

Protection sociale et marché du travail

Quelle articulation ?

par Catherine Mills

Le rapport Belorgey*, commandé par le Premier Ministre au Commissariat Général du Plan et rendu public en mai 2000, prétend intégrer la réponse aux questions posées par Marie-Thérèse Join-Lambert dans son rapport rédigé après les mouvements de chômeurs de fin 1997-début 1998 (1) ainsi qu'aux réflexions de long terme soulevées dans le rapport Boissonnat (2) ou dans le rapport Supiot (3). Le mérite du rapport Belorgey est de tenter de relier des thèmes de recherche et des réflexions souvent séparés : les évolutions du marché du travail et des revenus d'activité et celles des revenus de transfert. Il s'agit d'articuler les questions concernant les minima sociaux, les politiques sociales et les revenus d'activité.

Le premier objectif est d'identifier les limites internes d'efficacité et d'équité des dispositifs en vigueur des protections sociales des personnes privées d'emploi ou en situation de précarité, et d'effectuer des préconisations concernant les mécanismes de protection sociale pour une meilleure prise en compte des besoins et des préoccupations de retour à l'emploi.

Le second objectif vise à rechercher comment mieux articuler les politiques de redistribution sociale et de régulation du marché du travail sous le double signe de la flexibilité et de la sécurité. D'où une réflexion sur la mise en œuvre de nouveaux procédés de régulation du marché du travail et de nouveaux cadres juridiques d'accueil des situations intermédiaires entre emploi et non emploi.

Le rapport Belorgey prétend s'atta-

*Minima sociaux, revenus d'activité, précarité, Président Jean-Michel Belorgey ; Rapporteuse générale Annie Fouquet, CGP.

quer aux causes de la précarité et agir en amont sur la régulation du marché du travail. Il propose d'organiser une sécurisation des trajectoires, la continuité des revenus, à défaut des ressources tirées du travail, la continuité des droits sociaux.

Selon ce rapport le travail et les négociations collectives devraient être enrichis pour qu'ils fassent place aux nouvelles formes d'exercice professionnel du statut salarié classique, ou atypique ou de non salarié. Les principes de l'indemnisation du chômage devraient être aménagés. Il s'agirait de transformer l'assurance-chômage en Assurance-travail-mobilité avec la responsabilisation des acteurs au niveau le plus efficace. Ceci impliquerait un remodelage d'une large fraction des dispositifs de protection sociale à la lumière du principe "à revenu égal, prestation identique".

On relèvera l'ambivalence du rapport. D'un côté l'affirmation du besoin de fonder de manière positive une mobilité ascensionnelle et une sécurisation des trajectoires et des revenus(4). Mais aussi, une possible utilisation dans une toute autre direction, du rapport Boissonnat aux propositions actuelles du MEDEF sur la "refondation sociale", lesquelles avancent en fait une déréglementation tous azimuts et une flexibilisation à la baisse du coût du travail.

I - UN CONSTAT LUCIDE

Le rapport propose un constat lucide : l'instabilité des situations de travail et de vie met à mal notre système de protection sociale dont le schéma était fondé sur l'emploi stable et la famille.

La norme sociale sur laquelle se fonde le système de protection sociale français : la famille nucléaire salariale à un seul apporteur de revenus, est remise en cause par les mutations à

l'œuvre depuis les années soixante-dix, c'est notamment le cas de la norme d'emploi face à la montée du chômage et des autres formes d'emploi, tandis qu'éclate le modèle familial traditionnel.

Une grande instabilité des situations de travail et de vie

La norme d'emploi des trente glorieuses : l'ouvrier à plein temps en CDI dans la grande industrie ne concerne plus que 56 % de la population active.

Le rapport effectue une critique forte des réformes entreprises face à la montée du chômage et du coût de l'indemnisation. Celles-ci tendent en fait à pénaliser les plus précaires jusqu'à les exclure de l'assurance-chômage avec transfert des chômeurs de longue durée vers le RMI et l'assistance. Les réformes tendant à séparer assurance et solidarité ont conduit à réduire les droits à l'indemnisation en accroissant le taux de cotisations. Ces réajustements contribuent à renforcer le cycle économique en période de dépression. Ils aggravent le dualisme, la fracture

Deux logiques différentes

En fonction de la logique dominante retenue (individualisation ou familialisation des droits sociaux), le traitement du conjoint ou celui des enfants seront différents selon les pays. On fera intervenir des échelles d'équivalence différentes : l'échelle OCDE - INSEE pour un premier adulte, attribue 0,5 au second adulte et aux enfants de plus de 14 ans et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans. L'échelle d'Oxford 0,7 pour le deuxième adulte, 0,5 par enfant. En France et au Royaume-Uni, il existe une volonté de creuser l'écart entre familles bénéficiaires de revenus sociaux et bénéficiaires de revenus d'activité, alors qu'aux Pays-Bas et au Danemark, on donne un poids plus important au conjoint.



