

SOLIDARITÉ

PROTECTION SOCIALE : OÙ VA LE MODÈLE FRANÇAIS ?



Pierre Grosdemouge
Juin 2020

GRANDLYON
la métropole

JUIN 2020
Métropole de Lyon

■ **Coordination**

Direction de la prospective et du dialogue public
Jean-Loup Molin

■ **Enquête, analyse, rédaction**

Pierre Grosdemouge, membre du réseau de veille de la DPDP

■ **Réalisation**

Nathalie Joly (DPDP)

Illustration de couverture : d'après une création de Eliricon pour the Noun Project

PRÉAMBULE

LES FRANÇAIS SONT TRÈS ATTACHÉS À LEUR PROTECTION SOCIALE

Les enquêtes montrent qu'ils sont plutôt fiers du « modèle français », mais que celui-ci suscite pourtant de très forts clivages : « En tant que femme, j'ai dû élever mes enfants et ma retraite s'en trouve amoindrie. C'est injuste. » ; « Je travaille dur sur des métiers pénibles, est-il normal que des gens vivent presque aussi bien que moi avec les minima sociaux ? » ; « J'ai 22 ans, je ne veux plus dépendre de mes parents, mais je n'ai pas droit au RSA. Pourquoi ? » ; « Réduire le reste à charge sur les lunettes et les soins dentaires, c'est bien, mais si dans le même temps les mutuelles haussent leurs tarifs cela ne sert à rien ! » ; etc.

Chaque transformation dans le champ de la protection sociale suscite une forte conflictualité, et ce d'autant plus que nous sommes entrés dans une ère de croissance molle et que le levier du « partage des fruits de la croissance » peut bien moins qu'avant être mobilisé pour créer du consensus autour des réformes.

Pourtant, ces transformations sont fréquentes : la France ne cesse de faire évoluer son modèle de protection sociale. Notre fameux « modèle de 1945 » s'est considérablement modifié et complexifié au cours des dernières décennies.

Aussi, alors que la protection sociale se trouve au centre de nos vies et de nos choix collectifs, il faut se demander ce que nous en comprenons aujourd'hui : comment est-elle financée ? Quels risques et quels publics couvre-t-elle ? Qui la gère ? Où se situent les équilibres entre les droits et les devoirs ?

LA PROTECTION SOCIALE EST SOUVENT CONSIDÉRÉE COMME RELEVANT DU NIVEAU NATIONAL

Elle concerne pourtant pleinement les territoires, et cela ne va pas sans leur poser un ensemble de questions.

Quelques exemples :

- Les collectivités locales mettent en place des stratégies tarifaires ou des taxes pour toute une série de services publics : cantines, bibliothèques, transports, collecte des déchets, distribution de l'eau...

Ces stratégies tarifaires doivent-elles amplifier ou corriger les effets de la protection sociale nationale sur les différents publics ? Comment se doter d'une vision d'ensemble de l'impact des différents prélèvements, allocations ou réductions qui s'exercent sur chaque catégorie sociale ?

- Grâce à la redistribution opérée par notre système de protection sociale, les écarts de revenus en France n'augmentent pas ou peu, et la part de la population dite « pauvre » reste inférieure à celle observée dans de nombreux pays. Mais le revenu « après redistribution » est un indicateur faible, qui ne tient pas compte de l'augmentation des dépenses contraintes, fortement liées au logement : loyers, énergies, transports, etc.

Comment les territoires peuvent-ils mieux identifier les vulnérabilités et contribuer à maintenir le revenu disponible de certains ménages en jouant sur leurs champs de compétences (logement, rénovation énergétique...) ? Cette question s'avère cruciale dans la perspective de la transition environnementale.

- Les communes et les départements (à Lyon, la Métropole) exercent d'importantes compétences sur le pilier de l'assistance (personnes âgées, personnes handicapées, insertion professionnelle, etc.).

Au-delà des missions sociales (garantir l'accès aux droits, distribuer des allocations...), comment mettre en œuvre d'authentiques politiques publiques dans ces domaines financièrement contraints ? Les territoires peuvent-ils contribuer à réinventer la protection sociale nationale par la manière dont ils la mettent en œuvre, et par les débats et les expérimentations qu'ils conduisent ? Le thème des contreparties (RSA), celui du revenu universel et/ou du RSA Jeunes, ou encore l'expérience des territoires zéro chômeur, sont autant de sujets où le local challenge les principes du modèle national.

- Sous la pression de l'Europe notamment, le champ de la protection sociale tend à se redéfinir et à s'élargir à partir de la notion d'investissement social, que la Commission européenne définit comme le fait « d'investir dans les personnes en adoptant des mesures pour renforcer leurs compétences et leurs capacités et leur permettre de participer pleinement au monde du travail et à la société ». Dans cette acception, les collectivités locales deviennent un acteur clé de la protection sociale via certaines des politiques publiques qu'elles exercent : éducation, formation, garde d'enfants, etc. Comment positionner cette action par rapport au cadre national ? Comment renforcer sur les territoires le lien entre les politiques d'assistance et les autres politiques publiques qui contribuent à l'investissement social ?

Il nous semble qu'investir ces différents questionnements pourrait permettre de construire une vision de la protection sociale à l'échelle des territoires, moins dispersée et peut-être avant-gardiste. Vision dont les territoires ont besoin pour dialoguer davantage avec le niveau national. La direction de la prospective a donc souhaité défricher ce sujet. Le résultat s'inscrit dans deux rapports.

Le premier « [Protection sociale : où va le modèle français ?](#) » présente les grandes lignes de transformation du modèle de protection sociale national ainsi que certaines controverses qui les accompagnent. Rendre intelligible notre protection sociale nous semble indispensable car sans compréhension la confiance est impossible.

Le deuxième « [Protection sociale : construire une vision à l'échelle des territoires](#) » aborde la place des collectivités locales dans le champ de la protection sociale et projette quelques pistes pour conforter leur rôle en articulation avec le niveau national.

Nous vous souhaitons une bonne lecture.

■ Jean-Loup Molin

SOMMAIRE

L'ESSENTIEL	p.7
INTRODUCTION : Se repérer dans les transformations permanentes de la protection sociale.....	p.9
UNE BASCULE : L'ÉTATISATION DE LA PROTECTION SOCIALE	p.15
Le pacte participatif de l'après-guerre.....	p.16
Le processus d'étatisation de la protection sociale	p.16
L'État devient progressivement un acteur central de la formation des bas revenus	p.21
UNE TRANSFORMATION : L'INDIVIDUALISATION DE LA PROTECTION SOCIALE	p.25
Individualisation, familialisation ? Quelques définitions	p.26
Le processus d'individualisation selon les risques sociaux.....	p.26
Renouveau de l'emploi non salarié et apparition de droits portables.....	p.29
UN APPROFONDISSEMENT : CONDITIONNALISATION DE LA PROTECTION SOCIALE	p.35
La conditionnalité de l'État-providence originel : entrer dans les cases.....	p.35
La conditionnalité dans l'État social actif : individualisation, responsabilité, contrat.....	p.36
Regards sur l'activation française	p.42
UNE QUESTION : « LES EXONÉRATIONS DE CHARGES » SONT-ELLES EFFICACES POUR L'EMPLOI PEU QUALIFIÉ ?	p.45
Comprendre le fonctionnement et les enjeux des exonérations de cotisations sociales	p.46
Les exonérations sont-elles efficaces ? Des conclusions contradictoires.....	p.48
Regards sur cet autre levier d'action sur les bas salaires : la hausse du Smic	p.55
UNE TENSION : LES LIENS AMBIVALENTS DES FRANÇAIS À LEUR PROTECTION SOCIALE	p.57
La population se questionne sur certains fondamentaux du modèle français	p.59
Pour les plus pauvres, une protection sociale mal adaptée aux difficultés vécues.....	p.63
Des classes moyennes en cours de fragmentation : sentiment(s) de déclassement et décohésion sociale	p.66
(In)compréhension du système de protection sociale : rapport à l'État et « capital culturel administratif »	p.76
CONCLUSION : Basculer vers une protection sociale sans croissance ?.....	p.79
PRINCIPALES RESSOURCES.....	p.84

L'ESSENTIEL

La gouvernance de la protection sociale est de plus en plus captée par l'État, au détriment notamment des partenaires sociaux, représentant le monde du travail.

⇒ Pour éviter la déconnexion du terrain, comment mettre en place des fonctionnements permettant de retrouver une « démocratie sociale » ?

La volonté de **réduire le coût du travail** pour défendre l'emploi se traduit par la baisse régulière des cotisations sociales payées par les salariés et les employeurs. Malgré ses bénéfices de court terme, cette stratégie réduit à moyen terme les ressources de la protection sociale et encourage l'emploi peu qualifié.

⇒ Faut-il compter sur le rôle de tremplin de cet emploi « low-cost » ou faut-il prendre le risque d'investir sur les salaires et l'emploi qualifié ?

De plus en plus de Français ont le sentiment que la protection sociale ne les prend pas en compte, que **leurs difficultés réelles n'entrent « pas dans les cases »**.

⇒ Comment renouveler l'analyse et l'administration des vulnérabilités sociales pour mieux prendre en compte la réalité des budgets des ménages, la pauvreté ressentie et le sentiment de précarité ?

Notre système de protection sociale est **fortement dépendant de la croissance économique**. Si cette croissance reste faible, voire ralentit encore sous l'effet de la crise climatique, comment préserver l'idéal de protection sociale ?

⇒ Faudra-t-il maintenir un haut niveau de prestations ou développer de nouvelles formes de sécurité ?

Le développement du travail non-salarié montre un besoin de fluidifier le marché de l'emploi, et un désir d'autonomie des travailleurs. Mais **le statut des non-salariés les prive de nombreuses protections**.

⇒ Faut-il privilégier le salariat pour tous ou inventer des dispositifs conciliant autonomie et protection sociale ?

Si le bénéfice de la protection sociale a toujours été soumis à conditions, celles-ci prennent de plus en plus souvent la forme **d'attentes comportementales, personnalisées et contractualisées**.

⇒ Au-delà de leur fonction de contrôle de la dépense sociale, comment faire des dispositifs d'activation des vecteurs d'émancipation pour les bénéficiaires ?

Entre perte de pouvoir des syndicats, uberisation, travail à domicile, **la sécurisation apportée par les collectifs de travail perd du terrain**.

⇒ Comment maintenir ou encourager le lien social dans un marché du travail qui se morcèle ?

Le **manque d'adhésion d'une partie des Français au système de protection sociale**, voire le rejet de la redistribution, est souvent lié à la méconnaissance de leur fonctionnement, mais aussi au sentiment de le subir sans disposer de marges de manœuvres.

⇒ Faut-il chercher à remobiliser la population autour des principes de la protection sociale ou lui donner moins de poids dans la vie et les budgets des ménages ?

INTRODUCTION

Se repérer dans les transformations permanentes de la protection sociale

Ce que l'on appelle en France « la protection sociale », ou le « système de protection sociale », désigne un ensemble de mécanismes de prévoyance visant à garantir la population contre certains risques appelés « sociaux », c'est-à-dire considérés comme suffisamment répandus, et dont les conséquences financières individuelles sont suffisamment importantes, pour nécessiter l'organisation d'une prise en charge collective : la maladie, la vieillesse, la charge de famille, le chômage, les accidents du travail.

Ce système, avec sa multiplicité d'acteurs, d'institutions, de régimes, est devenu particulièrement complexe, et l'évolution permanente et hétérogène de ses paramètres ou de son cadre juridique ajoutent encore à la difficulté de le saisir dans son ensemble.

Il représente pourtant un enjeu économique et politique fondamental pour la société française, structurant à la fois le budget de la nation, des entreprises et des ménages, et générant de profonds clivages d'opinion. Comprendre l'essentiel de son architecture, de ses principes et de son fonctionnement constitue donc une base importante pour la participation à la vie publique de chaque citoyen et pour la compréhension des débats traversant la population.

Bien que ce système soit national pour une large part, il est également mis en œuvre, administré et vécu localement. La prospective métropolitaine ne peut donc faire l'impasse sur l'inscription de ses propres politiques (social, insertion, emploi, développement économique...) au sein de ce mécanisme global et de ses transformations.

Ce document vise donc à fournir une grille de lecture de notre système de protection sociale et surtout de son évolution, permettant de décrypter les débats contemporains.

Le modèle de 1945 ?

Notre modèle de protection sociale est, en effet, le fruit d'une longue histoire, française et internationale. Il connaît une phase d'institutionnalisation importante au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, au point que l'on parle généralement du « modèle de 1945 » : institution de la Sécurité sociale par les ordonnances d'octobre 1945, allocations familiales pour toute la population en 1946, intégration des accidents du travail à la Sécurité sociale en 1946...

L'existence de ce « temps fort » de la protection sociale, gravé dans l'imaginaire collectif, amène souvent à considérer notre modèle comme un pilier immuable de la société française, apparu en 1945 et inchangé depuis. Nous allons voir, au contraire, qu'il a sans cesse été modifié, parfois jusque dans ses principes mêmes. Pour autant, et contrairement à une autre idée reçue, nous verrons qu'il n'a pas non plus disparu sous les assauts du libéralisme et de la dérégulation, mais reste présent, efficace, structuré autour de ses grandes missions redistributives.

Le regard historique montre la réalité nuancée de ces transformations : 1945 n'est pas un point de départ, et notre modèle de protection sociale n'a jamais cessé de se transformer au gré d'une succession de conflits sociaux, de majorités politiques, de réformes, de mesures, de créations ou suppressions de dispositifs et d'instances, et des conjonctures économiques. Il rassemble aujourd'hui, en un ensemble complexe, des dispositifs d'entraide assurantiels issus du monde du travail (mouvement mutualiste, caisses patronales), des dispositifs d'assistance par lesquels l'État s'est progressivement substitué aux actions de charité de l'Église et des plus fortunés, et enfin des acteurs privés à but lucratif (tels que les compagnies d'assurances).

Afin de se repérer dans ce vaste panorama, nous formulons dans cette introduction certains des grands axes sur lesquels peuvent être lues les transformations de la protection sociale.

AXE GOUVERNANCE : DES PARTENAIRES SOCIAUX À L'ÉTAT

Le premier axe est celui de la manière dont la gouvernance des dispositifs se répartit entre les différents acteurs de la protection sociale. De ce point de vue, l'histoire du système de protection sociale est largement celle d'un processus d'étatisation.

La prise en charge du chômage, de la maladie ou des accidents professionnels ont émergé des mouvements ouvriers, syndicaux, mais aussi patronaux. Ils ont ensuite été progressivement tolérés puis encadrés par l'État en butte à la question sociale émergeant avec la révolution industrielle (officialisation des caisses de secours mutuelles en 1852, loi Waldeck-Rousseau en 1884, Charte de la mutualité en 1898 ...). De même, l'assistance des personnes sans emploi et dans le besoin a longtemps été l'œuvre caritative de l'Église et de riches donateurs avant de devenir progressivement une prérogative publique : mise en place d'une assistance médicale gratuite en 1893, création de l'aide à l'enfance en 1904, aux personnes âgées infirmes en 1905, etc.

L'institution de la Sécurité sociale en 1945 s'inscrit donc dans ce mouvement d'étatisation. La Sécurité sociale rassemble et coordonne un ensemble de régimes existants, de caisses locales couvrant les risques maladie, invalidité, accidents du travail, vieillesse, décès et maternité. Elle rend la cotisation obligatoire, à un taux interprofessionnel unique, et offre aux salariés non encore couverts par un « régime spécial » un « régime général ». Cette solidarité devenue nationale ne constitue cependant pas une nationalisation, puisque les différentes caisses créées pour administrer la Sécurité sociale restent de droit privé. La gouvernance de la Sécurité sociale lors de sa création est également laissée aux partenaires sociaux, notamment aux travailleurs : les conseils d'administration des caisses étant composés aux 3/4 de représentant des travailleurs, et 1/4 de représentants du patronat. À l'origine, l'État n'avait qu'un rôle de contrôle de cette « démocratie sociale », mais en 1967, les ordonnances Jannerey reviennent sur cette répartition en instaurant le paritarisme. Plus tard, les ordonnances de 1995, créant la Loi de Financement de la Sécurité sociale et imposant le respect d'un Objectif national des Dépenses d'Assurance Maladie, représentent un pas supplémentaire dans ce processus en donnant au Parlement le pouvoir sur le budget de l'institution.

On observe un mouvement similaire concernant la gestion du chômage, des caisses syndicales émergeant au XIX^e siècle jusqu'à la création de l'Unédic en 1958 : on passe de la répression à une tolérance, puis à un contrôle étatique, via la création de l'Office du Travail (1891), la mise en place d'un Fonds national de chômage au sortir de la Première Guerre mondiale, puis la création de l'Unédic, association cogérée par les partenaires sociaux. L'État intervient en 1982 pour fixer lui-même les paramètres de gestion, face au déficit causé par l'accroissement rapide du nombre de chômeurs consécutif au choc pétrolier de 1975. La création de Pôle Emploi (2008), comme la réforme de 2019 sur les conditions d'accès au chômage, menée par décret, accentuent le poids de l'État sur cette institution assurantielle.

AXE FINANCEMENT : DE LA COTISATION DES TRAVAILLEURS À L'IMPÔT DES CITOYENS

Cette étatisation prend appui sur une évolution du financement de la protection sociale. Le financement de la protection sociale est pour une large part (Sécurité sociale et chômage) conçu au départ comme un mécanisme assurantiel : retraites, maladie, accidents du travail, perte d'emploi, sont financés par les cotisations des salariés et de leurs employeurs. C'est en ce sens que le système français est dit « bismarckien », par opposition au modèle anglo-saxon dit « beveridgien » : outre-Manche, c'est l'impôt de tous qui finance la protection sociale. La gestion y est donc étatique dès l'origine, et la couverture concerne l'ensemble des citoyens

(de façon uniforme et minimale) et non seulement les salariés. Cependant, le mode de financement français évolue par la baisse régulière des cotisations (salariales et patronales) et leur remplacement par une part croissante d'impôts ou de taxes (CSG, TVA). Visant à réduire le coût du travail, ces baisses du financement contributif au profit de la fiscalité aboutissent à augmenter mécaniquement le poids gestionnaire de l'État au détriment de celui des partenaires sociaux représentant le monde du travail. Elles déplacent la protection contre ces risques de l'assurance vers une logique d'assistance, qui était en France un mode de gestion réservé à l'aide sociale (minima sociaux, action sociale). Ces baisses régulières de la place des cotisations dans le financement de la protection sociale contribuent également à déplacer l'assise de la protection sociale du statut de salarié vers celui de citoyen.

AXE PUBLIC COUVERT : VERS LA FIN D'UNE PROTECTION ASSISE SUR LE STATUT SALARIÉ ?

Le système français s'est construit et institutionnalisé dans le contexte d'une société salariale. La protection, pour sa part assurantielle, étant celle des salariés (et de leurs ayants-droit), financée par les salariés, négociée et gérée par les représentants des salariés.

Un mouvement d'extension de ces protections sociales à des non-salariés, non cotisants, a progressivement réduit ce poids exclusif du statut salarial. Il est en partie lié à la volonté de couvrir de nouvelles populations en difficulté (rapatriés d'Algérie par exemple), aux étapes de restructuration de l'économie française (extension aux agriculteurs...), et à la volonté de faciliter les transitions des salariés appartenant à des secteurs professionnels en déclin (mines, industries) vers de nouveaux métiers. Ce mouvement d'universalisation de la Sécurité sociale comme de l'assurance chômage s'amplifie depuis la fin des années 1970 et l'installation d'une crise économique et sociale pérenne (chômage de masse, exclusion). Ont été mis en œuvre la généralisation de l'assurance vieillesse (1975), l'universalisation de la branche famille de la Sécurité sociale (1978), puis la création d'une couverture maladie universelle (1999).

