenu complémentaire d'un travail au noir. Cette conclusion doit être tempérée par le décalage de dix-huit mois qui survient en moyenne entre la hausse du revenu primaire et la baisse de l'allocation logement. Pour que l'effet de cette baisse n'ait pas d'effet sur le comportement de l'agent, il faut parier sur sa myopie.

Effets des décalages temporels

Ce diagnostic doit toutefois être nuancé.

M. Fleurbaey, M. Martinez, A. Trannoy comparent des situations d'allocataires différents une fois gommé l'effet des décalages temporels (cumul RMI et activité salariée le premier trimestre et décalage de 18 mois en moyenne pour l'ajustement de la base ressources de l'allocation logement). Ils évaluent le revenu annuel pour une personne travaillant au SMIC à temps très partiel : moins de 750 heures dans l'année, entre 750h et 1050h dans l'année.... La personne travaillant au SMIC à temps plein fera plus de 2000 h dans l'année et se situera donc en haut de la courbe du graphique présenté dans l'encadré.

Le décrochage dans la courbe à 1050h correspond à la situation d'une personne travaillant au SMIC à mi-temps qui a effectivement, une fois sa situation stabilisée (plus d'effets des décalages temporels), un revenu inférieur à celui qu'elle avait en restant au RMI.

De façon transitoire le retour à l'emploi procure toutefois un avantage financier non négligeable du fait des décalages temporels sur l'allocation logement et le RMI (cf. tableau tiré du rapport de l'ODAS ⁽¹⁾).

Comparaison des revenus RMI, 1/2 SMIC, 1 SMIC

Revenu mensuel net de logement par unité de consommation ⁽¹⁾

Cas type	% de bénéficiaires RMI	Revenus permanents ⁽²⁾ écart au RMI en francs		Revenus transitoires ⁽⁴⁾ supplément de ressources en francs			
		1/2 SMIC ⁽³⁾	SMIC	1/2 SMIC		SMIC	
				Cumul + inter	alloc. logement	Cumul + inter	alloc. logement
Isolé							
- avec allocation logement	20%	- 254	1 503	11 500	9 100	6 300	21 100
- hébergé	33%	304	2 855	11 500		6 300	
Monoparental 1 enfant + 3 ans							
- avec allocation logement	9%	- 242	1 130	15 400	RMI	7 700	11 500
- hébergé	3%	- 25	1 654	15 400		7 700	

(1) échelle d'Oxford - calcul à législation 1997

(2) comparaison situation finale par rapport à situation initiale après tout décalage temporel

(3) sauf dans le cas "famille mono-parentale avec allocation logement" et bien que le revenu net puisse être inférieur au RMI, la personne sort du dispositif RMI et perd dès lors ses droits connexes

(4) reprise du travail 1er janvier - début de trimestre RMI - effet du cumul RMI et activité (trois mois), de l'intéressement et du décalage sur l'allocation logement.

Ainsi, une personne isolée reprenant un travail à 1/2 SMIC peut obtenir des revenus transitoires de 21 000 francs environ du fait des effets combinés de ces trois mécanismes (cumul sur 1 trimestre de ses revenus d'activité et du RMI ; bénéfice de l'intéressement ; et enfin décalage de 18 mois de l'allocation logement lorsque la reprise de l'activité se fait au 1^{er} janvier). Ce n'est qu'au bout du compte, une fois sorti du dispositif RMI et l'ajustement de la base ressources de l'allocation logement effectué à la nouvelle situation, qu'un RMISTE maintenu dans un travail à mi-temps payé au SMIC voit sa situation se dégrader par rapport à sa situation initiale. Ses ressources totales y compris allocation logement sont alors de 200 francs inférieures à ce qu'elles étaient lorsqu'il était RMISTE.

La situation est différente pour un salarié payé au SMIC puisque dans ce cas ses ressources sont accrues de 1500 francs environ.

(1) ODAS, *Du RMI au SMIC : étude sur l'apport financier de l'accès à l'emploi par types de ménages*, mars 1997.

Dans une perspective de réinsertion rapide dans des emplois stables à temps complet, le mécanisme de l'intéressement et du décalage temporel sur la base ressources de l'allocation logement permettait d'éviter toute perte de ressources. C'est le développement des emplois à temps partiels contraints et du chômage récurrent qui conduit à réviser l'analyse.