La politique familiale est écartelée entre aide à la famille et lutte contre la pauvreté.

entre deux populations de chômeurs, tandis que la réforme de 1992 restreint le champ de l'assurance-chômage, les publics ayant épuisé leurs droits sont pris en charge par l'Etat, l'Allocation spécifique de solidarité étant moins revalorisée que les prestations UNEDIC.

Plus la durée d'affiliation baisse, plus les droits cumulés s'amenuisent. Les changements réglementaires ont le plus réduit les droits des chômeurs aux durées d'affiliation et aux salaires faibles. L'indemnisation du chômage n'a pas pris en compte les changements du marché du travail (lesquels expliquent deux tiers de la baisse du taux de couverture), au contraire elle les a accentués. Le RMI tend alors à glisser vers une troisième composante de l'indemnisation du chômage : la dégradation du marché du travail, le chômage de longue durée, les restrictions des conditions de l'indemnisation font exploser le nombre des bénéficiaires du RMI.

Ces derniers sont souvent des demandeurs d'emploi non ou mal couverts par l'indemnisation de chômage : jeunes adultes en attente de premier emploi, chômeurs ayant épuisé leurs droits ou ayant occupé des emplois de trop courte durée. Le RMI devient le dernier filet de sécurité pour combler les failles du système de protection sociale, il dérive vers une couverture chômage particulière.

On assiste à une instabilité des ressources du fait du chômage, de la précarité, de l'endettement, des ruptures conjugales ou familiales, de l'absence ou du risque de perte du logement, etc. Cette instabilité et la réduction de la taille des familles mettent en porte à faux les dispositifs de redistribution..

La réponse des dispositifs de protection sociale : une complexité croissante

La politique familiale est écartelée entre aide à la famille et lutte contre la pauvreté. On glisse ainsi des objectifs natalistes à la réponse aux populations spécifiques (parent isolé, etc.). A partir des années soixante-dix, on privilégie les familles modestes, on cible certaines prestations, on les soumet à des conditions de ressources, on développe des prestations autres que familiales (logement, RMI). La part des prestations sous condition de ressources à la charge de la CNAF passe de 12 % en 1970 à 60 % en 1997.

La création de filets de sécurité successifs par catégories a débouché sur huit minima sociaux (minimum vieillesse, invalidité, allocation aux adultes handicapés, allocation de parent isolé, assurance veuvage, allocation d'insertion, RMI, allocation spécifique de solidarité).

Ceux-ci sont traversés par une tension entre l'universalisation et l'organisation à base professionnelle de notre

système de protection sociale. Le RMI accueille de nombreux exclus de l'indemnisation du chômage.

La revalorisation des minima est très variable : avant le mouvement des chômeurs de fin 1997, l'écart entre le SMIC et les bas salaires s'était creusé, il y avait donc accroissement de la pauvreté relative.

En ce qui concerne l'insertion et (ou) le retour à l'emploi, différents accompagnements existent. Pour ne pas décourager le retour à l'emploi, des formules permettent de cumuler revenu minimum et activités réduites. Ainsi en est-il des formules d'activités réduites pour les chômeurs indemnisés : l'UNEDIC a assoupli les règles de cumul entre indemnisation du chômage et reprise d'activité. De même, il a été institué l'intéressement du RMI : avec la loi sur l'exclusion, les bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS peuvent cumuler allocation et revenu d'activité pendant les trois premiers mois(5).

Le rapport décrit la complexité interne à chaque prestation : les effets de seuil. En fonction de l'âge des enfants, les prestations familiales sont supérieures de 1 000 francs pour le premier enfant de moins de trois ans ou plus de seize ans. Elles chutent dès les trois ans de l'enfant. Elles sont nulles quand il y a un seul enfant de plus de trois ans. Le passage de deux à trois enfants fait gagner de 700 à 2 500 francs par mois. L'allocation logement versée sous condition de ressources peut être retirée lors du passage du RMI à l'activité. D'où des ruptures, des effets de seuil, une instabilité créatrice d'insécurité.