Cette vocation d'une protection universelle trouve une nouvelle justification depuis les années 1980 dans la volonté de favoriser le passage de la « société salariale » à une « société fluide » ou « post-salariale ». La protection sociale vise alors à faciliter le passage d'un contrat professionnel à l'autre, voire de sortir du salariat pour rejoindre les nouvelles formes d'indépendance (régime de microentreprise 2003, autoentrepreneur 2008), et des initiatives juridiques visent à développer des droits attachés à la personne plutôt qu'au statut (Droit individuel à la formation 2004, Compte personnel de Formation en 2015, Compte Personnel d'Activité 2016).

Il faut cependant rappeler que le salariat stable reste la forme majoritaire de l'emploi, et que la protection des salariés stables a en réalité peu varié depuis 40 ans. Les autres (emploi discontinu ou atypique) sont en revanche la cible de réformes successives, notamment depuis les années 2000, ayant en commun d'instaurer des conditions d'accès plus restrictives à la protection, notamment à l'assurance chômage, l'assurance retraite et aux revenus d'insertion. Ces protections sont également inscrites dans une logique de « compte-épargne » (plus on travaille, plus on a de droits), inversant progressivement la logique assurantielle (plus on est exposé, plus on est indemnisé). En ce qui concerne l'assurance chômage par exemple, le taux de couverture des personnes en emploi discontinu ne cesse de baisser. La part des chômeurs bénéficiant d'indemnités décline de façon continue depuis le début des années 2000. La réforme actuellement discutée (2019) des conditions d'accès à l'assurance chômage s'inscrit nettement dans cette dynamique et va probablement l'amplifier.

Banalisation : une protection sociale devenant une part ordinaire des revenus

Le développement de nouvelles protections sociales s'est conjugué à la crise sociale installée depuis 1975, ainsi qu'au développement des formes de travail temporaire (intérim, création et extension de l'application du Contrat à Durée Déterminée, ...), à l'installation d'un chômage de

longue durée et à la faible croissance des salaires, pour aboutir à une large banalisation du rôle de la protection sociale. D'un soutien ponctuel, lié à des pertes de revenus exceptionnelles, elle est progressivement devenue, pour une partie de la population, une composante significative des revenus et un élément de soutien des niveaux de vie. Ce mouvement concernant d'abord les travailleurs irréguliers est amplifié par l'apparition d'un soutien social des revenus en emploi, selon la logique *making work pay* : développement de contrats d'insertion, RSA-activité puis Prime d'Activité, développement du chômage partiel, territoires Zéro Chômeur... Les revenus de la protection interviennent, de plus en plus fréquemment, comme complément du salaire et non plus seulement en remplacement.

AXE CONDITIONS D'ACCÈS : CONTREPARTIES, ACCOMPAGNEMENT ET CONTRÔLE

Si des conditions d'accès au bénéfice de la protection sociale ont toujours existé, leur nature évolue : pour ce qui est du risque maladie par exemple, c'est dans le sens d'une plus grande facilité d'accès (universalisation), puisqu'il suffit désormais d'être citoyen, voire résident, pour bénéficier d'une couverture (CMU en 1999, PUMA en 2016). À l'inverse, les pensions de retraites sont, depuis l'origine, totalement conditionnées aux cotisations et à la carrière professionnelle, mais un minimum vieillesse, non contributif, est mis en place dès 1956 (remplacé par l'ASPA en 2006).

C'est dans les domaines du chômage et de l'insertion que les changements sont les plus marqués.

Par la logique d'activation, les conditions d'accès neutres et impersonnelles basées sur la situation administrative des bénéficiaires, sont progressivement remplacées par l'attente de contreparties comportementales : recherche active d'emploi, formation, démarches d'insertion... Il est de plus en plus fréquemment considéré que la réalisation du risque, et donc la responsabilité du chômage, incombent à la personne sans emploi. Cela constitue une bascule importante puisque le système de protection sociale français s'est au contraire construit sur l'idée que les risques sociaux, dont le chômage, étaient des risques collectifs, justifiant leur prise en charge collective. L'indemnisation du chômage et les revenus d'insertion tendent à perdre leur fonction de revenus de remplacement pour devenir des outils d'incitation à la reprise d'emploi.

Cette responsabilisation individuelle va de pair avec une personnalisation de l'accompagnement et du contrôle : aux formulaires anonymes succèdent les dispositifs de face à face, permettant à la fois la connaissance fine des bénéficiaires (formation, motivation, compétences...) et la contractualisation d'obligations réciproques entre administration et bénéficiaire. Selon la manière dont elle s'exerce (durée, modalités de contrôle, formation, marge de décision des bénéficiaires), cette contractualisation peut prendre des formes plus ou moins « disciplinaires » (modèle britannique) ou « capacitantes » (modèle scandinave).

AXE SOUTENABILITÉ : VERS UNE REFORMULATION EN PROFONDEUR DU MODÈLE ?

Dernier axe d'évolution de notre modèle social : sa soutenabilité économique.

L'idée même de protection sociale est apparue dans un contexte de croissance continue de la production de richesses. La protection sociale est issue de la révolution industrielle et se déploie durant les Trente Glorieuses, période durant laquelle le progrès technique et l'exploitation des énergies concentrées ont permis de produire sans cesse davantage. Si cette accélération a brisé nombre de solidarités traditionnelles (confréries artisanales, corporations, familles et communautés rurales), elle a également fourni un surplus régulier de richesses qu'il devenait envisageable de redistribuer. Les crises aiguës (1929, 1945) ont notamment été le catalyseur de socialisation et de généralisation de la protection sociale, dans la mesure où elles rendaient palpable le besoin de redistribution. La crise chronique, caractérisée par une croissance faible, une augmentation et un vieillissement de la population ainsi qu'un taux de chômage élevé, en-

traîne au contraire une interrogation permanente sur le coût croissant de la protection sociale et la mise en place de mesures d'économie et de transformation de son financement.

Qu'en sera-t-il si les années à venir voient la croissance économique stagner, voire ralentir de façon plus nette encore, tandis que les besoins continuent d'augmenter ? La question mérite d'être posée, puisqu'une croissance forte semble désormais impossible à retrouver. Les causes de cette stagnation peuvent être diverses selon les approches économiques (tertiarisation de l'économie, innovation en panne), mais à ces facteurs pourraient s'ajouter, dans un futur proche, la raréfaction des ressources fossiles et les politiques de lutte contre la dégradation de l'environnement. À quoi ressemblerait alors une protection sociale sans croissance ?

La soutenabilité de notre modèle et, plus largement, la soutenabilité des objectifs d'égalité et de sécurité sociale, vont imposer des questionnements d'ampleur : l'assiette des revenus du travail, choisie en 1945, risque de ne plus suffire tandis que les revenus immédiatement liés aux fluctuations du PIB (capitalisation) ne présentent pas plus d'avantages. Envisager d'autres assiettes de financement (comme les taxes comportementales, du type « taxe carbone ») ou une modération des dépenses sociales implique un virage important dans le développement de notre modèle social.

Si les moyens viennent à manquer, comment réorienter la protection sociale ? Sur quel socle devra-t-elle se concentrer ? À quelles conditions une telle « sobriété sociale » peut-elle être acceptable ?

Les études d'opinion montrent que la population est aujourd'hui critique à l'égard du système de protection sociale : si les français sont attachés aux couvertures des risques vieillesse et maladie, la pauvreté et le chômage leur semblent mal pris en charge. Ils ont le sentiment que leurs difficultés restent invisibles à la « machine administrative », qui ne sait répondre qu'aux difficultés les plus aiguës mais passe à côté de formes de fragilité sociale chroniques : le halo du chômage, les travailleurs pauvres, les difficultés des petites classes moyennes, un sentiment de précarité qui gagne le salariat, etc.

Les français ont déjà le sentiment de payer cher pour un service imparfait. Reformuler la protection sociale pour la rendre compatible avec le ralentissement économique implique donc un travail de conviction, de pédagogie, mais aussi une attention particulière à ce besoin de justice et de sécurité.

Ce sont ces différents axes et ces grandes questions qui seront explorées ici, en entrant en détail dans certains des sujets qui constituent le débat sur la protection sociale.

UNE BASCULE : L'ÉTATISATION DE LA PROTECTION SOCIALE

POINTS CLÉS

- À sa création, le modèle social français est un modèle assurantiel qui se distingue de la charité et de l'assistance, assis sur le travail et le statut salarié, géré par les partenaires sociaux.

En raison des mutations sociales et de l'extension de la protection (universalisation), les besoins de financement augmentent régulièrement.

- Dans le but de ne pas peser sur les salaires, ce financement nouveau est assuré non plus par le travail (salariés et employeurs) mais par des impôts (ensemble des contribuables) fixés et gérés par l'État (ex. : CSG, Prime d'Activité). Ce financement par l'impôt s'étend et équilibre progressivement le financement par cotisations.

Parallèlement et au nom de ce changement de financement, la gouvernance de la protection sociale fait progressivement l'objet d'un encadrement par l'État (Loi de Finance de la Sécurité sociale, définitions d'objectifs comptables, encadrement des négociations portant sur l'assurance chômage, etc.).

- Dans un contexte de modération salariale et de fragmentation de l'emploi, la part des revenus issus du travail se tasse dans les budgets des ménages au profit des prestations sociales. L'État apparaît de plus en plus comme le premier acteur de la formation des bas revenus, et se donne les moyens de réorienter la protection sociale, par exemple vers une logique d'intéressement au travail plutôt que d'assurance des risques sociaux.

On a pu s'étonner de voir le mouvement des Gilets jaunes, rassemblant essentiellement des travailleurs pauvres¹, s'en prendre à l'État pour réclamer une amélioration de leurs conditions de vie. Majoritairement salariés, on imaginerait que c'est de leurs employeurs qu'ils devraient exiger une augmentation de salaire, au lieu de se tourner vers l'État social.

Ce qui peut sembler une anomalie montre au contraire le rôle central pris par l'État dans la protection sociale, et le rôle pris par la protection sociale dans la formation des bas revenus. À rebours des principes d'entraide autonome de la solidarité ouvrière, défendus lors de la création de la Sécurité sociale et de l'assurance chômage, la gestion et le financement de la protection sociale sont progressivement devenus l'affaire de l'État.

LE PACTE PARTICIPATIF DE L'APRÈS-GUERRE

En France, l'organisation de la protection sociale prend sa forme structurante au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Notre modèle social prend alors appui sur un ensemble de traits fondamentaux caractéristiques :

- Issu du modèle des « caisses de secours mutuel » de l'industrie manufacturière, ce modèle est assurantiel : c'est à dire qu'il se distingue de la charité, arbitrairement distribuée par les plus aisés, mais aussi d'une logique d'assistance de l'État envers les plus pauvres. Il se fonde sur le principe de l'entraide entre les travailleurs, par le versement obligatoire de contributions, finançant et ouvrant droit à des prestations.
- Ces contributions sont versées à la fois par les salariés et les employeurs. Elles sont donc assises sur le travail et le statut salarié, dans un contexte de plein emploi et de carrières longues.
- Enfin, les budgets de la protection sociale (Sécurité sociale en 1945, assurance chômage (Unédic) en 1958, retraites (Arrco, Agirc), alimentés par ces cotisations, sont séparés du budget de l'État, alimenté par l'impôt. La gestion de ce budget –cotisations en entrées et prestations en sorties– est du ressort des partenaires sociaux (salariés et employeurs), à distance de toute ingérence de l'État. Cotisations et prestations sont donc définies par la participation, la cogestion et la négociation des acteurs du marché du travail.

L'État intervient principalement pour garantir la collecte des cotisations. Son « rôle social » se situe alors en dehors de la protection sociale, au niveau de la formation des revenus primaires par l'intervention sur la régulation des salaires. L'instauration d'un salaire minimum (Smig en 1950) notamment visait à garantir la sécurité matérielle de la population en veillant à ce que les travailleurs reçoivent, par le revenu de leur travail, leur part de la croissance et des gains de productivité.

LE PROCESSUS D'ÉTATISATION DE LA PROTECTION SOCIALE

Ces spécificités de financement et de gestion du modèle social français se sont progressivement estompées au profit d'une fiscalisation et d'une étatisation accrues, dans un contexte de transformation de la société et du marché du travail.

1. Les Gilets jaunes : la partie émergée de la crise sociale française ? Institut Montaigne, Mars 2019, infographie : <https://www.institutmontaigne.org/blog/les-gilets-jaunes-la-partie-emergée-de-la-crise-sociale-française>.

■ DES BESOINS DE FINANCEMENT CROISSANTS

Des transformations sociétales

La société et le marché du travail évoluent depuis les années 1950 : à une société caractérisée par le plein emploi, les carrières masculines longues, les familles stables et les femmes au foyer succède celle des carrières discontinues, du chômage de masse, des familles évolutives et d'une forte croissance de l'emploi féminin. L'espérance de vie augmente. Ces transformations entraînent rapidement une montée en charge des régimes d'assurance et de Sécurité sociale, et la nécessité d'en augmenter les recettes.

Un mouvement d'universalisation de la protection sociale

À cela s'ajoute l'extension progressive de la protection sociale en direction des non travailleurs. Des outils spécifiques sont régulièrement développés pour lutter contre les situations de grande pauvreté: minima Vieillesse en 1956, Invalidité en 1957, Adulte handicapé en 1975, Parent isolé en 1976, Veuvage en 1980, Solidarité spécifique en 1984, RMI en 1988 (remplacé par le RSA en 2009), CMU en 1999. Une partie de la protection sociale est généralisée par les lois de 1975 et 1978, qui suppriment toute condition d'activité professionnelle pour ouvrir droit aux prestations familiales.

La France sort alors de la pure logique bismarckienne de l'assurance sociale : une personne bénéficie de l'assurance maladie et des prestations familiales, non plus parce qu'elle travaille, mais parce qu'elle réside sur le territoire français. Elle peut bénéficier d'une assistance indépendamment de son statut et de ses cotisations.

Une volonté de ne pas augmenter le coût du travail

La pression croissante de la concurrence internationale sur le coût du travail décourage de recourir à l'augmentation des cotisations pour financer ces besoins accrus. Au contraire, le choix sera fait de procéder à des exonérations de cotisations, patronales puis salariales, notamment sur les bas salaires. C'est donc en activant le levier fiscal que l'État viendra financer cette généralisation de la protection sociale.

■ FISCALISATION DU FINANCEMENT : DES COTISATIONS VERS L'IMPÔT

Si l'impôt, au début du XX^e siècle, visait exclusivement à financer les missions régaliennes de l'État (armée, police, justice), il est devenu progressivement depuis un instrument central des politiques publiques², et en particulier des politiques redistributives et de protection sociale.

Confronté à la nécessité de financer davantage tout en choisissant de modérer le coût du travail par une baisse régulière des cotisations, l'État a opté pour la création de nouveaux impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale (ITAF). L'argument avancé est que si l'on généralise la protection sociale, il est logique de généraliser également son financement.

Financement par l'impôt : le cas de la CSG

Le plus important de ces impôts spécifiques est la Contribution sociale généralisée (CSG), créée en 1990. Cet impôt, proportionnel comme les cotisations (et non progressif comme l'impôt sur le revenu), a pour objectif de faire porter une part du financement de la Sécurité sociale sur l'ensemble des revenus des ménages (salaire, retraite, allocation chômage, patrimoine, jeux d'argent, placements financiers...) et non plus sur le seul travail.

Si le poids de cet impôt devait initialement rester marginal, la CSG a constamment augmenté pour rapidement devenir un élément essentiel du financement de la protection sociale. De 1,1 %

2. Le taux de prélèvement obligatoire qui n'était que de 15% de la richesse produite en 1945, est à 45% en 2017. En 1954 est créée la TVA, qui va doubler en 10 ans, puis être étendue au commerce de détail et devenir l'une des principales sources de revenus de l'État. Dans les années 1930, seuls 10 à 15% des foyers étaient imposables, ils seront 63% en 1979.

du revenu à sa création (en remplacement des cotisations patronales d'allocations familiales), son taux est rapidement monté à 2,4 % (en 1993 pour financer le Fonds de solidarité vieillesse -FSV) puis 3,4 % (en 1996 pour financer la branche maladie contre une réduction des cotisations salariales), 7,5 % (en 1998 au profit de la branche maladie) et enfin 9,2 % (2018, en remplacement total des cotisations salariales chômage et maladie). Rapportant 3,7 Md€ à sa création, la CSG rapporte près de 100 Md€/an depuis les années 2010, soit davantage que l'impôt sur le revenu - qui baisse lui constamment depuis les années 1990 (70 Md€ environ).

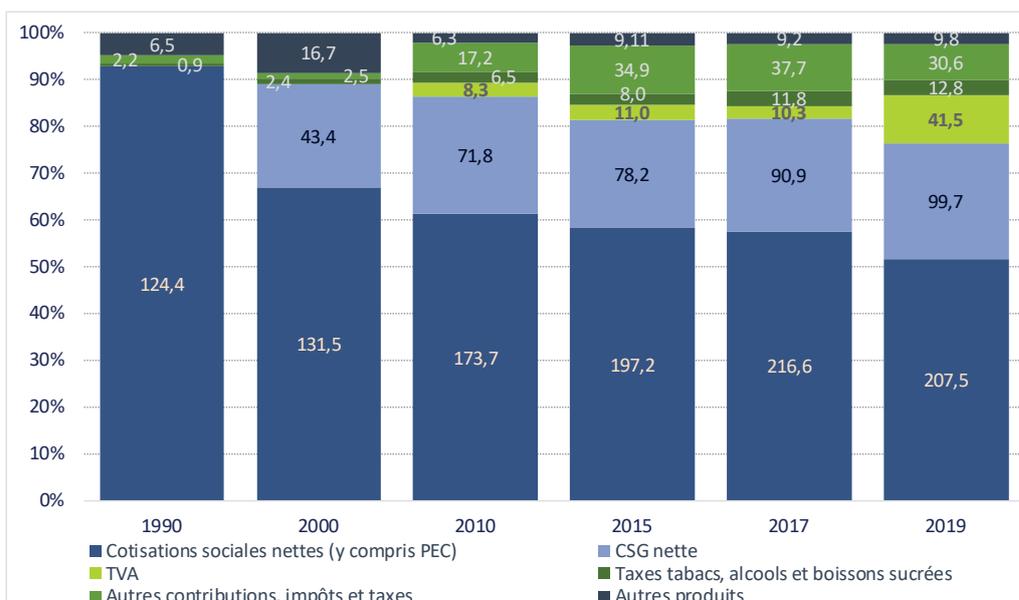
Certes, les cotisations restent la ressource majoritaire de la protection sociale. Mais ces impôts ITAF (CSG, mais aussi contribution au remboursement de la dette sociale -CRDS, contribution solidarité autonomie -CSA, taxe sur le tabac...) représentent en 2016 près de 25 % du financement de la protection sociale. La Loi de Finance 2018 poursuit cette évolution en actant une nouvelle augmentation de la CSG (+1,7 %) compensant la suppression totale des cotisations salariales dédiées aux risques maladie et chômage. Participent également à ce mouvement la transformation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de charges (2019), ainsi que la disparition des cotisations patronales pour les retraites complémentaires et le chômage sur les salaires au niveau Smic.

Ainsi, la CSG constituait, en 2017, 35 % des recettes de la branche maladie, et remplace totalement en 2019 les cotisations des salariés à l'assurance chômage.