Des fluctuations importantes des ressources pour les RMistes reprenant une activité

La question n'est toutefois pas tant celle de la désincitation au travail des mécanismes en vigueur que celles :

- de leur opacité qui rend incompréhensible le calcul de la différentielle RMI versée aux allocataires,
- et de leur complexité qui entraîne, pour les personnes bénéficiaires de minima sociaux et ayant des activités réduites à durée déterminée, des variations permanentes de ressources.

La forte croissance du nombre des allocataires du RMI dans les différents dispositifs d'emplois aidés (Contrat emploi solidarité, Contrat d'emploi consolidé, Contrats d'initiative emploi,) le nombre de ceux qui cumulent revenus d'activité et RMI (cf. tableau ci-dessus) et pour certains bénéficient de l'intéressement (cf. tableau de CSERC, p. 145) ou encore le fort renouvellement des personnes au RMI (tableau) montrent qu'il n'y a effectivement pas d'enfermement dans l'inactivité.

Répartition des bénéficiaires du RMI selon l'ancienneté dans le dispositif en métropole (CAF uniquement) au 30 juin 1996

Ancienneté	Nombre	%
moins de 6 mois	143 805	16,7
de 6 mois à un an	112 644	13,1
de 1 à 2 ans	177 147	20,5
de 2 à 3 ans	130 594	15,1
de 3 à 5 ans	144 654	16,8
plus de 5 ans	153 842	17,8
Total	862 686	100,0

Comme le notent C. Afsa ⁽¹⁾ ou encore S. Jacobzone ⁽²⁾ la probabilité de réinsertion dans l'emploi d'un allocataire au RMI dépend de la situation du marché du travail.

(1) C. Afsa, « RMI, chômage et activité », Solidarité santé, n° 1, 1997.

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

Ces mécanismes, en revanche, sont particulièrement déstabilisateurs pour les personnes en voie de réinsertion et cumulant RMI et revenus d'activité et pour lesquels la différentielle RMI est réajustée en fonction de l'activité professionnelle du trimestre précédent. Cette déstabilisation est d'autant plus marquée que les postes offerts sont à durée limitée et le chômage récurrent. Les statistiques de la CNAF montrent d'ailleurs que les personnes ayant un intéressement sont surreprésentées dans les allocataires recevant rappels et retenues. La complexité du système empêche dès lors toute personne concernée d'anticiper son revenu futur, au trimestre suivant. À la précarité de l'emploi se surajoutent ainsi les variations subies du montant de la différentielle RMI.

Pour une personne reprenant une activité à temps partiel rémunérée au SMIC la situation varie au cours du temps de façon non négligeable (tableau) : par rapport à sa situation initiale – le RMI – son activité lui permet du fait de l'intéressement (hors effet du cumul sur le premier trimestre de la différentielle RMI et des revenus d'activité) d'accroître ses ressources de 1324 francs. Une fois l'intéressement terminé elle sort du dispositif RMI et perd alors, quand sa base ressources de l'allocation logement est révisée, 1540 francs de revenu. Quand sa situation est stabilisée, on retrouve le résultat présenté plus haut (rapport ODAS) : par rapport à sa situation initiale elle dispose finalement de 200 francs environ de moins de revenu et a de plus perdu l'ensemble de ses droits connexes : prise en charge à 100 % du ticket modérateur et du forfait journalier de l'assurance-maladie voire avantages spécifiques accordés par les collectivités locales (l'effet du dégrèvement total de taxe d'habitation pour le RMIste est pris en compte dans le calcul financier).

Situation d'un isolé au RMI reprenant une activité - écart sur son revenu net disponible (dépenses logement déduites)

Comparaison des situations initiales et des situations finales sans tenir compte des effets transitoires

Situation d'origine	Situation d'arrivée	Gain net par mois (en francs)	Gain net relatif par rapport à la situation d'origine
Effet final : RMI ==>	1 SMIC	1 543 F	+ 81 %
Effets transitoires - RMI ==> - 1/2 SMIC avec intéressement ==>	1/2 SMIC avec intéressement	1 324 F	+ 69 %
	1/2 SMIC sans intéressement	- 1 540 F	- 48 %
Effet final : RMI ==>	1/2 SMIC sans intéressement	- 216 F	- 11 %