La complexité liée à la combinaison des prestations est également soulignée : si on additionne l'ensemble des diminutions de revenu liées au passage à l'activité (perte de l'allocation logement, perte des prestations sous condition de ressources, début de l'imposition sur le revenu), il y a une grande incohérence, pour un isolé au RMI qui reprend un emploi la perte est maximum.

La dynamique combinée des versements génère de l'instabilité de façon imprévisible : le mode de calcul des prestations (trimestriel pour le RMI, annuel pour l'allocation logement) est facteur d'insécurité. Le passage du RMI à l'activité à mi-temps au SMIC, avec seulement 200 francs de plus entraîne la perte du RMI, ce que ne résout pas l'intéressement, car il vaut mieux des

revenus réguliers et prévisibles (même bas selon le rapport) qu'un revenu à peine supérieur mais fluctuant.

Le système de protection sociale, imprévisible pour l'usager, n'a aucun pouvoir d'incitation, les dispositifs et les règles sont peu compréhensibles, mal connus des bénéficiaires ce qui explique un non recours volontaire : on peut parler d'allocataires "exclus".

Ainsi, relève à juste titre le rapport Belorgey, le droit des plus faibles reste un sous-droit, cela ne leur donne pas les conditions de la citoyenneté, ils sont peu au fait de leurs droits, n'ont guère d'accès au recours, les juridictions spécialisées sont sous-équipées et les professions juridiques peu motivées pour faire émerger des droits nouveaux des exclus.

II - LES TERMES DU DÉBAT

Le rapport ouvre ensuite le débat en posant trois questions : quelle place pour le travail, l'emploi, l'activité ; quelles formes de garantie des revenus ; quel contour pour les solidarités, l'individu ou la famille ?

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

Le droit à l'emploi et le droit au revenu sont inscrits dans le préambule de la Constitution de 1946, repris dans la Constitution de 1958. En France, dans le système de protection sociale français, la protection sociale est assise sur l'emploi. Statut du travailleur et statut familial forment l'accès à la protection sociale. Emploi et garantie de revenus sont simultanés. L'emploi ouvre un statut dans le contrat de travail. Politique affichée de "plein emploi" et protection sociale forment le concept d'emploi. La généralisation de la protection sociale se fait à partir de l'emploi. Sa mise en œuvre évolue de la politique de "plein emploi" aux politiques d'emploi ; dans les années soixante-dix, face à la montée du chômage, les politiques spécifiques d'emploi pallient l'absence de plein emploi.

A-t-on le droit de vivre sans travailler ? Le préambule de la constitution articule le droit d'obtenir des moyens convenables d'existence, le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ; l'impératif d'insertion est présent dans tous les dispositifs de l'assurance-chômage au RMI(6).

En France, l'emploi de référence correspond de plus en plus à un SMIC à



Le rapport affirme le droit pour tout jeune à une formation et à une aide à l'insertion dans l'emploi.

mi-temps pour les plus défavorisés. On glisse ainsi vers une norme d'emploi moins exigeante (ou pas de norme du tout). Le rapport pose la question de la construction de normes différentes d'emploi avec des contrepoids, une polyvalence des usages d'une même norme d'emploi (du temps partiel vers le temps plein, du CDD vers le CDI), en travaillant les transitions, et en envisageant des relations salariales diversifiées.

Pour certains, la fin du travail est une bonne nouvelle, c'est la fin de l'aliénation au travail (A. Gorz) ; pour d'autres, c'est la fin du travail taylorisé industriel, en relation avec l'avènement de nouvelles activités ; enfin, pour d'autres ce serait simplement l'absence d'emplois convenables. D'où le débat conduisant certains à mettre en cause le travail comme source de droits.