Le financement par les impôts équilibre progressivement le financement par cotisations de la protection sociale

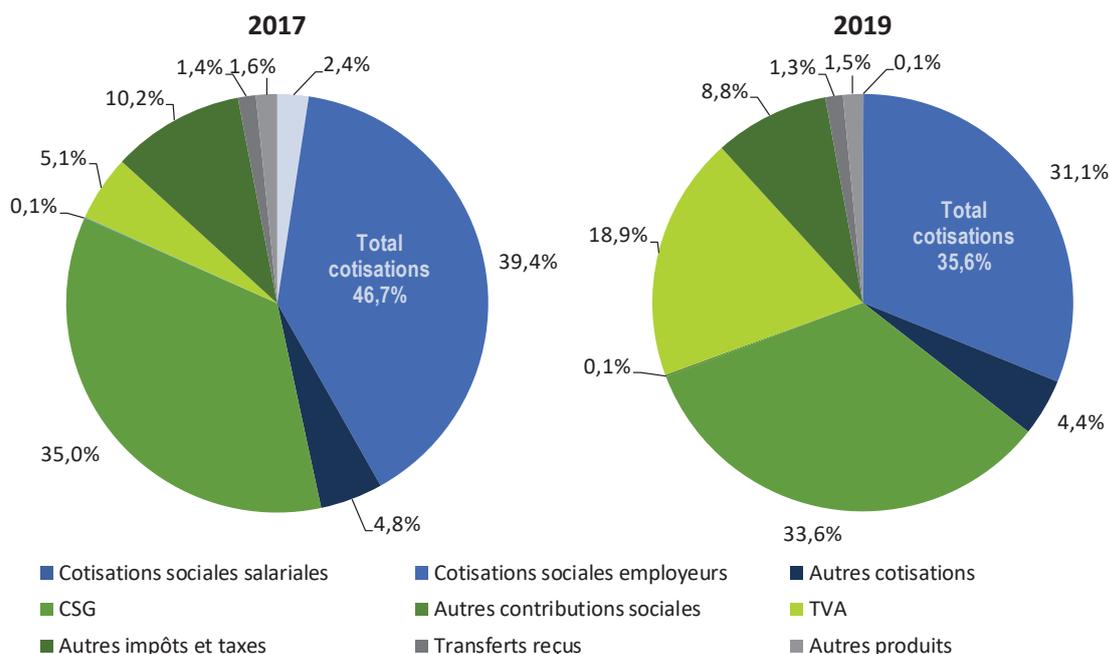
Comme le montrent les graphiques ci-après, on voit diminuer drastiquement la part des cotisations dans le financement de la protection sociale au profit d'impôts affectés. Cette fiscalisation de notre système de protection sociale touche dans leurs fondamentaux les assurances sociales (maladie, chômage). Cette évolution donne à l'État un poids budgétaire, et donc décisionnaire, qui le délivre des obligations de la gestion paritaire.

Graphique : Évolution de la structure du financement du régime général et du FSV depuis 1990 (Md€)

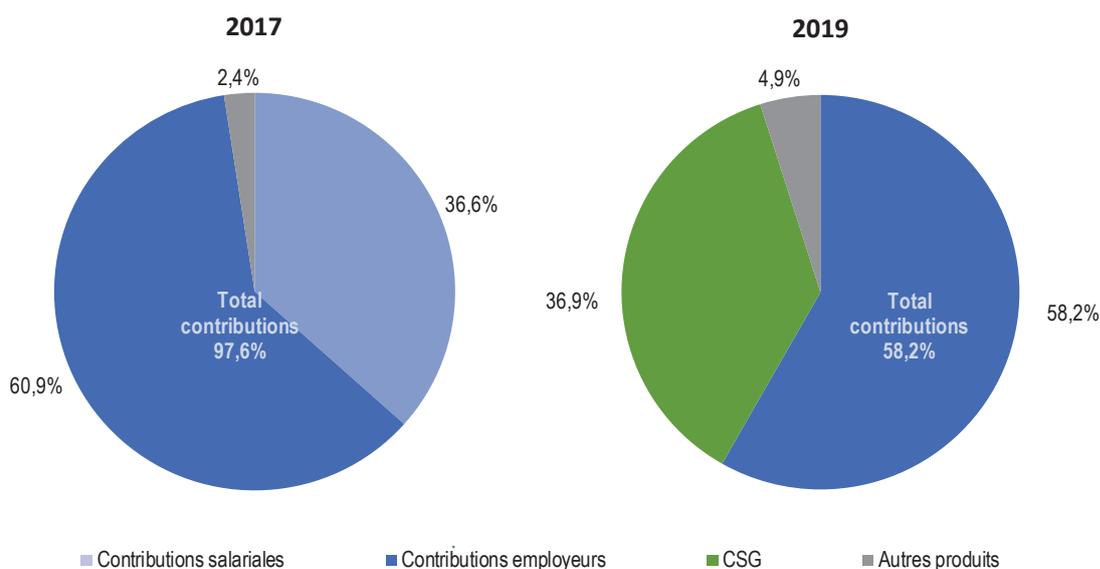


Source : HCFiPS, sur la base des CCSS et des annexes au PLFSS pour 2019

Structure du financement de la branche maladie



Structure du financement de l'assurance chômage



Source : commission des comptes de la Sécurité sociale (2018)

■ L'ÉTATISATION DE LA GOUVERNANCE

Parallèlement et conséquemment à cette fiscalisation, la gouvernance de la protection sociale évolue elle aussi dans le sens d'une plus grande étatisation.

La gestion des partenaires sociaux de plus en plus encadrée par l'État

La gestion de la Sécurité sociale a ainsi été soumise en 1996 au vote des Lois de Finance de la Protection Sociale (LFSS - plan Juppé), au motif du poids croissant de la CSG et des interventions successives de l'État visant à combler le déficit.

La loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS), promulguée le 2 août 2005, intègre à la gestion de la Sécurité sociale la culture de la performance basée sur une logique de résultats liés à la définition d'objectifs fixés par le Parlement, sur le modèle de la LOLF appliquée aux autres politiques publiques.

Puisque la volonté de généralisation de la protection sociale, après avoir concerné la Sécurité sociale, s'étend aujourd'hui à l'assurance chômage (indépendants et démissionnaires - Loi Avenir professionnel, 2018), l'État a porté le choix d'encadrer désormais de façon plus stricte les accords d'assurance chômage avec la convention Unédic. L'État fixe désormais un cadre aux négociations des partenaires sociaux par un document énonçant ses attentes en matière d'économies budgétaires et de règles d'indemnisation (loi Avenir professionnel 2018, art. 54 & 57). Désormais, c'est donc l'État qui décide de la part de son budget qui doit être affectée au financement du système de chômage, et non plus les partenaires sociaux qui conviennent des droits que permet d'acquiescer la contribution (l'impôt n'implique pas de contrepartie directe en termes de prestations).

« Par la réforme que vous avez votée, l'assurance chômage aujourd'hui n'est plus du tout financé par les cotisations des salariés. Elle est financée par les cotisations des employeurs et par la CSG. Cette transformation, il faut en tirer toutes les conséquences, il n'y a plus un droit au chômage au sens où on l'entendait classiquement. Il y a l'accès à un droit qu'offre la société, mais sur lequel on ne s'est pas garanti à titre individuel puisque tous les contribuables l'ont payé. » Discours d'E. Macron devant le Congrès à Versailles, 9.07.2018.

Un changement de modèle en cours ?

D'autres transformations en cours de la gouvernance de la protection sociale convergent avec ces modifications de la gouvernance de l'assurance chômage. Ainsi, le projet d'un Revenu Universel d'Activité est décrit comme une fusion « du plus grand nombre possible de prestations, dont l'État sera entièrement responsable »³. Le RUA devrait ainsi prochainement permettre à l'État de gérer directement un ensemble d'aides jusque-là portées par des acteurs variés (aides à la santé, la famille, aide à l'achat d'énergies, aux agriculteurs, aux étudiants, etc.).

De même, la réforme des retraites, encore en discussion, semble aller dans le sens d'une déposséder des partenaires sociaux et d'une gestion assujettie aux besoins et décisions de l'État. La logique de la retraite « par points » place l'État en position de décisionnaire, la valeur du point étant déduite non plus des besoins des assurés mais de la part de son budget que l'État peut ou veut consacrer au financement des retraites, répartie ensuite entre les assurés.

Cette dynamique d'étatisation déplace le système social français d'un modèle bismarckien (une logique d'assurance, participative/cogérée, assise sur le travail) vers le modèle beveridgien (une protection sociale distribuée par l'État, indépendante du statut, financée par l'impôt). Elle a le mérite de préparer la protection sociale à une société « post-salariale », dans laquelle les travailleurs n'auraient plus de « statut » lié à un emploi fixe. Chacun pourrait recevoir de l'État une assistance en fonction de ses besoins, sans avoir à justifier d'un statut ni de cotisations préalables.

Elle pose cependant la question de l'évolution du niveau de protection : la France avait fait le choix d'un niveau de prestations (et donc de cotisations) élevé. Les pays beveridgiens (Royaume-Uni en tête) optent plus généralement pour des prestations minimales afin de préserver le budget de l'État dans un contexte économique tendu. Notons que ce n'est pas le cas du Danemark, qui possède un système beveridgien à niveau de prestations élevé.

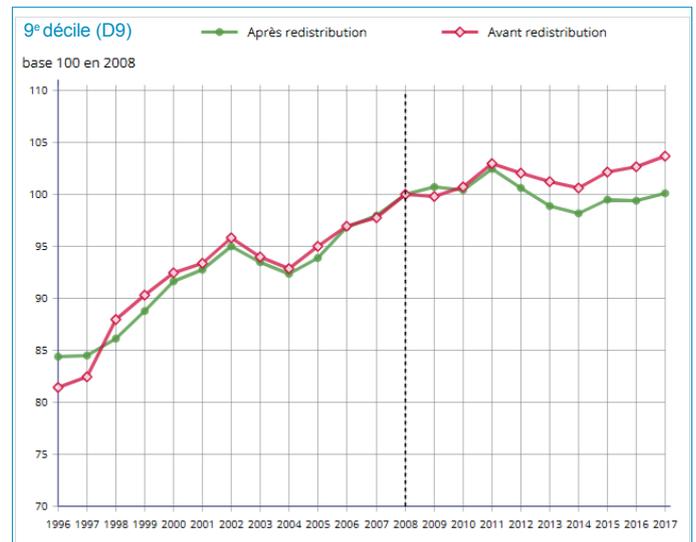
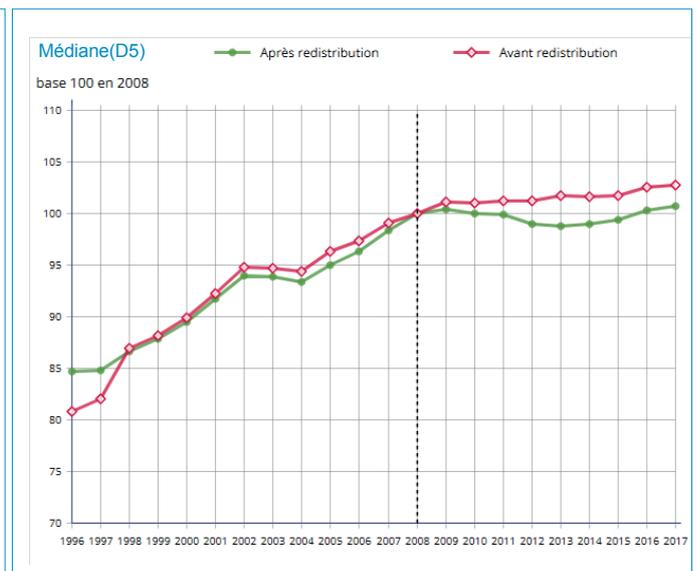
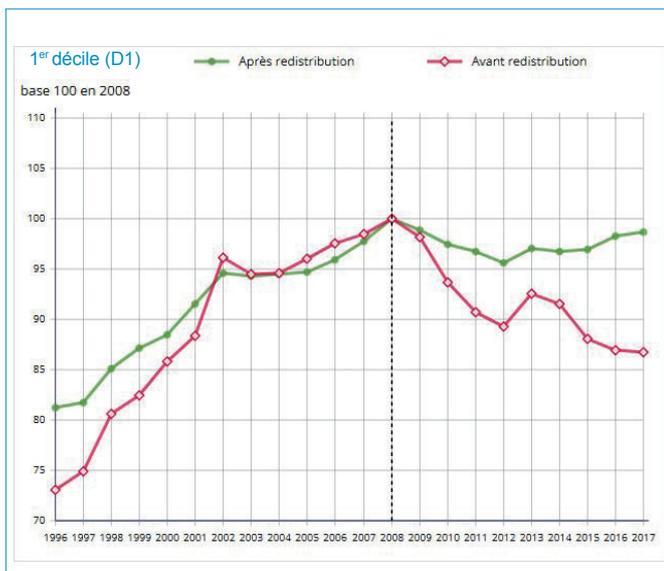
Pour les syndicats, le risque de cette étatisation du financement et de la gouvernance est que le gouvernement opte pour une logique d'enveloppe budgétaire fermée, de façon à résorber ses déficits indépendamment des besoins sociaux. Ils pointent la menace d'une « étatisation-privatisation », dans la mesure où les ménages devraient alors financer davantage de leur poche leur protection, au risque d'un creusement des inégalités dans l'accès à la protection sociale.

3. Discours d'E. Macron, Discours relatif à la stratégie nationale de prévention et de la lutte contre la pauvreté, 13 septembre 2018, Musée de l'Homme, Paris. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/09/13/transcription-de-la-presentations-par-le-president-de-la-republique-de-la-strategie-nationale-de-prevention-de-lutte-contre-la-pauvrete>

L'ÉTAT DEVIENT PROGRESSIVEMENT UN ACTEUR CENTRAL DE LA FORMATION DES BAS REVENUS

L'accent est mis de façon croissante sur la baisse du coût du travail dans la compétition internationale : dans une logique de modération salariale, l'État n'intervient plus sur les revenus primaires (salaires) par l'augmentation du Smic (plus de « coups de pouce » au-delà de l'augmentation automatique), et ne soutient l'emploi qu'au niveau des bas salaires, notamment par des baisses de cotisations. Dans le même temps, le marché du travail évolue dans le sens d'une fragmentation de l'emploi (temps partiels, contrats courts, chômage de longue durée), notamment pour les postes peu qualifiés, réduisant les revenus des ménages (temps partiels, CDD courts...). Depuis 2008 notamment, les revenus d'activité du premier décile de la population décrochent.

Évolution des principaux déciles de niveau de vie entre 1996 et 2017



Lecture : en 2017, le niveau de vie médian augmente de 0,4 % en euros constants. Avant redistribution, le niveau de vie médian augmente de 0,3 %.

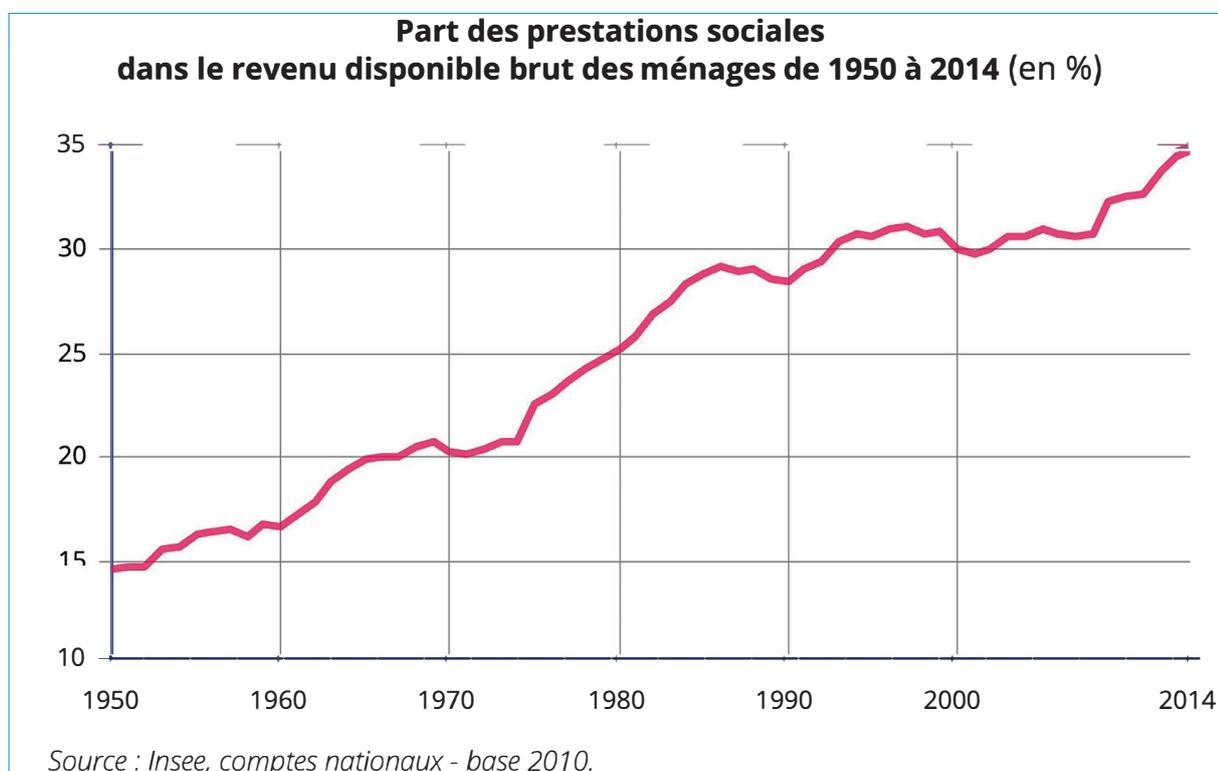
Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2017.

Mais d'autre part, l'État intervient en revanche pour rehausser les revenus secondaires, c'est-à-dire après redistribution :

- en devenant de plus en plus acteur économique de la protection sociale (fiscalisation), et notamment acteur principal de la gestion de l'assurance chômage,
- en généralisant la couverture santé et bientôt l'assurance chômage,
- par la mise en place de revenus minimums non contributifs (RMI, RSA), et de complément de revenus salariaux (RSA activité, prime pour l'emploi, puis prime d'activité)...

Résultat, la part des revenus issus du travail se tasse dans les budgets des ménages au profit des prestations sociales (voir graphique ci-dessous). Et c'est l'État social qui apparaît de plus en plus comme le premier acteur de la formation des bas revenus. La revalorisation récente (2018) de la Prime d'Activité en réponse au mouvement des « Gilets jaunes », et son extension à de nouveaux ménages (jusqu'à 1,5 Smic), en fournit une claire illustration. Cette prestation « remonte l'échelle des revenus pour solvabiliser, de manière beaucoup plus générale, les salaires. »⁴



Pour les 10 % des ménages les plus modestes (D1 dans le tableau ci-dessous), 46 % du revenu disponible est constitué de la prime pour l'emploi et des prestations sociales non contributives (prestations familiales, aides au logement, minima sociaux et RSA activité), et 25 % de revenus de remplacement (chômage, retraite). Soit 71 % du revenu disponible composé de prestations sociales.