Source : DP - calculs effectués avec la maquette PARIS

La situation est aussi très fluctuante pour un RMIste reprenant une activité à mi-temps rémunérée au SMIC pendant 6 mois et retournant au chômage après (tableau). Du fait du mécanisme de l'intéressement il aura effectivement une rémunération plus élevée le trimestre suivant sa

reprise d'activité, le trimestre de sa reprise il pourra du fait du décalage temporel de prise en compte des ressources cumuler pleinement ses revenus salariaux et le RMI. En revanche sa situation s'inverse quand il perd son emploi, ainsi pendant un trimestre il touchera moins que le RMI, ses indemnités de chômage étant réduites alors même que sa différentielle RMI est calculée sur ses revenus du trimestre précédent. Au dernier mois de son indemnisation chômage il ne touchera plus que 1400 francs. Le mois suivant sans ressources, ses revenus antérieurs seront alors neutralisés dans la base ressources RMI, ce qui lui permettra de toucher le RMI au taux plein.

Évolution des ressources d'un RMISTe reprenant en milieu de trimestre une activité rémunérée au 1/2 SMIC pendant six mois uniquement (RMI référence 2138)

	Salaire mensuel	Indemnités chômage	Salaire ou chômage pris en compte pour le RMI	Différentielle RMI	Ressources totales
Trimestre de la reprise					
. 1 ^{er} mois	0	0	0	2 138	2 138
. 2 ^e mois	1 320	0	0	2 138	3 458
. 3 ^e mois	2 640	0	0	2 138	4 778
Trimestre pleine activité ⁽¹⁾					
. 1 ^{er} mois	2 640	0	660	1 478	4 118
. 2 ^e mois	2 640	0	660	1 478	4 118
. 3 ^e mois	2 640	0	660	1 478	4 118
Trimestre fin d'activité ⁽²⁾					
. 1 ^{er} mois	2 640	0	1 320	818	3 458
. 2 ^e mois ⁽³⁾	1 320	510	1 320	818	2 648
. 3 ^e mois	0	2 186	1 320	818	3 003
Trimestre sans activité ⁽⁴⁾					
. 1 ^{er} mois	0	2 186	1 559	579	2 765
. 2 ^e mois	0	2 186	1 559	579	2 765
. 3 ^e mois	0	2 109	1 559	579	2 689
Trimestre sans activité ⁽⁵⁾					
. 1 ^{er} mois	0	1 858	2 160	0	1 858
. 2 ^e mois	0	1 858	2 160	0	1 858
. 3 ^e mois	0	1 424	2 160	0	1 424
Trimestre sans activité ⁽⁶⁾					
. 1 ^{er} mois	0	0	0	2 138	2 138

(1) abattement de 50 % sur les revenus d'activité perçus au cours du trimestre de référence (trimestre précédent) pour le calcul du RMI

(2) abattement de 50 % sur les revenus d'activité perçus au cours du trimestre de référence (trimestre précédent) pour le calcul du RMI, aucune modification du fait du changement de situation

(3) indemnités de chômage avec un délai de carence de 8 jours - non prise en compte dans les revenus d'activité de la prime de précarité

(4) abattement de 50 % sur les revenus d'activité et prise en compte intégrale des indemnités de chômage perçus au cours du trimestre de référence (trimestre précédent) pour le calcul du RMI

(5) fin de perception des allocations de chômage

(6) plus de ressources == mise à zéro des revenus antérieurs dans la base ressources RMI

Ces mécanismes peuvent aussi apparaître contestables puisqu'ils conduisent à ne procurer aucun effet revenu positif d'une activité salariée réduite (effet de la différentielle RMI), voire à la rendre pénalisante (effet de la base ressources de l'allocation logement).

Dans ce contexte, on peut dès lors vouloir apporter des aménagements importants au système pour permettre à toute activité réduite de procurer durablement un gain financier à l'intéressé. Une telle réforme pour être retenue nécessite toutefois que les termes du débat soient clairement posés.

Table des matières

Lettre de mission	3
Remerciements	5
Introduction	9
Première partie	
Les enseignements de six semaines de fonctionnement du fonds d'urgence	13
I – La mise en place des missions et du fonds d'urgence sociale	15
A – Une installation rapide	15
B – Un schéma largement déconcentré	15
II – La montée en puissance du dispositif	16
A – Les statistiques disponibles	16
B – Les trois causes majeures de cette évolution	17
– La mobilisation locale des associations de chômeurs	17
– La réactivité des services de l'État	17
– Le nombre potentiel de bénéficiaires d'un dispositif largement ouvert	18
III – Difficultés rencontrées et perspectives	18
A – Les réticences institutionnelles	18
B – Les disparités de traitement entre les départements	19
C – Les limites de l'organisation actuelle	19
Deuxième partie	
Indemnisation du chômage, « revenu minimum universel », des débats indispensables	21
I – L'avenir des régimes d'indemnisation du chômage	24
A – La complémentarité assurance-assistance	24
B – Les évolutions du système d'indemnisation par rapport aux nouvelles règles de fonctionnement du marché du travail	27