Le rapport Belorgey réaffirme au contraire la nécessité d'articuler la source des droits sociaux au travail mais il considère que la façon de l'articuler doit être refondée. L'avenir n'est ni la fin du travail, ni la fin de l'emploi. Dans le cadre d'un "nouveau plein emploi" à construire, la question reste posée des formes de travail et d'emploi vers lesquelles s'acheminer. Il y aurait ainsi plusieurs façons d'échanger le travail et de construire les droits sociaux. Il s'agit de garantir la continuité de la trajectoire et la liberté de

passage d'une position à l'autre en instituant des droits de tirages sociaux. Les marchés transitionnels(7) constitueraient un aménagement structuré, systématique et négocié des transitions de l'emploi et autour de l'emploi. La mobilité des travailleurs serait organisée de façon structurée et systématique, avec des normes de financement public en permettant de bonnes transitions, des qualifications renforçant l'autonomie. Ceci passerait par des négociations, on associerait de manière décentralisée un ensemble élargi de partenaires, des associations permettant d'offrir des activités avec mi-temps pour l'activité, mi-temps pour la formation, dans une perspective de réforme du marché du travail visant, à la fois, la souplesse et la multiplication des droits des actifs et des chômeurs.

Quelle forme pour la garantie des revenus ?

Le rapport examine en premier lieu différents types de dispositifs et incitation au travail. La forme prise par les allocations minimales (différentielle pure type RMI, ou dégressive : le montant diminue moins que proportionnellement à l'accroissement des revenus primaires, ou enfin uniforme) obéit en effet à des objectifs différents. Si la volonté de relever les plus bas revenus, tout en conservant un écart plus ou moins important entre titulaires de

revenus minima et bénéficiaires des emplois à plein temps peut être un objectif louable, ce dispositif est dissuasif pour les emplois faiblement rémunérés à temps partiel.

La question de l'efficacité de ces dispositifs se pose quand les emplois auxquels accèdent les titulaires de minima sociaux sont rarement des emplois à plein temps, d'où le montant faible prévu pour l'allocation universelle chez Y. Bresson (1 600 francs) ou chez P. Van Parij's (1 500 francs). Ceci peut conduire à un arbitrage entre emploi à temps partiel et maintien du revenu minima avec le risque de subventionner les bas salaires et d'inciter les employeurs à augmenter l'offre d'emplois faiblement rémunérés.

Le rapport s'interroge en deuxième lieu sur les mérites comparés des différents types de dispositifs.

- **L'allocation uniforme**, souligne-t-on, a des propriétés redistributives incertaines car elle recèle un certain agnosticisme quant à l'importance accordée au travail et tend à déconnecter le droit à l'allocation et l'exercice d'une activité rémunérée. L'avantage, si l'allocation est faible, serait de ne pas décourager le retour au travail, d'être inconditionnelle, d'engendrer une régularité de revenu. Les inconvénients : elle est assortie en général d'une proposition de suppression radicale des transferts sociaux, elle est coûteuse et peu efficace économiquement, la même somme est distribuée à tous, même à ceux qui n'en ont pas besoin.

- **L'allocation différentielle** aurait au contraire, des propriétés redistributives excellentes mais serait fortement désincitatrice au travail. On considère qu'elle ne remet pas en cause le niveau de la protection sociale ou celui du revenu minimum, mais qu'elle pourrait créer des pièges à pauvreté en creusant le fossé entre un groupe de salariés ayant des emplois assortis de normes sociales et un second groupe pour lesquels les chances d'accès à l'emploi sont faibles avec comme seule alternative l'inactivité convenablement indemnisée.

- **L'allocation dégressive** serait un compromis entre deux objectifs : redistribution en faveur des plus pauvres et incitation au travail. D'un côté, on valorise le travail mais d'un autre côté, on tend à subventionner les bas salaires. On encourage l'activité mais en faisant courir le risque d'une dégradation des normes salariales. Cela conduirait à

diversifier les instruments de la protection sociale au nom d'une approche dite plus réaliste et plus proche des besoins individuels. Cela se prétend un compromis entre allocation universelle et allocation différentielle.

En troisième lieu, le rapport Belorgey montre que l'attitude face au travail est une affaire complexe. Les incitations au travail ne sont pas uniquement monétaires. Elles combinent approche individuelle et approche familiale. Ainsi, l'activité d'une femme mariée est-elle fortement liée non seulement à son propre salaire (positivement), mais aussi à celui de son conjoint (négativement). Le défaut majeur de nombreuses propositions est de se placer au niveau individuel, alors que certaines garanties de ressources sont liées à la situation familiale.