Il est donc logique que la « question sociale », jadis adressée aux partenaires sociaux, se soit déplacée du problème de la répartition primaire des revenus (l'augmentation des salaires) vers celui

4. « La révolution silencieuse de la Prime d'Activité », N. Duvoux, La vie des Idées, Février 2020. <https://laviedesidees.fr/La-revolution-silencieuse-de-la-prime-d-activite.html>

Décomposition du revenu disponible des ménages en 2015, selon leur position dans la distribution du niveau de vie (en %)

Composantes du revenu disponible	Ensemble des ménages	Déciles de niveau de vie					Ménages modestes	dont ménages pauvres ⁷	dont ménages modestes non pauvres
		< D1	D1 à D2	D2 à D3	D3 à D4	≥ D4			
Revenus d'activité	69,9	31,3	45,7	54,7	61,8	75,2	51,4	36,1	56,3
Salaires	64,3	28,3	42,8	52,6	59,4	68,7	48,9	33,0	53,9
Revenus d'indépendants	5,6	3,1	2,8	2,1	2,4	6,5	2,5	3,1	2,3
Revenus de remplacement et pensions alimentaires	31,3	24,8	34,1	36,3	37,1	30,4	34,3	27,4	36,5
Chômage et préretraites	3,2	9,7	8,1	6,1	4,4	2,2	6,6	9,1	5,8
Retraites, pensions d'invalidité et pensions alimentaires	28,1	15,1	26,0	30,2	32,7	28,2	27,8	18,3	30,8
Revenus du patrimoine	10,2	2,8	3,1	3,8	3,9	12,1	3,5	3,0	3,6
Impôts directs	-17,3	-7,2	-7,3	-8,7	-10,7	-19,8	-8,8	-7,1	-9,3
Prestations sociales non contributives et prime pour l'emploi	5,9	48,2	24,4	13,9	7,9	2,1	19,6	40,6	12,9
Prime pour l'emploi	0,2	0,6	0,5	0,5	0,4	0,1	0,5	0,6	0,4
Prestations familiales	2,4	12,2	7,7	5,4	3,5	1,2	6,3	11,1	4,8
Allocations logement	1,6	16,7	8,1	3,9	1,8	0,3	6,1	14,0	3,6
Minima sociaux	1,7	17,2	6,8	3,6	2,0	0,5	5,9	13,3	3,6
RSA activité	0,2	1,5	1,3	0,5	0,2	0,0	0,7	1,6	0,5
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Revenu disponible annuel moyen (en euros)	36 300	12 690	18 940	22 330	25 500	47 230	20 020	14 320	22 900
Niveau de vie annuel moyen des personnes (en euros)	23 520	8 050	12 390	14 840	17 060	30 440	13 190	9 060	15 280
Niveau de vie annuel médian des personnes (en euros)	20 300	8 920	12 390	14 840	17 100	25 500	13 670	9 790	15 340
Niveau de vie mensuel maximal des personnes (en euros)	/	905	1 140	1 330	1 510	/	1 510	1 015	1 510

du niveau des prélèvements et des modalités de la redistribution. Et que l'interpellation du patronat sur le niveau des salaires ait été supplantée par l'interpellation de l'État, désormais en première ligne dans la définition des (bas) revenus.

Deux questions peuvent être alors posées :

- Jusqu'où l'État a-t-il les moyens de se substituer ainsi à une politique de revalorisation salariale pour soutenir le niveau de vie de la population à bas revenus ? (Ne risque-t-on pas de voir se développer de nouvelles frustrations dans le cas contraire ?)
- Quelles sont les directions que l'État compte donner au social après l'avoir ainsi pris en main ? (Les choix récents de réduire les revenus déconnectés du travail (allocations chômage, Allocations Logement...) et d'augmenter l'intéressement des travailleurs modestes (Prime d'Activité) indique par exemple une orientation de la protection sociale vers les « pauvres actifs » au détriment des « pauvres inactifs », dans une logique du « making work pay », ciblant les trappes à inactivité et l'oisiveté volontaire).

UNE TRANSFORMATION : L'INDIVIDUALISATION DE LA PROTECTION SOCIALE

POINTS CLÉS

- La notion d'individualisation de la protection sociale s'oppose à l'idée de droits liés à la situation professionnelle ou à la composition du ménage pour ne prendre en compte que la situation de l'individu.

Si notre système de protection sociale est, à l'origine, peu individualisé, il tend globalement, réforme après réforme, à détacher l'accès aux droits et le calcul de leur montant des collectifs familiaux et professionnels.

- On observe cependant des évolutions moins homogènes selon les différents risques couverts par la protection sociale : le risque maladie est désormais couvert de façon universelle, et chaque individu est ainsi protégé, quelle que soit sa situation. Le risque vieillesse est également fortement individualisé, non parce qu'il est universel mais parce qu'il dépend des contributions versées par chaque individu, tout comme le risque chômage. Les prestations relevant de la branche famille, notamment les minimas sociaux, sont au contraire très conditionnées à la composition et aux revenus de l'ensemble de la famille, ce qui peut s'avérer pesant pour les individus comme pour la collectivité.

L'intérêt de l'individualisation est de préserver l'autonomie des bénéficiaires, notamment vis-à-vis des solidarités familiales. C'est notamment l'autonomie des femmes vis-à-vis de leur mari, ou des enfants vis-à-vis de leurs parents qui sont en jeu.

- Mais l'individualisation prend une importance nouvelle avec l'émergence de nouvelles formes de travail non-salarié, amplifiée par les plateformes numériques. L'enjeu aujourd'hui est de produire une protection sociale pour ces nouveaux indépendants qui ne peuvent compter sur un collectif professionnel. Plusieurs pistes sont à l'étude ou déjà mises en œuvre : leur rattachement au salariat classique, la création d'un statut spécifique, le développement de droits portables attachés à l'individu, le développement de nouvelles formes de collectifs de travail protecteurs, ou enfin la mobilisation d'acteurs privés.

Lors de la formalisation du système de protection sociale en France après-guerre, seuls les travailleurs salariés et leurs ayants-droit voient leurs besoins sociaux pris en charge. Les divers droits attribués dans le régime général et les régimes spéciaux, héritages des caisses de secours professionnelles, sont donc à la fois familialisés et statutaires (ni individualisés, ni universels). Ces droits sont liés à la composition des ménages et aux statuts professionnels. Les concepteurs du système français de Sécurité sociale (ordonnances de 1945) n'ont pas retenu le principe d'universalité prôné alors en Angleterre par le rapport Beveridge (1942), qui voulait que l'ensemble des risques sociaux soient couverts pour l'ensemble des individus, dans un système universel financé par l'impôt.

Cette architecture française des droits sociaux s'est rapidement trouvée en contradiction avec la vocation universelle du droit à la sécurité sociale, reconnue par l'article 22 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 («Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale [...]»). L'évolution normative se fait donc, depuis, dans le sens d'une réduction progressive de cette tension, vers une universalisation et une individualisation des différents droits sociaux. Ce processus a cependant lieu selon des modalités et à un rythme différent pour chacun des volets de la protection sociale.

INDIVIDUALISATION, FAMILIALISATION ? QUELQUES DÉFINITIONS

Un droit social peut être individualisé, familialisé ou encore statutaire. Chacune de ces options recouvre des modes de calcul mais aussi une « philosophie » différentes.

- **Un droit est dit individualisé** s'il est accordé aux personnes indépendamment de leur situation familiale et professionnelle. Ces situations n'ont alors aucune conséquence en matière sociale ou fiscale. La seule unité d'évaluation des besoins de prestations est l'individu.

Il existe deux modalités de mise en œuvre de cette individualisation : les droits sociaux peuvent être individualisés soit parce qu'ils sont « universels » (tout individu a droit à une prestation sans condition de cotisation), soit parce qu'ils sont « contributifs » (tout individu a droit à une prestation parce qu'il y a contribué personnellement).

- **Au contraire, un droit est dit familialisé** lorsqu'il prend en compte la situation de la famille, qui est alors l'unité d'évaluation des besoins sociaux. Ces droits peuvent être directs s'ils concernent la personne qui travaille et/ou dérivés s'ils concernent également les membres de sa famille, ses ayants-droit. La « famille » peut être entendue au sens étroit (le couple marié et ses enfants) ou au sens large (les concubins, les cohabitants, toute personne à charge, etc.).
- **Enfin un droit peut être dit statutaire** s'il est attaché au contrat ou au poste de travail. Ces droits commencent et cessent avec le contrat de travail, qu'il s'agisse d'une fin de contrat à durée déterminée, d'une démission ou d'un licenciement.

LE PROCESSUS D'INDIVIDUALISATION SELON LES RISQUES SOCIAUX

■ LE RISQUE MALADIE : UNE INDIVIDUALISATION PAR UNIVERSALISATION

L'assurance maladie était initialement statutaire, conditionnée à cotisation, et ouvrait des droits au travailleur et à sa famille. Elle visait à permettre aux salariés, empêchés de travailler du fait de leur état de santé, de percevoir un revenu de remplacement.

Elle a évolué dans le sens d'une individualisation, portée par une universalisation : le champ des bénéficiaires s'est progressivement étendu aux travailleurs non-salariés –non-salariés en 1948, agriculteurs en 1961, non-salariés/non-agricoles en 1966– puis aux non-travailleurs –personnes handicapées en 1975, mise en place de la Couverture Maladie Universelle en 1999(CMU)–, afin de couvrir progressivement la quasi-totalité de la population. L'ouverture de droits n'est alors plus conditionnée que par la qualité de citoyen, voire plus largement encore de résident stable sur le territoire national (résident depuis plus de trois mois, au moins 6 mois par an). Ce mouvement d'individualisation par universalisation est quasiment achevé depuis le 1^{er} janvier 2016 avec la mise en place de la Protection Universelle Maladie (Puma), qui a pour objectif d'assurer une prise en charge des frais de santé sans rupture de droits en cas de changement de situation professionnelle (perte d'emploi), familiale (séparation, veuvage) ou de résidence. Par conséquent, la notion d'ayant-droit disparaît désormais du domaine de l'assurance maladie puisque tout adulte résident est assuré individuellement, de même que la nécessité de contrôler les situations familiale, de résidence ou professionnelle des assurés.

Comparativement au système initial, c'est un véritable changement de paradigme : « L'assurance maladie passe d'une assurance sociale à une prestation universelle, sur le modèle des allocations familiales »¹. Le processus d'individualisation par universalisation est donc ici largement accompli.

■ LE RISQUE VIEILLESSE : INDIVIDUALISATION DES RETRAITES, FAMILIALISATION DES AIDES

Les retraites sont individualisées, car liées à la carrière de chacun

Si le système français d'assurance vieillesse est mutualisé, le mode de calcul des pensions de base, versées à ceux qui font valoir leur droit à la retraite est, pour sa part, individualisé par un mécanisme contributif : les droits dépendent de la carrière de l'assuré (âge, régimes, durée de cotisation, salaires perçus) et non des situations de ses proches. De même, une partie des régimes de retraites complémentaires fonctionne par capitalisation, technique reposant totalement sur l'individualisation, les cotisations de chacun étant accumulées en un capital personnel augmenté des intérêts.

Cependant, certains droits liés à la vieillesse demeurent, eux, familialisés

C'est le cas du « minimum vieillesse », ou ASPA (Allocation de solidarité aux personnes âgées), dépendant de la branche famille, dont le montant tient compte des revenus du ménage, et qui peut faire l'objet d'une récupération sur succession et donc sur les revenus des héritiers.

C'est aussi le cas des pensions de réversion au conjoint survivant, dont le montant dépend de l'effectivité et de la durée du mariage ou PACS, mais aussi de la carrière conjugale des conjoints : s'ils se séparent, le survivant devra partager le bénéfice de la pension de réversion avec les éventuels autres conjoints de son ancien(ne) époux-épouse, au prorata de la durée de ces unions. Un conjoint sans revenu personnel est donc fortement dépendant du maintien de son mariage.

Le versement de ces pensions de réversion concerne très majoritairement des femmes (91%), son individualisation est donc un enjeu important pour l'égalité entre hommes et femmes, comme le pointent régulièrement les observateurs (Union Européenne, Cour des Comptes, Comité de suivi des retraites) et les mouvements féministes.

1. Didier Tabuteau, titulaire de la chaire Santé à l'IEP Paris, *Le Monde*, 21 10 2015.

Projet de réforme des retraites 2020

Une universalisation des conditions de retraite

L'actuelle loi de réforme des retraites vise à mettre fin à l'existence des régimes dits « spéciaux », conventions collectives spécifiques à certaines professions établissant des caisses et des dispositions différentes du régime général (montant des cotisations, âge de départ, ...). Certes, l'universalisation de l'assurance vieillesse (l'obligation pour tous les actifs de cotiser à une assurance vieillesse) date de la loi du 4 juillet 1975, mais cette nouvelle loi induit donc une égalisation des conditions de cotisation et de droits à la retraite.

Des droits à la retraite dépendant de l'individu et non plus de collectifs professionnels

La nouvelle loi vise également, par un système par « points » de valeur identique quel que soit le secteur professionnel, à faciliter la portabilité des droits à retraite dans un marché du travail désormais caractérisé par la fragmentation des parcours professionnels. En ce sens, elle s'inscrit dans une logique de portabilité des droits, supprimant l'effet du statut professionnel au profit du seul revenu : être indépendant ou salarié, dans le public ou le privé, ne change plus les droits acquis, selon la formule « chaque euro cotisé donne les mêmes droits ». L'individualisation est ainsi renforcée par la perte d'influence des corps intermédiaires (syndicats négociant les conventions collectives) dans l'évolution des droits, au profit de la responsabilité de chacun dans l'évolution de ses propres revenus.

Pensions de réversions : les ex-épouses ne pourront plus compter sur la pension de leur ex-mari

En ce qui concerne les pensions de réversion, cette réforme prévoit notamment de les réserver en intégralité au seul conjoint actuel au moment du décès², privant ainsi les épouses de réversion en cas de divorce. Paradoxalement, la logique d'individualisation (chacun doit compter sur son propre revenu) risque ici d'augmenter le poids de la composition du ménage : une femme au foyer ou aux revenus faibles peut hésiter à divorcer sachant qu'elle perdra ce revenu de réversion.

■ BRANCHE FAMILLE : DES PRESTATIONS TRÈS PEU INDIVIDUALISÉES

La branche famille de la Sécurité sociale administre les différentes prestations familiales et sociales liées à l'enfance (PAJE, allocation de rentrée scolaire), au logement (APL, ALS...), et à l'insertion (RSA, Prime d'activité...) par le biais de la Caisse Nationale d'Assurances Familiales. Ces prestations et minima sociaux (RSA, ASS, AAH, ASPA) visent à assurer un revenu minimal à une personne ou à sa famille en situation de précarité. Ce sont des prestations sociales non contributives, c'est-à-dire qu'elles sont versées sans contrepartie de cotisations. La plupart d'entre elles sont en revanche familialisées, puisque l'ouverture et le niveau des droits tiennent compte des situations professionnelles, sanitaires, ou sociales, ainsi que des revenus perçus par les autres membres du ménage.

Une familialisation critiquée pour ses pesanteurs administratives et sociales

Si cette familialisation peut être justifiée, dans une logique d'équité de la redistribution ou d'activation de la dépense sociale, elle est aussi régulièrement critiquée :

- La familialisation induit un degré de complexité pour le bénéficiaire qui doit décrire sa situation et celle de ses proches, mais aussi pour l'administration qui doit instruire son dossier. Pour le RSA, ce sont par exemple cinq pages d'information que le quérant doit fournir et actualiser régulièrement. Les coûts de gestion pèsent sur les bénéficiaires comme sur l'administration et réduisent l'efficacité des dispositifs.

2. Rapport de contribution de l'IPS (Institut de la Protection Sociale) à la 2^e phase de concertation – Femmes, parents, cadres supérieurs, grand-père : le futur système des retraites sera-t-il réellement plus juste et plus simple pour tous ? <https://www.institut-de-la-protection-sociale.fr/publication/contribution-de-linstitut-de-la-protection-sociale-a-la-2-eme-phase-de-concertation/>

- Corolaire, les coûts de contrôle des déclarations sont également importants, financièrement mais aussi en emploi d'agents publics.
- Les coûts sociaux existent également, l'intrusion et la lecture des modes de vie par les services sociaux peuvent être vécues comme interprétation abusive voire arbitraire de certaines relations (la cohabitation considérée comme concubinage, etc.).
- Le taux de non-recours augmente avec la complexité et la conditionnalité induites par la familialisation. S'il peut paraître être une économie à court terme, le non-recours représente un surcoût à moyen/long terme, dans la mesure où il mine l'efficacité des politiques mises en place (les problématiques de santé s'aggravent, les liens sociaux permettant l'insertion s'affaiblissent, etc.).
- Enfin, la familialisation place mécaniquement un certain nombre de personnes dans une situation de dépendance réciproque. C'est notamment le cas des conjoints sans emploi ou à faible revenu, majoritairement des femmes vis-à-vis de leur mari, des 18-25 ans vis-à-vis de leurs parents, des ménages les plus précaires, contraints à des choix stratégiques complexes (si l'un retrouve un emploi, l'autre perd le bénéfice du RSA, si le couple se sépare, il augmente ses revenus, etc.). Plus largement, la familialisation peut s'avérer une entrave aux parcours de vie (mises en couple, décohabitations...).

■ LE RISQUE CHÔMAGE

Les droits aux bénéfices de l'assurance chômage sont fortement individualisés : ils sont entièrement contributifs et liés directement aux droits acquis par le parcours et les choix professionnels du bénéficiaire : durée de l'emploi, montant des salaires perçus, condition de cessation du contrat. Dans d'autres pays, tels que Belgique, les droits au chômage sont modulés en fonction des revenus du ménage.

La dernière réforme de l'assurance chômage (2019) fait varier ces différents paramètres (âge de départ, modalités de cotisation), mais elle ne fait pas évoluer foncièrement l'individualisation de ces droits.

En revanche elle accentue une logique de responsabilisation des bénéficiaires : en augmentant le temps de travail nécessaire pour ouvrir droit à l'assurance chômage, en réduisant la possibilité de recharger ces droits par de brèves périodes de travail, en réduisant les montants mensuels perçus par un étalement sur une période plus longue, et en instaurant une dégressivité des droits pour les plus hauts revenus, cette réforme vise à inciter les chômeurs à privilégier le retour à l'emploi sur l'indemnisation, mais aussi l'emploi de longue durée à l'emploi précaire.

RENOUVEAU DE L'EMPLOI NON SALARIÉ ET APPARITION DE DROITS PORTABLES

Les mutations du marché du travail, bien qu'encore minoritaires, sont orientées vers la fin de la « société salariale »³ née avec l'industrie. Le développement de la sous-traitance et de la filialisation, la désindustrialisation, l'émergence du statut d'autoentrepreneur et de formes nouvelles d'indépendance, la multiplication des contrats courts et des transitions professionnelles, sont autant de phénomènes qui aboutissent à un morcellement du salariat et des protections sociales.

3. Michel Aglietta et Anton Brender, « Les métamorphoses de la société salariale », Calmann-Lévy, 1984.

Ces transformations, accélérées par l'économie des plateformes (Uber, Deliveroo...) soulèvent pour ces travailleurs privés d'inscription dans des collectifs (entreprises, conventions collectives, syndicats...), l'enjeu de préserver la sécurité vis-à-vis des aléas de la vie, mais aussi de garantir leur autonomie vis-à-vis des employeurs comme des solidarités familiales⁴. Plusieurs pistes sont mises en œuvre ou à l'étude pour construire ces protections dans ce contexte nouveau.

■ PISTE 1 : LA RÉINTÉGRATION DES INDÉPENDANTS DANS LE SALARIAT CLASSIQUE

Une partie des nouveaux indépendants ou des travailleurs des plateformes est appelée à rejoindre le statut salarié, notamment suite aux décisions des institutions judiciaires de différents pays. Des décisions de la justice californienne ont ainsi tenu compte du contrôle exercé sur les chauffeurs de VTC par Uber pour requalifier leurs contrats en contrats salariés, et l'État a ratifié une loi (septembre 2019) faisant des chauffeurs des groupes Lyft et Uber des salariés.

De même en France, la Cour de cassation (6 mars 2020) a jugé « fictive » l'indépendance d'un chauffeur Uber, dans la mesure où celui-ci est subordonné à la plateforme que ce soit pour l'établissement de ses tarifs, la constitution de sa clientèle ou encore les conditions d'exécution de ses prestations. Celui-ci doit donc être considéré comme salarié. Au-delà de ces critères, certains acteurs, les syndicats notamment, plaident pour que la dépendance économique devienne un critère établissant également la subordination et donc le salariat et ses protections.