- L'évolution de l'indemnisation, en moyenne, pour les chômeurs indemnisés	27
- L'évolution de la proportion de demandeurs d'emploi non indemnisés	28
- Conséquences sur les allocataires du revenu minimum d'insertion	29
C – Réforme globale du système d'indemnisation ou combinaison assurance-chômage revenu minimum d'insertion ?	30
II – Minima sociaux : fusion et minimum universel, ou simple harmonisation ?	32
A – Les constats	32
- Le niveau et l'évolution des minima sociaux existants	32
- Les distinctions à établir	34
- Les principales faiblesses du système actuel	36
<i>Des règles de calcul manquant de cohérence</i>	36
<i>Des catégories de populations assez proches dans des minima différents</i>	37
<i>Les passages entre différentes catégories de minima</i>	37
B – Vers une fusion de tous les minima, et au-delà une allocation universelle ?	39
- Une fusion ?	39
- Une refonte de l'État providence par l'allocation universelle ?	39

Troisième partie

Propositions

pour le court-moyen terme

43	
I – Niveau et indexation des minima existants, populations peu ou mal couvertes, réforme de l'intéressement	45
A – Niveau et indexation	45
- La revalorisation de l'ASS	46
- La revalorisation des minima	46
B – Les populations les plus en difficulté	47
- La priorité essentielle doit se porter sur la situation des jeunes	47
- La situation des chômeurs de très longue durée	50
C – Rapprocher les conditions d'attribution de certains minima proches de l'emploi (RMI, API, assurance veuvage)	51
- API et RMI	51
- RMI et assurance veuvage	52
D – Faciliter la reprise d'activité des personnes indemnisées au titre du chômage ou des minima sociaux	53
II – L'amélioration de la vie au quotidien	54
A – Un autre traitement de l'urgence	54
- Le devenir du fonds d'urgence et des missions d'urgence sociale	54
- L'intervention de mécanismes généraux de prévention du surendettement, des expulsions, des coupures d'eau, de gaz, d'électricité, de téléphone. Le droit au compte bancaire	57

B – Une gestion plus « sociale » des prestations	58
– L'ouverture des droits	59
– La gestion des indus et la saisie des minima	60
C – Institutions en charge du service public de l'emploi, accueil, droits des usagers	61
– Nécessité de porter remède à la dispersion des institutions du service public de l'emploi, et à l'insuffisance de ses moyens	61
– Les droits des usagers	63

Annexes **67**

Annexe 1	
Instruction du 12 janvier 1998 sur la mise en place immédiate du fonds d'urgence sociale	69
1 – Financement	69
Fonctionnement des missions d'urgence sociale	71
2 – Fonds d'urgence sociale	73

Annexe 2	
Durées d'indemnisation du régime d'assurance chômage avant le 31 juillet 1992 et au 1^{er} janvier 1998	77

Annexe 3	
Les minima sociaux	
Présentation générale	79
Présentation générale (montants au 1.1 1998)	79
Vieillesse	79
Handicap	80
Isolement	80
Sans emploi ou à faibles ressources	81
Comparaison des minima	83
Comparaison des minima sociaux et des revenus d'activité	84

Annexe 4	
Les minima sociaux	
Règles de revalorisation	89

Annexe 5	
Les minima sociaux	
Faiblesses du système actuel	91
Populations cibles et diversité des situations	91
Les différents minima	92
Identification des populations	93
Stabilité des populations	94
La prise en compte des charges d'enfant	95
Comparaison de l'échelle d'équivalence du RMI avec celle estimée par l'INSEE	96

Table des matières	111
--------------------	-----

Comparaison des prises en charge des enfants par le RMI et les prestations familiales	98
Les mécanismes d'intéressement	99
L'intéressement RMI	100
Effet des trois mécanismes : différentielle RMI, intéressement et base ressources de l'allocation logement (sans prise en compte des effets de décalage temporel)	101
Effets des décalages temporels	103
Des fluctuations importantes des ressources pour les RMIstes reprenant une activité	105