L'incitation au travail ne dépend pas que du gain net (plus transferts moins d'impôts) mais du gain net de l'ensemble des charges liées à l'activité professionnelle (frais professionnels, frais de garde des enfants). L'offre de travail dépend aussi de l'espérance de gain à moyen terme. Interviennent également d'autres valeurs, retrouver l'estime de soi, la dignité du lien social. D'où le refus, par le rapport Belorgey, de l'allocation universelle généralisée et la recherche de solutions mixtant garantie de revenu et soutien à la reprise d'activité par des formules d'intéressement.

Le rapport pose enfin une question: Quel contour pour les solidarités, l'individu ou la famille? Il montre qu'individualisation et familialisation obéissent à deux logiques différentes (voir encadré p. 10) et qu'il existe des effets pervers de la familialisation du dispositif. C'est notamment le cas de l'allocation différentielle. Ceci réduit très fortement l'intérêt des femmes à reprendre un emploi à temps partiel ou faiblement rémunéré et ce, d'autant plus que son conjoint est au chômage. Elle n'a intérêt à travailler qu'à plein temps avec un niveau de salaire élevé afin de couvrir la perte d'allocation de son conjoint.

III - LES PRÉCONISATIONS

Le rapport propose de fonder un droit de l'activité professionnelle, un droit commun facilitant les mobilités entre les différentes formes de travail (salarié, indépendant, etc.) intégrant le droit du travail, le droit syndical, le

droit des négociations collectives, le droit à l'assurance-chômage, à la Sécurité sociale, à la formation, etc. ; définissant les conditions de transition entre les diverses situations.

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

Il préconise de mieux prendre en compte les formes modernes de la subordination avec de nouvelles formes de travail (création d'une entreprise indépendante, auto-emploi). Il avance l'idée d'internaliser et mutualiser le risque d'emploi dans la sphère de travail salarié, tout en tenant compte de la transformation des organisations productives et de leur besoin de souplesse. Il reprend la proposition de moduler les cotisations des employeurs au régime d'assurance-chômage en fonction de la gestion de la main-d'œuvre. Il souhaite que soit redéfinie la figure de l'employeur, afin de limiter la précarité d'une succession de contrats courts, de pallier les difficultés des salariés privés d'emploi ou d'activité. Il s'agirait aussi de multiplier les figures du tiers employeur (intérim, activités d'insertion, services aux personnes). Ceci impliquerait de définir un droit de mise à disposition assurant aux salariés des droits équivalents en mutualisant l'emploi et en incitant à des groupements d'employeurs.

Des réseaux d'entreprises pourraient être institués, à base contractuelle, ce qui impliquerait une protection des travailleurs avec un droit de mise à disposition, l'insertion d'une clause sociale dans les contrats de sous-traitance, des garanties en matière salariale, en matière d'emploi, de nouvelles modalités de la négociation collective (négociations inter-entreprises, au niveau territorial) associant les acteurs publics locaux (8).

- **Favoriser et accompagner les mobilités** impliqueraient en premier lieu de mieux protéger les passages fréquents par le chômage. Ceci nécessiterait de mieux indemniser les précaires en allongeant les périodes de référence, en réduisant le principe de contributivité pour l'accès à l'ASS. On pourrait ainsi en faire une allocation de fin de droits pour un plus grand nombre en maintenant les conditions de ressources. Il s'agirait de rejeter vers le RMI un moins grand nombre de chômeurs de longue durée qui garderaient ainsi leurs droits à la retraite.

Le rapport préconise en deuxième

lieu d'accompagner le risque d'entreprendre, de protéger les travailleurs individuels contre le risque du chômage, de faciliter les aides aux créateurs d'entreprises pour sortir du chômage. Il suggère de valider les périodes d'activité non salariée pour entrer à l'ASS, de valoriser les expériences de coopération d'activités, de définir des règles juridiques d'emplois de transition. Il propose d'envisager des activités réduites sans perte des droits au revenu.

Le rapport Belorgey affirme enfin la nécessité d'assurer une continuité de garantie des revenus des chômeurs. Alors qu'en 1995, neuf cent mille chômeurs ont vu leur demande d'indemnisation rejetée, que deux cent mille chômeurs sont devenus "fins de droits". Il avance la proposition que les chômeurs se voient servis au même guichet l'ensemble des droits au titre de la garantie des revenus

• **La formation devrait être reconnue dans les droits fondamentaux du travail.** Elle doit permettre un encouragement à la mobilité et aux transitions d'une forme de travail à l'autre, en accompagnant et rendant possibles les évolutions positives de carrière.