Il faut cependant noter que tous les travailleurs des plateformes ne réclament pas cette requalification, et que certains se satisfont des libertés que leur offre le statut indépendant. Une partie des travailleurs est aujourd'hui en demande d'une autonomie que n'offre pas le salariat classique. Étendre la protection sociale par le salariat implique donc une réflexion sur la « désirabilité » de ce statut, et il serait vain d'opposer au modèle « Uber » l'emploi à vie et à temps plein des Trente Glorieuses. Certains acteurs militent donc pour une évolution du salariat permettant davantage d'autonomie (télétravail, participation à la définition du poste, des horaires et conditions de travail, droit d'initiative opposable, missions et projets en autonomie, etc.).

■ PISTE 2 : LA CRÉATION D'UN STATUT INTERMÉDIAIRE DU « TRAVAILLEUR INDÉPENDANT ÉCONOMIQUEMENT DÉPENDANT »

La voie consistant à créer un tiers statut⁵, entre salariat et indépendance, est celle qu'ont choisie d'autres pays européens, notamment après une première évolution du marché du travail au début des années 2000 (intérim, portage salarial, contrats courts...). C'est le cas de l'Italie, reconnaissant un statut de « collaboration coordonnée et continue » (CoCoCo), du Royaume-Uni avec le « contrat de collaboration à projet », de l'Allemagne avec le statut de quasi-salarié (*Arbeitnehmerähnliche Personen*), de l'Espagne reconnaissant un statut de « travailleurs autonomes économiquement dépendants ». Il s'agit d'offrir aux indépendants une partie de la protection des salariés, en échange d'une partie de leurs obligations.

Cette voie pose cependant problème en France dans la mesure où la subordination est la définition même du salariat, et où le droit du travail est fondamentalement construit comme contrepartie à la relation de subordination. « Il semblerait difficile, dans ce cadre, de créer un nouveau statut auquel le critère de subordination ne pourrait être opposé, sans remettre fondamentalement en cause le statut de salarié et tout le droit du travail associé⁶. » Ce risque de remplacement, par les employeurs du salariat au profit d'un statut nouveau moins protecteur, correspond d'ailleurs à ce qui se produit depuis la création du statut d'autoentrepreneur.

4. Castel Robert, « Les métamorphoses de la question sociale », Fayard, 1995, rééd. Folio 1999.

5. « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale », Rapport de l'IGAS, mai 2016, <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2015-121R.pdf>

6. https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/de_2013_economie_collaborative.pdf p.30-32

La Darès observait également en 2017⁷ que la création d'un tiers statut risquerait de remplacer une frontière floue entre salariat et indépendance « par deux délimitations qui auraient également chacune leur part d'incertitude », multipliant ainsi les problématiques.

Enfin, les évolutions réglementaires françaises en la matière se sont dirigées dans le sens d'une harmonisation/convergence des régimes et d'un rattachement des droits à la personne plutôt qu'à l'emploi.

■ PISTE 3 : LA CRÉATION DE DROITS SOCIAUX PORTABLES (CPA, CEC, CPF, C3P)

La France est en effet engagée dans le développement de droits dits portables, c'est à dire attachés à la personne du travailleur quel que soit son statut professionnel, son contrat ou même son employeur.

C'est notamment le cas avec la création en 2017 (Loi Travail) du compte personnel d'activité (CPA), regroupant les anciens comptes individuels de droits à la formation (DIF), de pénibilité (C3P), et le compte –nouvellement créé– d'engagements citoyens (CEC). L'individu actif cumule sur son CPA des droits en fonction de la durée (à raison de 20 heures par an pour un temps plein) et des conditions (pénibilité) de ses expériences professionnelles et plus largement de ses activités, puisque le CEC valorise des activités bénévoles ou volontaires (service civique, réserve de l'armée ou de la santé, responsabilités associatives...). Le bénéficiaire est à l'initiative pour mobiliser les points acquis de façon autonome.

Si la portabilité est reconnue par les partenaires sociaux pour son efficacité dans la sécurisation des parcours professionnels, sa mise en œuvre actuelle soulève plusieurs questions :

- un déficit d'information : les différents comptes sont mal connus et mobilisés, l'outil internet supposé faciliter les diagnostics individuels fait l'objet de critiques, salariés et syndicats pointant un besoin d'accompagnement.
- Une difficulté de mise en œuvre : le décompte de la pénibilité est par exemple fortement critiqué en raison de la difficulté d'établir précisément l'exposition effective du salarié à l'un des critères de pénibilité en vigueur.
- Un problème de financement : le CPA est pour l'heure sous-financé : il est abondé par 0,2 % de la masse salariale, ce qui ne représente qu'environ 50 € par actif et par an. Il ne pourrait donc tenir la charge en cas de réelle généralisation de son usage.
- Un accent mis exclusivement sur la formation : l'ensemble du dispositif converge pour offrir des droits à la formation. L'opérationnalité réelle de ces droits repose donc fortement sur la qualité de la formation offerte, or les faiblesses de ce secteur sont fréquemment pointées du doigt (coût des formations, contrôle qualité des prestataires...). D'autre part, la formation ne suffit pas à sécuriser les transitions professionnelles, les freins périphériques à l'emploi (logement, transports, garde d'enfants, familles monoparentales) n'étant pas pris en compte pour l'instant par le CPA.

Réforme 2019 des droits portables : l'évolution du CPA

Le CPA a été conçu comme un dispositif amené à évoluer : il s'accompagne d'un Conseil national d'orientation du CPA, recevant doléances et propositions. Bénéficiaires et partenaires sociaux s'investissent donc pour imaginer son avenir.

Certains acteurs proposent d'intégrer au CPA des droits financés par l'employeur (épargne-temps, RTT, congés, épargne salariale) ou encore par l'actif lui-même. L'Institut Montaigne propose de remplacer le CPA par un « capital emploi formation », basé sur l'acquisition non seu-

7. Document d'études - Darès-2017- « L'économie des plateformes : enjeux pour la croissance, le travail, l'emploi et les politiques publiques », https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/de_2013_economie_collaborative.pdf

lement d'heures de formation, mais d'un droit à l'accompagnement (conseil en évolution professionnelle, *coaching*, bilan de compétences, prestation de placement, ou encore prestation d'aide à la création d'entreprise). Terra Nova, avec l'UNSA et la CFDT, propose l'évolution du CPA vers une forme de « banque de temps », c'est-à-dire vers un système d'équivalence plus large que l'accès à la seule formation. Dans cet esprit, la loi relative à l'Égalité et à la Citoyenneté a ouvert la possibilité de financer le permis de conduire grâce au CPF. Plus largement, ce sont les freins périphériques à l'emploi qui pourraient être concernés par le CPA, possibilité de convertir les droits acquis en heures de garde d'enfant. Des partenariats pourraient alors se nouer avec les acteurs de l'insertion de proximité (Missions locales...) et il y a sans doute là une opportunité de construction partagée (employeurs, collectivités, syndicats, actifs) de la sécurisation des parcours.

« Pour les employeurs, cette évolution est souhaitable puisque le rééquilibrage des différents temps de la vie accroît la qualité de travail. Du côté des salariés, un CPA « banque de temps » permettrait d'universaliser les avantages retirés du Compte épargne temps (CET), qui est surtout utilisé dans les grandes entreprises. » UNSA.

Afin de répondre à la problématique de lisibilité et de sous-utilisation des droits portables notamment à la formation, le gouvernement a mis en place en novembre 2019 une application et un site internet permettant aux bénéficiaires de gérer au plus près et de façon simplifiée leur droit à formation. Il a également été choisi de libeller ces droits en euros, plutôt qu'en heures, afin d'améliorer la visibilité des formations accessibles aux salariés. Dans une logique de responsabilisation individuelle, les actifs sont donc en charge désormais d'identifier par eux-mêmes leurs droits et les formations disponibles, afin de prendre en charge leur acquisition de compétences et, au fond, leur maintien en emploi ou leur évolution de carrière. « Le CPF répond à la logique de personnalisation, de choisir son destin, de faire des choix qui nous concerne », résume la ministre du Travail M. Pénicaud⁸.

■ PISTE 4 : RECRÉER DU COLLECTIF ET DE LA MÉDIATION, UN RENOUVEAU DU CORPORATISME

Les nouvelles formes d'indépendance sont souvent comparées au travail à la tâche (tâcheronnage, « louage d'ouvrage », ...) qui était d'usage avant la révolution industrielle et l'apparition du salariat. Certains acteurs syndicaux proposent de prendre au sérieux cette comparaison, en rappelant qu'artisans et tacherons étaient fortement organisés notamment au sein de corporations. Ces collectifs de travail assuraient la régulation du travail effectué (édiction de normes, contrôles...), avaient un pouvoir de négociation tant des prix vis-à-vis des commanditaires que des lois vis-à-vis des pouvoirs publics. Ils assuraient des formes de prise en charge des travailleurs, par la formation (apprentissage) et la protection sociale (caisses de secours, entraide, mutualisation).

Certains aspects de ces formes corporatistes pourraient inspirer une protection des indépendants, à condition d'en éviter les écueils :

- Les coopératives d'activité, regroupant des travailleurs indépendants, permettent par exemple la mutualisation de fonctions support telle que la comptabilité, des lieux et outils de travail, mais aussi la mise en commun de tout ou partie des revenus afin de prévenir le manque de travail, voire de permettre le salariat. La CGT cite volontiers en exemple la coopérative Coopaname⁹ rassemblant 850 indépendants parisiens, qui s'inscrit explicitement dans la lignée du mutualisme ouvrier.

8. Discours du mercredi 30 janvier 2019, à la 16^e Université d'hiver de la formation professionnelle (UHFP).

9. « Coopaname, c'est politique », <http://www.coopaname.coop/article/coopaname-cest-politique>

- La coopérative fonctionnant comme une caisse de secours autonome contre le risque de perte de revenus, elle peut apparaître comme un moyen de re-légitimer la solidarité (la cotisation), en donnant un effet immédiat et palpable à la contribution de chacun, là où le régime général produit une distance et une perte de confiance. Mais en créant ainsi des « poches » de protection sociale autonomes, caractérisées par une forte correspondance entre contributeurs et bénéficiaires, les indépendants risquent de se retrouver face aux difficultés contre lesquelles s'est construit le régime général : les solidarités de corporation sont particulièrement vulnérables aux risques systémiques et structurels. Un changement technologique ou social peut ruiner toute une corporation, là où le régime général, assis sur une mutualisation plus large, peut faire jouer une solidarité interprofessionnelle forte. Ce fut le cas par exemple lorsque les mines françaises ont périclité.

■ PISTE 5 : VERS UN RECOURS ACCRU AUX ACTEURS PRIVÉS DE PROTECTION SOCIALE

Le rapport Terrasse¹⁰ (2016) préconise la participation des acteurs de l'économie numérique des plateformes à la sécurisation des parcours sociaux et professionnels de leurs contributeurs. Si la responsabilité sociale des plateformes ne saurait être identique à celle d'un employeur, elles ne peuvent néanmoins s'en exonérer complètement. Les intermédiaires du numérique, de par les profits qu'ils réalisent comme de par l'inventivité qui les caractérise pourraient être sollicités pour apporter des réponses assurantielles à la hauteur des « disruptions » qu'ils opèrent au sein du marché du travail.

Le rapport préconise l'accroissement de la mobilisation, au sein de l'économie collaborative, des dispositifs de droit commun (CPA, formation professionnelle), mais aussi le développement des sécurités annexes que sont, par exemple, la facilitation de l'accès au crédit ou au logement, la mise en place de couvertures sociales complémentaires, le conseil en évolution professionnelle, la garde d'enfants...

Les partenaires sociaux du secteur de l'intérim ont par exemple d'ores et déjà mis en place leur propre système de droits sociaux complémentaires : le Fonds d'action sociale des travailleurs temporaires (FASTT), offre aux travailleurs intérimaires un accompagnement dans les secteurs de l'accès au logement, de la prise en charge des déplacements, de la garantie de crédit, de la prise en charge des frais de santé, de la garde d'enfant ou encore de formes spécifiques d'accompagnement social.

La CFDT, en créant « Union »¹¹, plateforme dédiée aux indépendants, explore une voie hybride : il s'agit d'utiliser le collectif syndical pour négocier et construire avec les assureurs privés une offre d'assurance « sur mesure » pour les différents secteurs recourant au travail indépendant.

10. Rapport de Pascal Terrasse sur le développement de l'économie collaborative, février 2016, <https://www.gouvernement.fr/partage/6421-rapport-de-pascal-terrasse-sur-le-developpement-de-l-economie-collaborative>

11. « Avec la plate-forme Union nous voulons "créer une communauté CFDT des indépendants" », https://www.cfdt.fr/portail/actualites/societe/avec-la-plate-forme-union-nous-voulons-creer-une-communaute-cfdt-des-independants-srv1_1112287

UN APPROFONDISSEMENT : CONDITIONNALISATION DE LA PROTECTION SOCIALE

POINTS CLÉS

- Un mouvement général de transformation des systèmes sociaux européens est à l'œuvre depuis une trentaine d'années : de la logique de l'État-providence à celle de l'État social actif, ce mouvement se caractériserait essentiellement par une conditionnalisation des prestations sociales.

En y regardant de plus près, la conditionnalisation des prestations est déjà une composante de l'État-providence depuis son origine. Ce qui évolue, c'est :

- le partage des responsabilités entre collectivité et individu,
 - le basculement de droits automatiques et impersonnels, conditionnés à une situation, vers des droits conditionnés à des comportements,
 - les pratiques concrètes d'individualisation et de contractualisation de la relation entre bénéficiaires et institutions.
- La conditionnalisation peut prendre des visages opposés selon ses différentes modalités d'application, comme le montrent deux exemples étrangers : logique de soutien, marquée par le temps long, l'individualisation des prestations, la coproduction des engagements, ou logique disciplinaire, marquée par le temps court, les contrôles et sanctions, l'individualisation des responsabilités.

La France, pionnière en matière d'activation par ses politiques d'insertion, fait progressivement évoluer son modèle d'une version de la conditionnalisation (social-démocrate ou négociée) à l'autre (libérale ou disciplinaire).

On pense parfois, à tort, que le modèle français de protection sociale né après-guerre (« l'État-providence »), s'est construit comme un modèle de protection inconditionnel, basé sur le principe d'une responsabilité collective face aux risques sociaux. Et l'on assisterait aujourd'hui à une remise en cause politique et juridique croissante de droits accordés jusqu'ici sans contrepartie, et par voie de conséquence, à l'hypertrophie de la responsabilité individuelle des allocataires sociaux.

La réalité est plus complexe, et un regard sur l'histoire de notre modèle amène à relativiser substantiellement l'ampleur de cette rupture : l'existence de conditions d'accès aux différents droits n'est pas nouvelle, et même profondément constitutive de l'histoire de notre protection sociale.

Pour ne donner qu'un exemple, dès la Première Guerre mondiale, le « Fonds national de chômage » subventionnant des caisses de secours public mises en place dans les départements et communes français, imposait aux ouvriers souhaitant être indemnisés des conditions de résidence, de situation de famille, de période d'activité préalable, de moralité et faisait l'objet d'un contrôle quotidien. Autant d'obstacles qui firent que seule une petite minorité pouvait bénéficier d'un système ne comblant de toute façon qu'une faible partie de leur salaire antérieur.

« Soyons clair : cette inconditionnalité n'a jamais existé ; à aucune époque, les allocations de chômage et le revenu minimum résiduaire ne sont tombés du ciel. L'État-providence a toujours maintenu une connexion juridique – plus ou moins forte selon les époques et les branches – entre la couverture des risques par la Sécurité sociale, d'une part, et l'obligation mise à charge des bénéficiaires de prestations d'accomplir certains efforts en termes de réinsertion socioprofessionnelle, d'autre part. »

Daniel Dumont, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2010.¹

LA CONDITIONNALITÉ DE L'ÉTAT-PROVIDENCE ORIGINAL : ENTRER DANS LES CASES

Dans le système de protection sociale né après 1945, les conditions d'octroi des prestations sociales sont à la fois générales et abstraites, identiques pour tous les ayants-droit, et accordées de façon unilatérale et verticale. Les prestations elles-mêmes sont standardisées : chacun, dès qu'il est vérifié qu'il appartient à une catégorie juridique, reçoit la même chose.

« Sur la base des informations qui lui étaient transmises, l'administration compétente examinait si le requérant satisfaisait ou non aux différentes conditions d'octroi posées par la loi, en fonction de quoi elle décidait d'octroyer ou non la prestation prédéfinie sollicitée, le tout suivant un processus que l'on peut dire – sans connotation péjorative – largement anonyme et impersonnel. La logique indemnitaire et réparatrice caractéristique de l'État-providence traditionnel faisait dépendre l'admission au bénéfice des prestations sociales et le contenu de ces mêmes prestations de l'appartenance à une catégorie juridique d'ayants-droit. Ainsi, les allocations de chômage sont par principe réservées aux individus qui ont la "qualité" de travailleur salarié involontairement privé de travail et disponible pour le marché de l'emploi : c'est la réunion des différents éléments constitutifs de la catégorie juridique de chômeur involontaire qui ouvre et déclenche le droit au bénéfice des allocations. Selon la même logique, les prestations ensuite octroyées en raison de la reconnaissance du statut de chômeur involontaire sont largement standardisées et prédéterminées dans leur contenu : l'appartenance à cette catégorie d'allocataire social donne droit à un revenu de remplacement d'un certain montant, sans qu'il y ait de discussion à ce sujet. »

Daniel Dumont, *Droit et société*, 2011.²

1. Dumont, D., 2010, « De Tocqueville à Lucky Bunny : la (dé)responsabilisation des personnes sans emploi en question ». *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, volume 65(2), 229-246. doi:10.3917/riej.065.0229.

2. Dumont, D. « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'État social actif », *Droit et société*, vol. 78, no.2, 2011, pp. 447-471.

LA CONDITIONNALITÉ DANS L'ÉTAT SOCIAL ACTIF : INDIVIDUALISATION, RESPONSABILITÉ, CONTRAT

Depuis une vingtaine d'années³ prend place en France, comme partout en Europe et en Amérique du Nord, le référentiel d'un État social dit actif. Il s'agit de proposer à l'État social un nouveau paradigme, devant prendre le contre-pied de l'État-providence traditionnel, jugé trop passif.

■ PRINCIPES DE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF

Partant de l'idée que l'État ne devrait plus se résigner à indemniser la survenance des risques sociaux à coup d'allocations, l'État social actif se veut plus « proactif » et se donne pour mission de prévenir la survenance de ces risques ou, lorsque cela n'a pas été possible, de mettre fin à la dépendance des individus. Dans le sillage des penseurs du libéralisme (Rawls, etc.), ce modèle considère que les individus, calculateurs rationnels, font des arbitrages et privilégient les situations les plus avantageuses pour eux au terme d'un calcul coût/bénéfice. L'État-providence déresponsabiliserait les individus en leur fournissant des prestations sociales standardisées et impersonnelles, entraînant leur dépendance envers lui. L'État social actif vise à faire revenir l'individu et sa responsabilité au cœur de la politique sociale.

En réalité, c'est le partage des responsabilités, entre individu et collectivité, qui évolue. Si la conditionnalité des prestations sociales n'apparaît pas avec l'État social actif, elle change de nature.

■ TRAITS DE LA CONDITIONNALITÉ DANS L'ÉTAT SOCIAL ACTIF

Individualisation

Le paradigme de l'État social actif se traduit dans les relations avec les bénéficiaires des politiques sociales par un passage à des prestations plus individualisées, censées permettre aux autorités publiques de prévenir la « pérennisation des situations d'exclusion » en autorisant une prise en charge adaptée à la situation individuelle de chaque usager.