Il est proposé de rénover le droit au congé individuel de formation (CIF) d'en faire un droit individualisé général et mutualisé, financé par un crédit temps en formation dont le montant serait fonction du temps de travail (salarié et autre). Pour les jeunes, on affirme un droit pour tout jeune d'avoir une formation et une aide à l'insertion dans l'emploi, ce qui va impliquer des négociations locales incluant les autorités régionales compétentes en matière de formation continue.

La formation dans le contrat de travail nécessiterait une obligation réciproque. L'employeur aura le droit d'exiger du salarié qu'il se forme, le salarié aura le droit d'exiger d'être formé. Des négociations collectives au niveau territorial, paritaires, devraient pouvoir être encouragées afin de définir, mutualiser, exercer le droit à la formation tant au niveau du financement que de l'organisation du temps de formation pris sur le temps de travail. Cela doit concerner aussi les petites entreprises. Cela pourrait déboucher sur l'organisation de négociations dans les entreprises.

• **Afin de promouvoir la sécurité active et d'organiser des mobilités positives,** le rapport préconise un certain nombre de mesures : encourager

Propositions Belorgey et Sécurité d'emploi ou de formation : convergences et divergences

Les propositions du rapport Belorgey se situent dans toute une série de propositions analogues récentes*, présentant à la fois des convergences et des divergences profondes avec un système de sécurité d'emploi ou de formation. Nous évoquons ici de façon sommaire quelques éléments de comparaison de ce système avec les propositions de ce rapport.

Dans le même sens que la Sécurité d'emploi et de formation, il est proposé une "continuité" de revenus et de droits, ainsi que des améliorations des statuts des précaires et chômeurs face à une situation de précarité généralisée et à ses effets désastreux. D'ailleurs, le rapport parle de "sécurité" dans une mobilité. Il avance des critiques sur des éléments de propositions analogues les plus opposés à une sécurité effective.

Mais les propositions du rapport maintiennent en fait des discontinuités et des inégalités importantes des niveaux de revenus successifs d'une même personne et il n'y a pas de recherche d'éradication du chômage. Cela s'oppose à un projet de Sécurité pour toutes et tous visant la continuité effective de bons revenus et de droits sociaux en passant, de façon choisie et négociée, d'un emploi à une formation et vice et versa, dans une progression durant toute la vie active.

La recherche du caractère actif des dépenses d'indemnisation contre les risques du chômage, l'accent mis sur la formation et sur une continuité des droits sur plusieurs emplois ne suffisent pas tout. Cela peut aller de pair avec de graves discontinuités sans parler d'éventuelles pressions autoritaires sur les privés d'emploi et de régressions de leurs acquis sociaux.

D'ailleurs, un système de sécurité d'emploi et de formation suppose des transformations radicales, non seulement pour les objectifs sociaux, mais sur les droits et pouvoirs de propositions des travailleurs ainsi que sur les financements, notamment par le crédit, les fonds publics et les prélèvements obligatoires. Cela s'oppose à la non-mise en cause des contraintes financières actuelles.

Bien sûr, il s'agit de construire graduellement un tel système extrêmement ambitieux. Cette construction graduelle passe tout particulièrement par le rassemblement des diverses catégories de précaires et de chômeurs pour qu'ils élaborent leurs revendications d'amélioration de leur situation et de leur statut, en allant en direction de la garantie d'emploi stable ou de formation débouchant sur des emplois ainsi que d'une continuité de bons revenus et de droits élevés. On peut donc s'appuyer sur des recherches allant dans le même sens afin de rassembler toutes les bonnes volontés. Mais il s'agit de s'écarter de mesures visant essentiellement à replâtrer les minima existants et tendant à faire mieux supporter les maux de la précarité maintenue, en allant, au contraire, graduellement vers des dépassements effectifs des situations de précarité, de chômage et de privation d'emploi.