« Parce qu'au sein de l'État-providence la personne victime d'un risque social était admise au bénéfice des droits non pas tant en considération de sa situation concrète que du fait de son entrée dans un collectif qui lui préexiste, l'individu proprement dit, avec ses singularités biographiques, ses difficultés propres et son parcours personnel, était fondamentalement absent dans la protection sociale classique : il était titulaire de droits sociaux davantage en tant que membre anonyme d'une catégorie socio-juridique que comme sujet singulier à part entière. Les particularités de son histoire et de son profil étaient en quelque sorte gommées, de façon à ce qu'il puisse être "subsumé" dans les catégories homogénéisantes de l'administration, conformément à ce que l'on peut appeler une logique "de guichet". L'État social actif déchire d'une certaine manière le voile d'ignorance qui masquait l'individu en tant que tel et maintenait ses singularités hors de portée de l'administration. »

Daniel Dumont, *Droit et société*, 2011.⁴

Responsabilisation et projet

L'individu est cependant tenu d'apporter sa collaboration. La logique d'intervention catégorielle qui excluait l'individu de son champ d'action n'étant plus de mise, l'individu est prié de participer à l'amélioration de sa condition, en participant activement à son insertion professionnelle ou sociale.

3. Expression forgée à la fin des années 1990 par l'ancien ministre belge des affaires sociales Frank Vandenbroucke, puis popularisée par les conclusions du Conseil européen de Lisbonne en 2000.

4. D. Dumont, *Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'état social actif*, Éditions Juridiques Associées, « *Droit Et Société* » 2011/2 N° 78, Pages 447 À 471.

Cette responsabilisation de chacun se traduit concrètement par une conditionnalisation nouvelle des prestations sociales. Le bénéficiaire ne peut se cantonner à un statut d'ayant droit passif : il est tenu de s'impliquer dans sa prise en charge, en effectuant « certaines démarches positives en vue de concrétiser les droits formels qui lui sont reconnus, et, plus largement, de garantir sa pleine participation à la vie sociale. »⁵

Contractualisation

Ces deux évolutions, individualisation et conditionnalisation, se rejoignent dans une troisième, qui est la contractualisation des prestations. En effet, un contrat conclu entre les autorités et l'individu constitue le support juridique par excellence pour responsabiliser ce dernier en l'amenant à souscrire un certain nombre d'engagements, de démarches à réaliser en contrepartie d'une prise en charge elle aussi individualisée, au cas par cas, et non plus standardisée et uniforme.

L'octroi de prestations n'est donc plus seulement conditionné à l'appartenance à une catégorie juridique ou à une disponibilité à l'emploi, mais également à un comportement marquant un engagement. Cette contractualisation prend différents noms : convention, projet individualisé, plan d'action individualisé au Danemark, *Jobseeker's Agreement* au Royaume-Uni, Projet Personnalisé d'accès à l'Emploi en France...

« Sur le plan de l'identification descriptive des mutations juridico-administratives à l'œuvre, on n'observe donc pas un glissement de l'inconditionnel au conditionnel, puisque la conditionnalité des droits est aussi ancienne que la Sécurité sociale elle-même ; en revanche, on peut diagnostiquer une contractualisation des relations entre les allocataires et les services publics sociaux. (...) Là où l'État-providence opérait de manière relativement impersonnelle, l'État social actif, lui, institue des espaces de face-à-face directs entre allocataires sociaux et agents de l'administration, face-à-face qui se soldent par la conclusion d'un contrat détaillant les engagements respectifs des deux parties en présence. Par conséquent, le "contenu" proprement dit des prestations, de même que les démarches précises exigées de chaque bénéficiaire en contrepartie de l'octroi de ces prestations, connaissent une individualisation croissante. »⁶

« Que l'octroi des allocations d'assurance chômage et d'aide sociale soit aujourd'hui de plus en plus systématiquement conditionné et lié à la conclusion entre le demandeur et le service public compétent d'un contrat, ou d'un document écrit portant une dénomination équivalente, telle semble être, d'un point de vue descriptif, la principale mutation morphologique que subissent actuellement les prestations de sécurité sociale. »⁷
Daniel Dumont, 2010, 2011.

■ DEUX VISAGES DE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF, À TRAVERS DEUX EXEMPLES ÉTRANGERS

Si ce mouvement de transformation de la protection sociale est général, cette mise en forme contractuelle des prestations sociales revêt des visages extrêmement différents d'un pays à l'autre, voire d'un dispositif à l'autre. L'observation concrète des modalités d'application de cette contractualisation fait apparaître deux visages antinomiques de l'État social actif. Tantôt personnalisation et contractualisation permettent effectivement de faire droit à la parole des bénéficiaires, de les mettre en capacité de reprendre la maîtrise de leurs situations et de faire face à leurs responsabilités, sans doute mieux que n'y parvenaient les guichets de l'État-providence. Tantôt, au contraire, la personnalisation agit sur les parcours comme un affinement du contrôle et la contractualisation comme une manière de réduire les possibilités des bénéficiaires dans l'optique de contraindre leurs comportements.

5 Dumont, Daniel., « Vers un État social "actif" ? »...

6. Dumont, Daniel. « De Tocqueville à Lucky Bunny : la (dé)responsabilisation des personnes sans emploi en question », Revue interdisciplinaire d'études juridiques, vol. volume 65, no.2, 2010, pp. 229-246.

7. « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'état social actif, Daniel Dumont, Editions Juridiques Associées, Droit Et Société, 2011/2 N°78, p.447 à 471.

La version émancipatrice, négociée ou sociale-démocrate de l'État social actif : l'exemple du parcours d'*inburgering* (intégration) en Flandres

Il s'agit d'un parcours d'intégration, à destination essentiellement des migrants, obligatoire pour les primo-arrivants. Le parcours comprend :

- une phase d'orientation sociale (60 h) visant à renforcer l'autonomie des participants en leur transmettant les informations et compétences nécessaires pour pouvoir comprendre le fonctionnement de divers aspects de la vie dans leur société d'accueil ;
- puis des cours de langue (jusqu'à 600 h selon les besoins) ;
- et enfin, une phase « orientation de la trajectoire de vie » (20 h) orientant vers une activité (emploi, étude, ou bénévolat) et formalisée par un contrat établi en concertation avec le bénéficiaire. Le suivi individualisé doit permettre un accompagnement « sur mesure », et l'appui administratif au bénéficiaire: obtention d'équivalence universitaire, recherche d'un logement social, etc.

Évaluations

Les rapports d'évaluation⁸, commandés à des sociologues, ont permis d'établir par exemple « que le fait d'avoir suivi un parcours d'intégration augmente la participation socio-économique des intégrants, qui sont plus souvent actifs sur le marché du travail que ceux qui n'ont pas commencé ou terminé l'*inburgeringstraject*. (...) » En revanche, les impacts sur la participation socio-culturelle (contact interethniques, implication dans des projets ou associations locales) ou l'apprentissage de la langue sont plus limités, mais le parcours semble avoir été l'occasion pour les participants d'établir un certain nombre de contacts durables et d'établir ainsi un réseau social utile à leur intégration⁹. Ces études montrent également que l'*inburgering* est un moyen pour les femmes socialement et financièrement dépendantes de leur famille et de leur communauté d'acquérir une certaine autonomie, en se constituant un réseau social propre et en apprenant le néerlandais, ou que, de manière générale, les intégrants sont satisfaits du trajet qui leur a été proposé.

Marqueurs de cette version de la conditionnalisation

- Individualisation : donner les moyens de l'autonomie

L'approche individualisée permet ici d'adapter la prestation aux besoins exprimés par le bénéficiaire. Elle a pour objectif de comprendre finement ses objectifs propres et de lui fournir les moyens concrets de les réaliser et de construire son autonomie dans la société d'accueil.

- Un contrat co-produit avec le bénéficiaire

Ici, le contrat établi doit permettre à l'individu d'être co-producteur de sa prise en charge et de peser sur ses modalités comme sur ses objectifs¹⁰. Les obligations du bénéficiaire (assiduité, quota d'heures minimum...) sont contrebalancées par des prestations visant un soutien effectif correspondant à ses intérêts. À titre d'exemple, le module d'initiation aux normes et valeurs flamandes montre que la formation n'est pas une leçon « descendante », mais s'appuie sur la description de situations vécues difficilement par les bénéficiaires présents pour leur proposer un décryptage juridique ou sociologique les mettant en capacité de mieux les comprendre et les résoudre à l'avenir.

« En ce sens, ces mesures d'activation dite négociées, semblent susceptibles de répondre aux difficultés éprouvées par les bénéficiaires mieux que n'a jamais pu le faire l'État-providence traditionnel. »

8. Rapport annuel d'évaluation de l'application du parcours d'accueil pour primo-arrivants, CRAcs CBAI, septembre 2017. https://www.sfb.brussels/sites/default/files/documents/pro/Rapport%20annuel%20CRACS%202017_0.pdf

9. M. Lamberts et F. Pauwels, « De impact van inburgering. Louvain, HIVA-K.U.Leuven », 2010, p. 120 et 121.

10. A. Franssen, « Autonomisation et responsabilisation des individus : qu'est-ce qui ne va pas ? (Répercussions pour les usagers et travailleurs sociaux) », Bruxelles informations sociales, n°159, juin 2008, p.18.

- Longue durée et importance de la formation

Ce type de dispositif d'activation vise prioritairement non pas à forcer l'intégration rapide par l'emploi à quelques conditions que ce soit, mais plutôt à opérer un travail préalable de requalification des individus en marge du marché de l'emploi. Parmi les services fournis, la formation de longue durée occupe une place centrale.

- Des évaluations qualitatives permettant l'adaptation du dispositif aux bénéficiaires

La mise en place de l'*inburgering* a été accompagnée d'un appareil d'évaluation qualitative. Le bilan montre des effets positifs quoiqu'imparfaits, tant sur l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires que sur la cohésion sociale. Cette évaluation s'attache également à documenter les raisons des abandons : volumes horaires incompatibles avec la recherche d'emploi ou la garde d'enfant, difficultés financières, difficultés psychologiques liées à la trajectoire migratoire, etc.

Le dispositif a fait l'objet d'adaptations sur les bases de ces retours d'évaluations : introduction de souplesse dans le parcours, réduction du volume horaire pour certaines populations, attribution de soutiens financiers spécifiques, soutien psychologique...

L'objectif de l'évaluation n'est donc pas uniquement d'estimer l'atteinte d'objectifs statistiques abstraits, mais bien d'améliorer le dispositif sur la base des caractéristiques réelles des bénéficiaires, et dans la mesure des moyens publics.

La version disciplinaire (ou libérale, *workfare*) de l'État social actif : l'exemple du *Jobseeker's Agreement*, au Royaume-Uni

Il s'agit de la logique contractuelle mise en place par John Major au milieu des années 1990. Dès son inscription, le demandeur d'emploi est convoqué à un entretien, au cours duquel il signe un contrat (*agreement*) reprenant les droits et obligations qui lui ont été exposés au cours de l'entretien. Il doit ensuite mener seul ses recherches d'emploi. S'il n'a pas retrouvé d'emploi, il est convoqué à un second entretien (*13 week review*) durant lequel un conseiller contrôle les démarches effectuées, identifie les freins l'empêchant de retrouver un emploi, ainsi que les aides susceptibles d'accélérer son retour à l'emploi. De très courte durée (7 minutes en moyenne), les entretiens sont essentiellement axés sur les obligations du bénéficiaire. La possibilité de sanctions importantes (carences, réduction ou suppression de l'allocation) en cas de non-respect des obligations et l'aspect formel des démarches exigées (connexions au site internet « Universal Jobmatch », envoi de C.V., bilan de compétences...) aboutissent à un net renforcement du degré de conditionnalité des droits et à une individualisation de ceux-ci largement factice.

Les enquêtes de terrain¹¹ et reportages journalistiques montrent que les intéressés se plaignent massivement d'être constamment acculés à devoir atteindre des quotas de démarches standardisées qui leur paraissent poursuivre l'objectif de les piéger plutôt que de les aider. En raison du caractère très peu ou pas du tout négociable du contrat, les entretiens ne permettent aucun véritable dialogue et ne laissent aucune marge de manœuvre.

De 2013 à 2020, cette logique s'étend progressivement à d'autres prestations sociales (crédit d'impôt pour retour à l'emploi, crédit d'impôt pour charge de famille, aide au logement, allocation invalidité et prestation de soutien au revenu pour les personnes dispensées de recherche d'emploi), qui ont fusionné avec l'allocation chômage au sein d'une allocation unique (*Universal Credit*).

L'activation concerne donc désormais un large champ des prestations : aide au logement ou certaines aux familles ont disparu en tant que telles et sont désormais conditionnées à la régularité des démarches de recherche d'emploi. Le nombre de personnes soumises à une

11. Dan Finn et Martin Blackmore, « Activation : The Point of View of Clients and "Front Line" Staff », dans *Labour Market Policies and the Public Employment Service*, Paris : OCDE, 2001, p. 293-307.

conditionnalité sur la recherche active d'un emploi va ainsi doubler (2,5 millions à l'horizon 2020 contre 1,2 million actuellement). Cette allocation unique peut faire l'objet de carences et sanctions : durant la période initiale d'inscription et d'instruction (6 semaines), les allocataires potentiels ne touchent ainsi aucune des aides comprises dans l'*Universal Credit*. En cas de non-respect des engagements (recherches insuffisantes, refus d'un stage ou d'une offre d'emploi dite raisonnable), l'allocataire pourra être sanctionné par une suspension de l'intégralité de son *Universal Credit*, ce qui n'inclut pas seulement les allocations chômage, mais également les allocations logement par exemple. Cette allocation unique est rapidement dégressive et modulée mois après mois au gré des revenus du ménage, induisant de fortes contraintes administratives (actualisation) et une forte variation des revenus.

Évaluations

Les premiers résultats d'évaluation économétrique *ex-post* indiquent un effet légèrement positif (+6 %) sur le retour à l'emploi de courte durée précaire, qui semble d'abord dû au renforcement des contrôles de recherche d'emploi¹².

Les évaluations qualitatives montrent un effet contreproductif, lié au stress généré, à la perte de confiance en soi, à la perte de temps consacré à des démarches ne visant qu'à satisfaire les contrôles, à la perte de temps liée à la baisse de revenus, l'impossibilité de faire garder les enfants, aux phénomènes d'endettement et d'arriérés de loyers, à la reprise d'emplois précaires ne permettant pas un retour durable à l'emploi ni une hausse réelle de revenus¹³.

Les premières évaluations semblent aller dans le sens des évaluations connues pour ce type d'activation. Une méta-étude¹⁴ montrait ainsi en 2010 que le renforcement de la conditionnalisation des prestations aboutissait à un effet positif de court terme sur le chômage au profit de l'emploi temporaire peu qualifié, mais à des effets négatifs sur la vie de famille, la scolarisation des enfants, le taux de criminalité. Elle montrait également que les personnes les plus défavorisées étaient les moins à même de maîtriser les mécanismes de contreparties attendus et ainsi les plus exposées aux sanctions.

Des résultats similaires¹⁵ sont également constatés dans les évaluations des lois Hartz, en Allemagne (fusion des prestations sociales et des indemnités chômage en une assistance chômage forfaitaire, assouplissement du marché du travail...). La réduction des prestations, notamment chômage, a entraîné une réduction des revenus et une baisse de la qualité et de la durée d'emploi, notamment pour les travailleurs les moins qualifiés.

Marqueurs de cette version de la conditionnalisation

- L'importance du temps court

Conformément à la logique du *workfare*, c'est le travail qui doit servir de protection. L'objectif est donc que le retour à l'emploi soit le plus rapide possible. L'accompagnement est donc réduit idéalement au temps le plus court possible. Une éventuelle formation vient en cas d'échec de ce processus, et consiste souvent en une « re-marchandisation » (« recomodification ») des bénéficiaires.

12. Darès « Fusion des minima sociaux : les défis du Universal Credit britannique » Pauline Gonthier (Darès), Document d'étude n°206, Février 2017. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/de206.pdf>

13. Sharon Wright, Alasdair Br Stewart And Peter Dwyer, Social security in Scotland, University of Glasgow, mai 2018, <http://www.welfareconditionality.ac.uk/wp-content/uploads/2018/09/40677-Scottish-final2.pdf> ; Voir aussi : Sharon Wright, Sarah Johnsen , Lisa Scullion, « Why benefit sanctions are both ineffective and harmful », London School of Economics, Sept 2018. <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/benefit-sanctions-are-harmful-and-ineffective/>

14. Julia Griggs and Martin Evans, « A review of benefit sanctions, The impact of sanctions in benefit systems, how they have been used and the experiences of claimants », Joseph Rowntree Foundation, 2010. <https://www.jrf.org.uk/report/review-benefit-sanctions>

15. Jake Bradley, Alice Kügler, « Labor market reforms: An evaluation of the Hartz policies in Germany », European Economic Review, Volume 113, April 2019, Pages 108-135, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292119300029#keys0002>

- La logique de sanction et de contrôle
La conditionnalité des prestations n'est pas ici utilisée pour adapter l'action publique, mais pour rendre possible des sanctions fortes, dont on attend un effet psychologique aboutissant à un comportement vertueux. Cette politique est explicitement dite « great sanction driven ». Les formes poussées de contrôle, basées sur la défiance, constituent des formes non-négligeables d'immixtion dans la vie privée des bénéficiaires. De même, la dimension collective des sanctions (familialisation, logement) déplace la pression du système social vers la vie privée des bénéficiaires.
- Une individualisation de la responsabilité plus que des prestations
Paradoxalement, la relation individualisée n'aboutit pas à une personnalisation de la relation. Dans cette version, au contraire, l'activation ne laisse que peu de place à la parole et aux intérêts des bénéficiaires et « rien n'est prévu pour que des conséquences puissent éventuellement en être tirées au double plan de la détermination des modalités d'octroi et du contenu des droits garantis »¹⁶. L'État social actif reproduit ici les travers de l'État-providence et de ses prestations impersonnelles. Pire, il produit de la stigmatisation en ne faisant peser que sur l'individu la responsabilité de la situation.
- Un déséquilibre de la relation individu/institution accentué
La naissance de l'État-providence avait entre autres pour objectif de mettre fin à l'arbitraire de la charité, distribuée au bon vouloir d'acteurs privés (églises, etc.), en établissant des critères objectifs d'accès aux droits. L'individualisation de l'intervention sociale, ici débarrassée de tels critères, risque de faire des prestations des faveurs, octroyées à ceux qui ont réussi à convaincre leur travailleur social qu'ils sont dignes de bénéficier de l'aide publique.
- Une méconnaissance des bénéficiaires
En investissant peu la relation aux bénéficiaires, que ce soit par le temps long de la formation ou par la construction d'un contrat personnalisé, cette forme d'activation laisse peu de place aux besoins, intérêts et objectifs réels des bénéficiaires. L'exigence d'autonomie risque ainsi par exemple de fragiliser fortement les populations les moins dotées en ressources financières, sociales, psychologiques, cognitives, qui sont précisément celles qui pourraient profiter le plus d'un soutien du système social.

REGARDS SUR L'ACTIVATION FRANÇAISE

La France, qui tend à se penser comme un modèle d'État-providence, a construit en réalité un modèle hybride, important au fil des périodes des éléments appartenant aux différents régimes sociaux européens. Elle est cependant engagée de longue date dans un mouvement qui l'éloigne progressivement de l'État-providence dans sa forme pure, et intègre, elle aussi, le paradigme de l'État social actif. On l'a vu, la question est moins celle de l'activation, de la contractualisation ou de l'individualisation prises comme des monolithes, que celle des modalités les plus concrètes d'application de ces principes.

■ INSERTION : LA FRANCE PIONNIÈRE DE L'ACTIVATION

Vues avec le recul des années, les pratiques d'insertion qui furent inventées en France à partir du milieu des années 1970 constituent un exemple « d'activation de la protection sociale »¹⁷. Activation des politiques publiques liées à l'emploi, puisque l'évolution du système social a massivement consisté en la création d'un « nouveau secteur » de politique sociale, qui représente un

16. Dumont, *ibid.*

17. Barbier, Jean-Claude, « Les politiques d'insertion en France et l'activation de la protection sociale en Europe ». Hazouard, Solène, et al.- L'aide au retour à l'emploi : Politiques françaises, allemandes et internationales. Cergy-Pontoise : IFAEE, 2013. (pp. 93-101) <http://books.openedition.org/cirac/299>

continuum de programmes publics regroupant des « minima sociaux » (au premier plan desquels, bien sûr, il y eut le RMI, créé en 1988), des programmes de politique de l'emploi et des services sociaux divers.

- Activation des bénéficiaires, dans une logique opposée à celle du *workfare* qui se mettait en place aux États-Unis.

L'insertion ne s'est jamais résumée à la question du travail et du marché du travail. La perception du RMI n'entraînait aucune obligation de recherche d'emploi, mais bien l'engagement dans un processus bien plus large de participation à la société, au premier plan de laquelle se trouve la participation politique, par la « citoyenneté ». En ce sens, la logique était bien plutôt celle d'un soutien à la socialisation que celle d'un contrôle, ou de sanctions des demandeurs d'emploi.

- Individualisation

Dans la seconde moitié des années 1970, les pratiques conduites sous le terme d'insertion ont d'abord concerné les jeunes et les personnes handicapées. Des initiatives pionnières se développèrent, notamment dans les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) destinés à accueillir temporairement des bénéficiaires de l'aide sociale. Malgré son caractère de droit commun, universel, de citoyenneté politique, la notion d'insertion née en France gardait une connotation de sélectivité, s'adressant de fait à des personnes rencontrant des difficultés particulières.

- Généralisation de la contractualisation

À la faveur de l'installation du chômage de masse, la problématique de l'insertion a ensuite gagné plus largement l'action envers les « groupes en difficulté », les chômeurs, les travailleurs peu qualifiés, puis les bénéficiaires des revenus minimums, qui ont constitué, à partir de la fin des années 1980, ce que l'administration a nommé « les publics prioritaires ». Ces dispositifs d'action sociale se sont hybridés avec les politiques massives de l'emploi.

L'instauration du RMI, droit inconditionnel, a ainsi entraîné l'application d'une logique contractuelle à toute une partie des bénéficiaires de l'assurance chômage et des minimas sociaux, sans pour autant fournir les moyens d'accompagnement nécessaires.

Les débuts de l'insertion correspondaient à une version négociée de l'activation. Sa généralisation créait une tension entre version négociée et version disciplinaire. L'arrivée du RSA, davantage focalisé sur le retour à l'emploi, outillé pour permettre contrôle, sanctions et incitations financières, et basé sur un contrat faisant davantage reposer l'insertion sur la responsabilité du bénéficiaire que sur l'accompagnement, a eu pour but de répondre à cet écart entre les ambitions et les moyens de l'insertion généralisée.

■ LE FUTUR « RUA » : QUELLE EXTENSION DU DOMAINE DE LA CONDITIONNALITÉ ?

La mise en place prochaine (?) d'un Revenu unique d'activité (RUA) reprend le principe d'une fusion d'une partie des prestations sociales (APL, ASS...), dans le sillage de l'*Universal Credit* ou des réformes Hartz. Ces prestations jusqu'ici inscrites dans le régime de l'État-providence, c'est-à-dire conditionnées à l'appartenance à un certain nombre de catégories juridiques impersonnelles, pourraient se voir inscrites dans une logique de contrat individualisé, et ainsi conditionnées à des comportements, et notamment aux démarches de recherche d'emploi.

Dans une logique de responsabilisation et de *workfare*, l'objectif affiché est d'accroître l'incitation à la reprise d'emploi dans un contexte de croissance et de retour de la demande des entreprises. En ce sens, cette extension du domaine de la conditionnalisation est en cohérence avec la réforme de l'assurance chômage de 2018, combinant durcissement des règles d'indemnisation, dégressivité des indemnités pour les plus hauts salaires, et annonce d'un renforcement de l'accompagnement des chômeurs vers le retour à l'emploi.

UNE QUESTION :

« LES EXONÉRATIONS DE CHARGES » SONT-ELLES EFFICACES POUR L'EMPLOI PEU QUALIFIÉ ?

POINTS CLÉS

- Un postulat de départ : le chômage des actifs peu qualifiés a pour cause le coût du travail. Baisser les cotisations permet d'augmenter les revenus nets sans augmenter le coût du travail.

Depuis les années 1990, cette baisse des cotisations est constante, quels que soient les acteurs politiques au pouvoir.

D'un poids budgétaire croissant, ces exonérations sont devenues la principale dépense en faveur de l'emploi (20 Md€ en 2018).

- Il est difficile de mesurer leur impact réel sur l'emploi comme sur la compétitivité des entreprises. Différents effets de moyen et long terme sont à prendre en compte :

- À moyen terme, la baisse du coût de production permet de baisser les prix, ce qui augmente la demande, et donc l'emploi. Néanmoins, ces mesures ont un coût important, financé par une hausse des impôts qui vient réduire le pouvoir d'achat, et donc la demande et donc l'emploi.
- Concentrées sur les bas salaires peu qualifiés, ces exonérations peuvent aussi entraîner un phénomène de trappes à bas salaires (il est coûteux d'augmenter les salariés), mais surtout une baisse de la qualification des actifs en général, qui freine l'innovation et donc la compétitivité du pays par rapport à ses voisins. Les autres pays peuvent également baisser à leur tour le coût du travail et annihiler les gains de compétitivité espérés.
- D'autres mesures prises en parallèle (35 h, Prime pour l'emploi, etc.) viennent compliquer la lecture et rendent difficile de déterminer la part des baisses de cotisations dans l'évolution de l'emploi.

- Les bilans donnés par les économistes sont peu précis et parfois contradictoires : entre 200 000 et 400 000 emplois créés ou sauvegardés par les exonérations Balladur, entre 50 000 et 800 000 emplois pour les allègements Fillon... Finalement, même une institution comme la Cour des Comptes estime ne pas disposer d'évaluation suffisamment robuste pour pouvoir se prononcer sur l'efficacité et le rendement de ces mesures.

- Les critiques portent sur le coût de ces exonérations au regard de leur efficacité, mais également sur l'effet d'évitement qu'elles induisent pour d'autres types d'actions sur le marché du travail (formation, accompagnement en emploi, mobilité...). Il est cependant très difficile de revenir sur des mécanismes désormais profondément intégrés dans la formation des salaires et des prix du marché français.

Une alternative à ces exonérations pourrait être la hausse des salaires, notamment du Smic. Là encore, les économistes sont partagés sur l'ampleur des effets négatifs en termes de perte de compétitivité notamment, comme sur les effets positifs : hausse de qualité du marché du travail, amélioration des conditions de travail, etc.

La question des exonérations de cotisations sociales est en réalité bien plus qu'un simple ajustement technique. Elle se situe au carrefour d'enjeux économiques et sociaux majeurs.

Depuis les années 1990, les exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires sont un des principaux leviers utilisés pour lutter contre le chômage des actifs peu qualifiés, mais aussi pour renforcer la compétitivité et la profitabilité des entreprises. Il s'agit de baisser le coût du travail pour les entreprises sans nuire au pouvoir d'achat des salariés. Cette politique publique est périodiquement envisagée dans différents États du monde, mais tout particulièrement en France, aux côtés d'autres formes d'incitations à l'emploi, crédit d'impôt pour le retour à l'emploi, emplois subventionnés, taxation des licenciements, etc.

COMPRENDRE LE FONCTIONNEMENT ET LES ENJEUX DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES

Les cotisations sociales sont une part du salaire versée par l'employeur et par le salarié aux différentes caisses de protection sociale (Assurance chômage, Sécurité sociale), dans l'idée que ce dernier profitera de cette part de salaire lorsqu'il sera confronté à un risque social (maladie, vieillesse, naissance).

Par exonération de cotisations sociales, ou exonération de charges sociales, il faut entendre le fait qu'un employeur ou un salarié n'ait pas à verser cette part du salaire aux caisses de sécurité sociale ou de retraite. L'État compense alors le manque à gagner des caisses en les abondant lui-même, sur son budget propre.

Si cette exonération porte sur les cotisations normalement versées par l'employeur (cotisations patronales), c'est le salaire brut versé au salarié qui baisse. Employer devient « moins cher », sans baisse du salaire net.

Si l'exonération porte sur les cotisations payées par le salarié (cotisations salariales), celui-ci voit alors son salaire net augmenter, sans que cela ne coûte à l'employeur.

■ ENJEUX : UN POIDS IMPORTANT SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DES MÉNAGES

La question des exonérations de cotisations sociales est en réalité bien plus qu'un simple ajustement technique. Elle se situe au carrefour d'enjeux économiques et sociaux majeurs.

Depuis les années 1990, les exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires sont un des principaux leviers utilisés pour lutter contre le chômage des actifs peu qualifiés, mais aussi pour renforcer la compétitivité et la profitabilité des entreprises. Il s'agit de baisser le coût du travail pour les entreprises sans nuire au pouvoir d'achat des salariés. Cette politique publique est périodiquement envisagée dans différents États du monde mais tout particulièrement en France, aux côtés d'autres formes d'incitations à l'emploi (crédit d'impôt, emplois subventionnés, taxation des licenciements, etc.).

Les exonérations mobilisent des pans importants du budget national, de l'ordre de 20 milliards €/an, entraînant des transferts équivalents de l'État vers les administrations de sécurité sociale. En s'accumulant, elles finissent par produire une véritable transformation du financement de la protection sociale par un glissement des cotisations vers l'impôt.

Enfin, elles modifient la vie quotidienne des actifs en jouant sur leur pouvoir d'achat, mais aussi sur leur espérance de retrouver un emploi ou de voir leur salaire évoluer, ainsi que sur les rapports de force déterminant l'évolution des conditions de travail au sein des entreprises.

Examinons donc les arguments en faveur de cette baisse des cotisations et du coût du travail, ainsi que les arguments qui conduiraient à changer d'outil au profit d'une augmentation du Smic.

■ « LA BAISSÉ DES CHARGES » : UNE ORIENTATION CONSTANTE EN FRANCE DEPUIS LES ANNÉES 1990

Le coût du travail responsable du chômage

La France a particulièrement recours aux exonérations de cotisations sociales patronales depuis le début des années 1990. À cette époque, le chômage ne cesse de croître pour atteindre plus de 10 % de la population active en 1993. Le chômage touche particulièrement les populations non qualifiées, et les économistes (Commissariat au Plan, rapports Charpin 1992, et Brunhes 1993) mettent alors en cause la hausse régulière du Smic : la France crée moins d'emplois que ses voisins pour un niveau de croissance donné en raison de la générosité de son salaire minimum (Darès).

Une baisse ininterrompue des cotisations depuis les années 1990

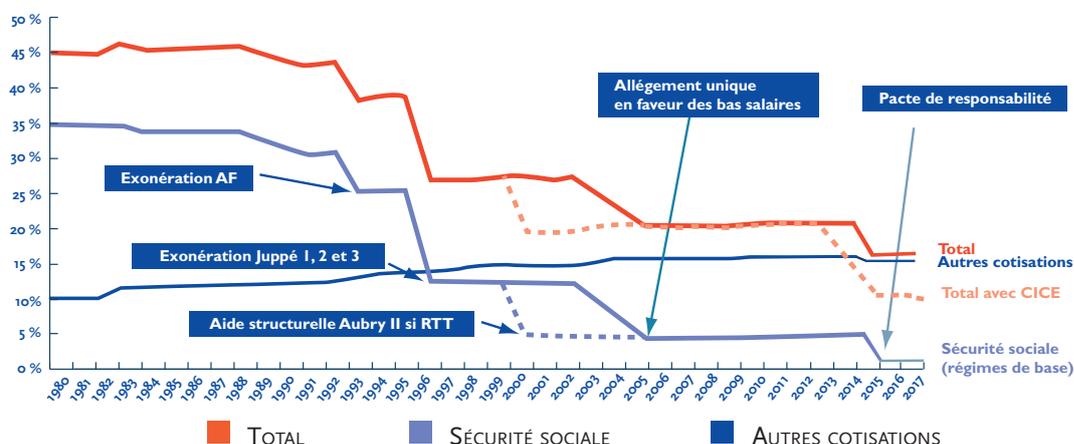
En juillet 1993, Edouard Balladur exonère totalement de cotisations sociales les salaires jusqu'à 1,1 Smic, puis à 50 % jusqu'à 1,2 Smic, avec une extension progressive jusqu'à 1,6 Smic. En 1995, les cotisations patronales d'assurance maladie sont aussi réduites. Alain Juppé fusionne les deux mesures en 1996, et permet, en 1997, à une partie des entreprises de bénéficier d'allègement sur les salaires de 5 millions d'employés, ce qui abaisse le coût du travail au niveau du Smic de 12 %. À partir de 1997, le gouvernement Jospin maintient l'ensemble de ces dispositifs, et en ajoute d'autres, destinés à compenser la hausse mécanique du salaire induite par le passage aux 35 heures, et qui touchent cette fois toutes les entreprises. Ce sont les « lois Aubry », qui instaurent des allègements plus élevés, tant par leur montant que par le niveau des salaires en bénéficiant, jusqu'à 1,7 Smic.

En 2003, la droite, revenue au pouvoir, poursuit cette politique, fusionne les allègements de charge Aubry, Juppé et Balladur en "allègements Fillon", et met en place une réduction de cotisations sociales pour les employeurs, qui diminue les cotisations de 26 % au niveau du Smic. En 2007, l'exonération est à nouveau augmentée, jusqu'à 28 %. En 2014, le Pacte de responsabilité comporte une exonération des cotisations patronales versées aux Urssaf, hors cotisations d'assurance chômage, pour les salaires au niveau du Smic et une baisse de 1,8 % sur les salaires jusqu'à 1,6 fois le Smic.

Le graphique ci-dessous montre cette baisse régulière des cotisations sociales entre 1980 et 2015.

La conversion du CICE, en 2019, entraîne un nouvel allègement de cotisations sociales de 6 % pour les rémunérations n'excédant pas 2,5 Smic, ainsi que des allègements généraux d'environ 10 % afin d'aboutir, au niveau du Smic, à une exonération totale de cotisations et contributions sociales.

Évolution du taux de prélèvement effectif à la charge des employeurs au niveau du smic
(en % du salaire brut, 1980-2017)

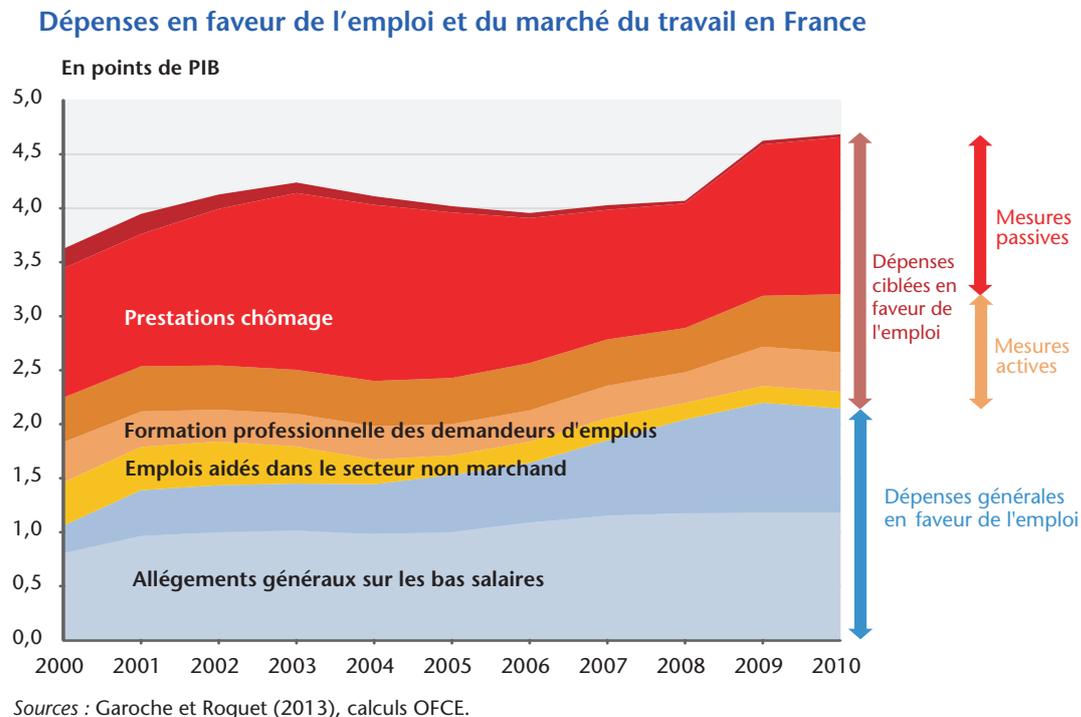


Note : Les calculs sont effectués en considérant une entreprise de plus de 20 salariés, installée en région parisienne, passée aux 35 heures en janvier 2000 (traits pointillés) ou restée aux 39 heures (traits pleins).

Source : Direction de la Sécurité sociale.

■ LE POIDS FINANCIER DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS

Devenu un outil majeur des politiques en faveur de l'emploi, ces allégements ont logiquement une place croissante parmi les dépenses de l'État. Elles atteignent 1 point de PIB en moyenne (20 Mds € en 2018), sans compter la transformation du CICE en exonération pérenne en 2019. Elles représentent depuis les années 2000 une dépense pour l'emploi plus importante que les emplois aidés ou la formation professionnelle comme l'illustre le graphique ci-dessous.



LES EXONÉRATIONS SONT-ELLES EFFICACES ? DES CONCLUSIONS CONTRADICTOIRES

L'efficacité des allégements de charges sur les bas salaires est matière à débat entre économistes, qu'il s'agisse de leur capacité à créer des emplois ou à défendre la compétitivité des entreprises françaises sur le marché international. Étant donné le niveau très macro-économique de ces interventions, la mesure de leur effet dépend de nombreux paramètres, parfois difficiles à isoler.

■ QUELQUES EXEMPLES DES NOMBREUX PARAMÈTRES ET EFFETS INDUITS À PRENDRE EN COMPTE POUR MESURER L'EFFET SUR L'EMPLOI DES EXONÉRATIONS

Effet positif de moyen terme : l'effet « volume » sur les prix

La baisse des coûts de production induit une baisse des prix de vente ainsi que des prix de consommation. La première baisse permet d'engranger des gains de compétitivité, entraînant un accroissement de la demande étrangère adressée aux entreprises nationales ; la seconde soutient le pouvoir d'achat des ménages nationaux et par là, la demande intérieure amplifiée par les créations d'emploi et l'augmentation de la masse salariale. La stimulation de la demande extérieure et intérieure permet, à moyen terme, la création d'emplois, tant qualifiés que non qualifiés (Heyer et Plane).

Effet négatif de moyen terme : le coût global des exonérations sur le budget de l'État ou des ménages

Ces exonérations sont toujours financées, soit par une diminution des dépenses publiques, soit par une augmentation des prélèvements obligatoires. Il existe donc nécessairement un contre-coup négatif, soit sur la dépense publique soit sur le pouvoir d'achat, et donc à terme sur l'emploi, qualifié ou non. Les évaluations doivent s'efforcer de prendre en compte cet effet négatif à moyen terme, mais toutes ne le font pas.