Paul Boccard

* On peut citer notamment, outre l'ancien rapport Boissonnat, le rapport Supiot, les propositions de Thomas Coutrot ou encore les propositions autoritaires et régressives du contrat de retour à l'emploi du Medef. Sur la critique du rapport Boissonnat voir *Economie et Politique*, octobre-novembre 1996.

les mobilités positives en évitant l'enfermement dans la rotation des emplois précaires (toute mobilité n'est pas positive) ; instaurer des possibilités de cumul de sources de revenus et de positions d'emploi et d'activité et de construire des droits associés. Il est également proposé de revoir les droits à la retraite en intégrant l'expansion des formes discontinues d'emploi : il s'agirait de ne plus pénaliser la pluri-activité, de valider les périodes d'activité non salariées, de créer un fichier unique des cotisations.

Il propose d'améliorer les mesures d'aides à l'emploi et leur usage, d'induire une réhomogénéisation du marché du travail (congé à la danoise, emplois-jeunes avec l'importance de la formation). Il suggère d'encourager la création d'activités nouvelles, de nouveaux services, le développement du

tiers secteur. Il souhaite que l'on rende réversibles les situations intermédiaires ou de transition avec un droit au retour au travail à temps plein en incitant aux groupements d'employeurs.

• **Afin de revoir le rôle des acteurs et développer une gestion coordonnée des politiques de l'Etat,** d'autres préconisations sont faites :

- reconsidérer le rôle des partenaires en raison des risques d'incohérences entre les décideurs, ce qui impliquerait de lier le financement des différentes mesures dans un mécanisme de solidarité des financements. Cela nécessiterait des concertations englobant patronat, syndicats, Etat, mais aussi institutions (Unedic, ANPE) faisant intervenir le service public de l'emploi avec ses deux fonctions : indemnisation du chômage et placements afin de

l'accorder sur la mise en œuvre des politiques d'emploi ;

- privilégier le niveau local : la régulation étatique ne peut-être assurée que sur les marchés réels du travail qui n'existent qu'au niveau local, d'où la nécessaire confrontation entre acteurs responsables au niveau local. Enfin, cela doit s'inscrire dans une perspective pluriannuelle.

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

• **Il est nécessaire de mieux connaître la précarité, la pauvreté.** La création de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion en juillet 1999 peut y contribuer. Cela nécessite d'étudier les trajectoires et les processus, de construire des concepts et des indicateurs pertinents pour analyser les ménages à bas revenus, mieux mesurer les revenus et les niveaux de vie, la notion de revenu disponible n'étant pas adaptée aux situations concrètes (endettement et surendettement, diversité des situations familiales et pluralité des modes de vie).

• **Il faut également améliorer le dispositif des minima sociaux et les règles socio-fiscales.**

Le rapport propose de revaloriser le RMI, de supprimer le forfait logement (ce qui contribue aussi à revaloriser le RMI), de mieux considérer le cas des personnes isolées, de prendre en compte les ressources réellement disponibles et non encaissées. Il préconise de simplifier et unifier les terminologies des différentes législations sociales : la définition du revenu, les périodes de référence. (ainsi l'unité de compte devra être la notion de foyer fiscal).

Il recommande d'harmoniser l'avantage pour enfant des différentes prestations, de traiter les enfants de façon séparée afin d'éviter les entrées et sorties du dispositif avec la modification de la structure familiale. Il souhaite assurer les mêmes incitations à la reprise d'emploi quel que soit le nombre d'enfants à charge. Il propose de généraliser les allocations familiales dès le premier enfant (coût : 14 milliards de francs), de les augmenter pour le deuxième et d'augmenter les ressources des familles monoparentales avec un ou deux enfants.

A long terme, il propose de rechercher une nouvelle articulation entre minima et dispositif socio-fiscal. Les pistes avancées sont les suivantes : renforcer le poids du droit individuel

sur le droit familialisé ; transformer les minima sociaux en minimum par personne adulte, développer le rôle du revenu minimum par enfant, à moduler selon l'âge ; prendre en charge les surcoûts liés au fait de vivre seul sous forme d'aides au logement.

Il est également proposé de supprimer le quotient familial (64 milliards de francs) et d'utiliser cette somme pour une allocation par enfant dès le premier.

Un dispositif de garantie de ressources implique que cette garantie soit mobilisée, sans incertitude arbitraire ni délais et en cas d'urgence.

• **Les droits doivent être accessibles, équitables et sans discontinuité.**

Le principe de continuité des droits est revendiqué, en cas d'incertitude les droits seraient prolongés et non supprimés, avec sanction en cas de non-respect de cette règle. Des médiateurs dotés d'une autorité suffisante pourraient veiller à sa mise en œuvre par delà la diversité des organismes distributeurs.

La continuité des droits implique des règles applicables afin d'éliminer les effets de seuil et d'exclusion résultant d'un changement de ressources ou de statut. Il est impératif d'exclure tout délai de carence (congé maladie, terme pour le versement des prestations), d'exclure toute récupération des indus par rétention du revenu.

La continuité des droits nécessite des pratiques de guichet, une prise en charge ne peut être interrompue tant qu'une autre n'a pas pris le relais.

Tout ceci exige des informations suffisantes et pédagogiques pour lutter contre le non recours ou éviter des effets de surprises. Il est impératif de savoir répondre à l'urgence sociale (9) avec une mise en commun des fonds, une instance unique de décision, une instance de coordination, des commissions d'action sociale d'urgence (Cf. loi sur l'exclusion). Ceci nécessiterait de nouveaux partenariats, le rôle actif des associations, etc.

• **En ce qui concerne le retour au travail et les règles d'intéressement,** il est impératif d'éviter toute perte de revenus quand on reprend un emploi. La même règle d'intéressement doit s'appliquer à tout minima social et droits, quel que soit le statut. Le gain ne doit dépendre que du salaire retrouvé et non de la structure familiale. Il s'agirait d'aller vers un système plus individualisé ; la crainte d'encou-

rager le temps partiel pourrait tomber si l'on faisait émerger un droit au passage à temps plein (dans une entreprise ou groupement d'entreprises) suggère le rapport.

• **Trois pistes sont indiquées pour instaurer une sécurisation des trajectoires, notamment pour les jeunes :**

- améliorer l'indemnisation du chômage, allonger les périodes de référence pour ceux qui empilent les courtes périodes d'activité, rétablir l'allocation d'insertion, encourager la formation et l'accès à l'emploi ;

- transformer l'assurance-chômage en assurance mobilité-formation, tout au long de la vie, garantie par un droit de tirage social à une formation et à un emploi garanti et géré au niveau local. Tout jeune sorti du système éducatif doit se voir reconnaître le statut de travailleur, le droit à l'emploi ou à une formation rémunérée ;

- créer un filet de sécurité sous la forme d'une allocation jeune isolé pour les jeunes sans formation avec un accompagnement social.

(1) Marie-Thérèse Join-Lambert. *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fév.1997-début1998*. La Documentation française, 1998.

(2) Jean Boissonnat. *Le travail dans vingt ans*. C.G.P. Odile Jacob, 1995.

(3) Alain Supiot (dir.). *Au-delà de l'emploi*. Flammarion, 1999. Rapport commandé par la Commission européenne.

(4) Paul Boccard dès 1995 a avancé ses "pistes pour des interventions et scénarios pour une sécurité d'emploi ou de formation mobiles dans une régulation nouvelle" in "Sur de nouveaux principes et institutions mixtes pour la création d'emploi et l'insertion dans un autre plein emploi et une pleine activité." *Issues* n°47-48, 4^e trimestre 1995-1^{er} trimestre 1996.

(5) Si l'allocation maximale est de 2 200 francs pour une personne seule (sauf logement), il est possible de la cumuler avec un salaire inférieur à 4 400 francs par mois (moins que le SMIC), ce qui incite à des emplois faiblement rémunérés et à temps partiel.

(6) Le *Workfare* aux Etats-Unis : l'aide (Welfare) n'est versée qu'à la condition que la personne travaille ou se rapproche suffisamment du travail (work). En Grande-Bretagne, *le Welfare to work* est un ensemble de dispositifs de solidarité qui touche un nombre bien plus important de ménages (un quart de ceux qui touchent l'*Income Support* : revenu minima pour ceux qui ne travaillent pas, filet de sécurité pour tous les pauvres).

(7) Cf les travaux de Bernard Gazier notamment "Ce que sont les marchés transitionnels" in J-C. Barbier (dir) et J. Gautié, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF, 1998, pp.339-355.

(8) Les collectivités locales devraient pouvoir participer aux groupements d'employeurs. Il s'agirait aussi de partager les risques d'emploi et de définir les droits et obligations qui en résulteraient, ainsi que de définir de nouveaux droits collectifs articulés au niveau local.

(9) Le rapport propose de nouveaux droits dits "interprétables", afin de répondre à l'urgence sociale.