Un impact sur la progression salariale : des trappes à bas salaires ?

Pour que l'argent investi par l'État produise un maximum d'emplois et fasse donc baisser le taux de chômage, les entreprises ne doivent pas l'utiliser pour augmenter les salaires mais bien pour embaucher. C'est pourquoi ces allègements ciblent exclusivement les bas salaires : les personnes peu qualifiées sont moins en mesure de négocier une augmentation de salaire, les entreprises peuvent créer plus de « petits emplois » que de « gros » avec la même somme. Mais les employeurs seront ensuite réticents à augmenter les salaires puisque chaque augmentation salariale se traduit désormais par une forte augmentation du taux de charges. Il existe donc un risque accru qu'un salarié au niveau du Smic voit son salaire durablement plafonné. Il existe peu de travaux mesurant l'existence et l'ampleur de ce phénomène, et leurs conclusions ne sont pas nettes. Selon Ourliac et Nouveau (2012), la littérature existante sur le cas français « ne semble pas confirmer l'existence de trappes à bas salaires significatives, même si elle ne permet pas non plus de l'écartier totalement ».

« Les travaux d'Ananian et Calavrezo (2011) sur des cohortes observées entre 1995 et 2002 montrent que 33 % des salariés initialement rémunérés au voisinage du Smic (jusqu'à 1,05 Smic) obtiennent cinq ans plus tard un salaire plus élevé ; seulement 7 % demeurent au voisinage du Smic de façon permanente, et 11 % alternent salaires au voisinage du Smic et salaires plus élevés au gré de changements d'emplois sur les cinq ans. La reproduction de ces travaux sur une période plus récente (cohortes de 2007 à 2011) aboutit à des résultats très proches, même si la crise de 2008 semble avoir réduit quelque peu les trajectoires salariales favorables des salariés au Smic. »¹

L'absence de différence notable dans les trajectoires entre les deux périodes laisse penser que l'amplification des mécanismes d'exonération générale n'a pas eu d'effet significatif en termes de trappe à bas salaire. Mais pour France Stratégie, « des travaux complémentaires d'évaluation restent donc à mener sur cette question ».

■ À LONG TERME, UN IMPACT NÉGATIF SUR LA QUALIFICATION DES SALARIÉS (ET DONC SUR L'EXPORTATION)

En soutenant l'emploi peu qualifié, les allègements incitent à la destruction d'emplois qualifiés plus coûteux. Ils désincitent également à la formation des salariés et à leur montée en compétence qui tend à leur faire dépasser les bas salaires bénéficiant des exonérations. Ce moindre investissement dans le « capital humain » risque de freiner, à terme, l'innovation et les gains de productivité des entreprises. Il risque donc de peser sur la compétitivité des secteurs exportateurs. Le décideur doit donc arbitrer entre deux stratégies économiques opposées : soit un enrichissement rapide de la croissance en emplois peu qualifiés, soit la montée en gamme des entreprises par la formation et les compétences des salariés, et la compétitivité à long terme.

1. Rapport du COSAPE (Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements), « Les exonérations générales de cotisations », France Stratégie, Juillet 2017.

■ LES RÉACTIONS DES AUTRES PAYS PARTENAIRES COMMERCIAUX

Pour que la baisse du coût du travail attire des commandes étrangères, il faut que nos partenaires commerciaux ne répondent pas à leur tour par des mesures similaires, ce qui est rarement le cas. Le choix français est d'ailleurs régulièrement présenté lui-même comme une réaction ou une adaptation aux baisses de coût du travail d'autres pays (Allemagne lors des lois Hartz, intégration des pays de l'Est, etc.).

■ LA DIFFICULTÉ D'ISOLER LES MESURES D'ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS D'AUTRES MESURES NATIONALES

Dans la majorité des cas en France, les allègements de charges ont paradoxalement accompagné une hausse du coût du travail : soit sous forme de « coups de pouce » au Smic, soit sous forme de réduction du temps de travail. Ces allègements, plus défensifs qu'offensifs, ont surtout servi à compenser des augmentations. C'est aussi ce qui alimente encore aujourd'hui une controverse sur l'efficacité de la réduction du temps de travail pour créer des emplois, puisque des allègements de charge ont été octroyés simultanément.

« En pratique, donc, le fait que la France affiche les allègements de charges parmi les plus généreux du monde au voisinage du Smic ne signifie pas qu'elle se soit engagée de manière cohérente et méthodique dans une stratégie de diminution du coût du travail non qualifié. Pour le dire autrement, les emplois dénombrés comme "créés ou préservés" par les évaluations économétriques, grâce aux allègements sur les bas salaires, peuvent tout aussi bien avoir été "détruits ou menacés" dans le même temps, par des effets macroéconomiques sur lesquels les évaluations micro-économétriques s'attardent rarement. » Charlet et Forcrain

Une mesure comme la Prime pour l'emploi (PPE), devenue –en fusionnant en 2016 avec le RSA Activité– la Prime d'activité (PA), peut également peser sur l'évolution de l'emploi peu qualifié. Touchée par 2,57 millions de foyers pauvres (chiffres CAF, fin juin 2017), elle fournit une hausse des revenus du travail (moyenne de 160 € mensuels), particulièrement aux ménages mal protégés (jeunes -de 25 ans, mères isolées actives). Son effet sur l'emploi n'est pas encore connu, différentes enquêtes sont en cours (DGCS², CNAF, Drees). Une première enquête qualitative (DGCS) indique un effet limité de la PA sur la reprise d'emploi, notamment parce qu'une majorité des bénéficiaires sont déjà actifs, voire en CDI, mais également parce que leur capacité à retrouver un emploi dépend davantage du marché du travail que d'une incitation financière (« Si je retrouve un emploi je le reprends avec ou sans la prime d'activité. » - verbatim DGCS). Seule exception, les mères isolées pour qui la PA permet de lever certains freins (financement de la garde d'enfant, transport), et permettrait effectivement un effet sur le retour à l'emploi. Les bilans de l'ancienne PPE montrent un effet très limité sur l'emploi, avec ±10 000 emplois créés pour +2,5 Milliards €/an, 70 % des bénéficiaires de la PPE étaient toujours éligibles au dispositif l'année suivante³.

2. Rapport DGCS : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_d_evaluation_prime_d_activite.pdf

3. Voir par exemple : <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/2-88.pdf>

■ RÉSULTATS : DES FOURCHETTES LARGES, UNE EFFICACITÉ MODÉRÉE

Une évaluation positive partagée de la première vague d'exonérations

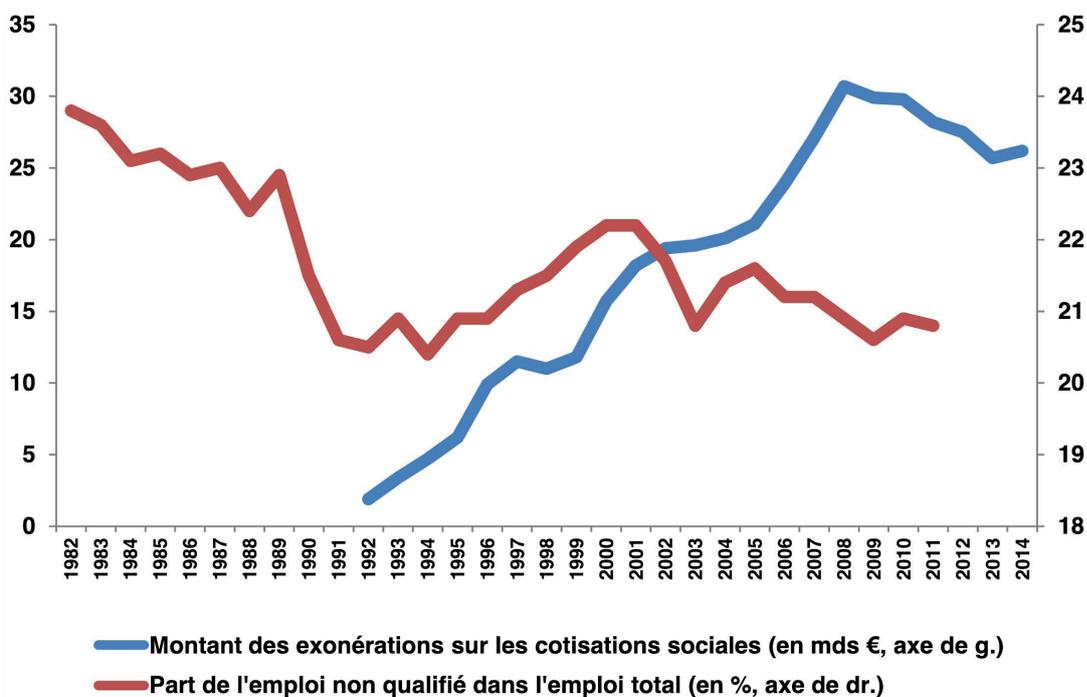
Le résultat le plus consensuel est celui de la première vague d'exonérations, dans les années 1990.

« Au vu des différentes études menées sur la période 1993-1997, il semble raisonnable de considérer que les allègements mis en place entre 1993 et 1997 auraient permis de créer ou de sauvegarder entre 200 000 et 400 000 emplois, soit un coût brut par emploi compris entre 20 000 € et 40 000 € (en euros de 2009). Après prise en compte des cotisations sociales et des moindres dépenses de minima sociaux et d'allocations chômage générées par le surcroît d'emploi, le coût net serait compris entre 8 000 € et 28 000 € environ (soit 12 000 € de moins que le coût brut). » Darès

Ce relativement bon résultat s'explique par le fait qu'un ensemble de conditions favorables étaient alors réunies. L'existence d'un fort taux de chômage des populations peu qualifiées les a conduit à accepter massivement des embauches au salaire minimum et a dissuadé les travailleurs peu qualifiés déjà en emploi de négocier des hausses de salaires, qui auraient absorbé une partie de la mesure. On dit alors que l'élasticité de ce marché du travail est forte : une hausse de la demande de travail n'entraîne pas immédiatement une hausse de son coût. On a ainsi pu constater effectivement une augmentation de la part de l'emploi non qualifié entre 1990 et 2000 (voir graphique ci-dessous). En y regardant de plus près, par secteurs d'activité, on s'aperçoit qu'en réalité, l'industrie a continué de détruire des emplois mais que le secteur tertiaire lui en a créé suffisamment : un phénomène de « déversement » s'est mis en place, de l'emploi industriel vers l'emploi tertiaire (Jamet, 2005).

En revanche, les mesures d'allègement prises depuis les années 2000 ne semblent pas enrayer la baisse de l'emploi peu qualifié.

Graphique 1 – Évolution des exonérations et de la part de l'emploi non qualifié



Allégements «Fillon»

Sur cette mesure, les économistes divergent entre le constat d'une création de 50 000 emplois et 800 000 emplois sur 5 ans. En cause, les modes de calculs :

- Une partie des études (montrant le plus de créations d'emploi) est « théorique », réalisée à partir de modélisations du marché du travail et non en compilant des données réelles. Ce sont souvent des études *ex ante*, visant à prévoir les résultats d'une mesure à venir, mais aussi des études dites d'économie « scientifique », considérant que l'application de modèles à l'avantage d'expliquer des phénomènes, tandis que le recueil de données réelles ne fait qu'enregistrer.
- Une partie des études (créations d'emploi les plus basses) s'efforce de tenir compte de davantage de paramètres. Notamment le financement de la mesure, si l'État « récupère » progressivement une partie de la richesse ainsi créée (la mesure est financée *ex post*). Ou encore les réactions des partenaires économiques qui viennent limiter les gains de compétitivité.

« Si la mesure est financée *ex post*, l'impact sur l'emploi du dispositif "Fillon" est réduit par rapport à l'évaluation initiale de 35 % à 50 % selon le mode de financement retenu. Et si cette politique ne se traduit pas par des gains de compétitivité sur l'extérieur, alors l'effet sur l'emploi est divisé par trois, voire par sept dans le cas le plus défavorable par rapport au chiffre initial. » Heyer et Plane, OFCE 2012

Globalement, les exonérations ont un effet positif, mais dont l'importance reste difficile à mesurer

La Cour des comptes s'interrogeait en 2015 sur la possibilité d'obtenir un réel suivi et une évaluation fiable de ces mesures successives.

« La Cour a constaté que les documents annexés chaque année au projet de loi de financement de la Sécurité sociale étaient perfectibles. Ceux-ci ne comportent pas d'analyse précise des données rétrospectives, et les prévisions apparaissent succinctes en ce qui concerne le nombre d'employeurs et de salariés bénéficiaires et le coût de la mesure. De surcroît, ces prévisions ne reposent pas sur une estimation suffisamment solide des effets des dispositions applicables ou de la conjoncture macroéconomique. Par ailleurs, s'il existe en matière d'évaluation un large consensus administratif et académique pour estimer que les allégements de cotisations sociales ont un effet favorable sur l'emploi, la connaissance précise de leurs effets micro et macroéconomiques reste lacunaire, en raison des limites méthodologiques des modèles utilisés et de l'absence d'actualisation des évaluations. Les administrations, en effet, ne peuvent s'appuyer que sur trois études réalisées en 2009 par des laboratoires spécialisés : quelle que soit leur qualité, la Cour estime que ces évaluations, dont les données de base s'arrêtent à l'année 2005, sont insuffisantes pour étayer aujourd'hui l'efficacité d'un dispositif d'une telle ampleur. »
Référé de la CdC du 2 février 2015

Cette problématique n'est pas propre à la France, les études sur des baisses de charges réalisées dans d'autres pays montrent des fourchettes de résultats toutes aussi larges, et concluent parfois, sans que cela ne puisse toujours être expliqué, que les baisses de charges n'ont créé ni emplois ni hausse des salaires (Egebark et Kaunitz, 2014).

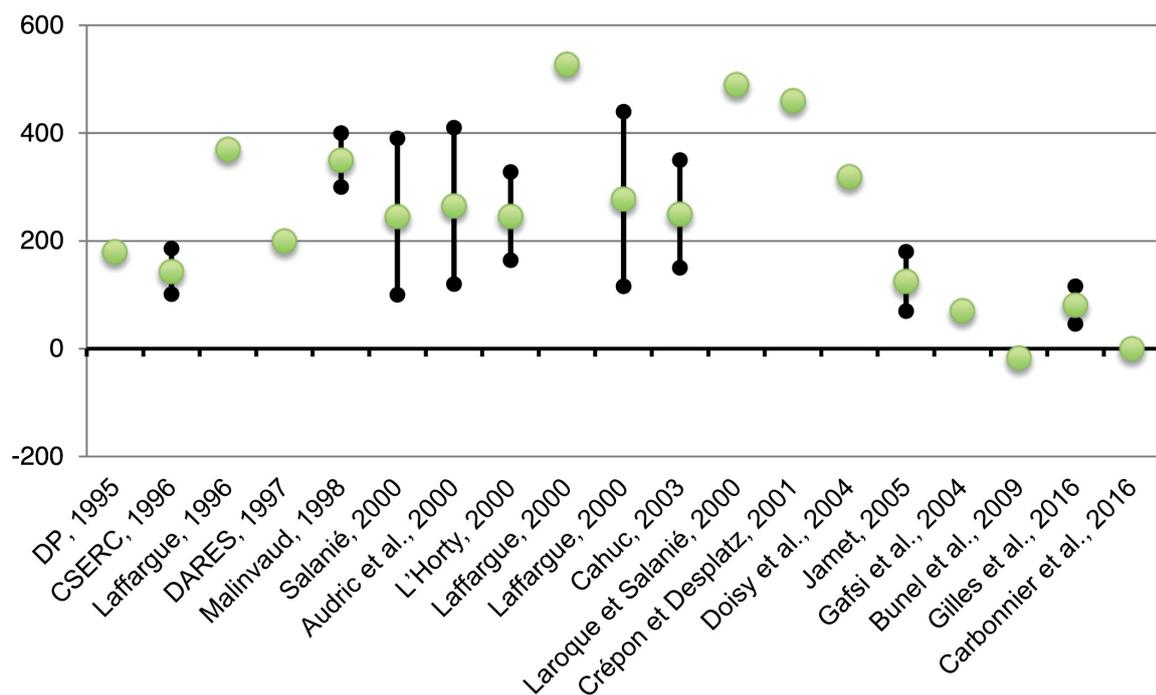
« Le cas de la France fait exception, compte tenu de la grande majorité d'études qui concluent positivement, mais les estimations du nombre d'emplois créés varient considérablement et laissent entière la question du rendement de ces mesures. »
Charlet Forcrain

Une méta-analyse porte sur près de 70 travaux à l'échelle mondiale, dont 45 cherchent explicitement à déterminer si les allégements de charges sur les bas salaires créent des emplois. Elle montre que les études basées sur des données empiriques soumises à évaluation sont moins positives que les études basées sur des modélisations *a priori* du marché du travail.

	Reprises ou synthèses, modèles théoriques, modèles macro-économétriques, maquettes calibrées, travaux micro-économétriques hors revues	Travaux microéconomiques soumis à l'avis des pairs, s'appuyant sur des données réelles
« OUI » Les allégements de charges sur les bas salaires créent des emplois. 7 articles généraux, 1 travail empirique	(7 articles) Cahuc et Carcillo, 2014b ; Cahuc et Carcillo, 2012 ; Cahuc et Zylberberg, 2016 ; Cahuc et Zylberberg, 2015 ; Laffargue, 1999 ; Laffargue, 1996 ; Ourliac-Nouveau, 2012.	(1 article) Jamet, 2005.
« OUI MAIS » Les allégements de charges sur les bas salaires créent des emplois mais au prix de certains inconvénients (trappes à bas salaires, destruction d'emplois qualifiés, doute sur leur nombre exact, ralentissement de la croissance...). 13 articles généraux, 6 travaux empiriques	(17 articles) Bovenberg et al., 2000 ; Brunello et al., 2002 ; Cahuc, 2003 ; Doisy et al., 2004 ; Espinoza et Pérez Ruiz, 2014 ; Fitoussi, 2000 ; Gafsi et al., 2004 ; Gauron, 1998 ; Gautié, 2010 ; Gilles et al., 2016 ; Heyer et Plane, 2012 ; Katz, 1996 ; L'Horty, 2006 ; Liaisons sociales, 2006 ; Malinvaud, 1998 ; Nickell-Bell, 1997 ; Salanié, 2000.	(3 articles) Betcherman et al., 2010 ; Crépon et Desplatz, 2001 ; Lhommeau-Rémy, 2009.
« C'EST INCERTAIN » La réponse dépend d'autres paramètres. 5 articles généraux, 1 travail empirique	(5 articles) Frederiksen et al., 1995 ; Petrucci-Phelps, 2009 ; Pisani-Ferry et al., 2016 ; Pissarides, 1998 ; Sørensen, 1997.	(1 article) Kramarz-Philippon, 2001.
« NON » Les allégements sur les bas salaires ne créent pas d'emplois ou très peu. 1 article général, 9 travaux empiriques.	(4 articles) Carbonnier et al., 2016 ; Duhautois et Gilles, 2013 ; Egerbark et Kaunitz, 2014 ; Marx, 2001.	(7 articles) Anderson et Meyer, 2000 ; Bauer et Riphahn, 2002 ; Bunel et al., 2009 ; Cruces et al., 2010 ; Gruber, 1997 ; Huttunen et al., 2013 ; Korkeamäki & Uusitalo, 2009.

Schématiquement, on peut retenir que les différentes mesures mises en place en Amérique du Sud (Chili : Gruber, 1997 ; Argentine : Cruces et al., 2010) ou en Scandinavie (Finlande : Korkeamäki et Uusitalo, 2009 ; Suède : Egebark et Kaunitz, 2014) ont des effets estimés comme très réduits, voire nuls sur l'emploi. Aux États-Unis, où les dispositifs ont été plus nombreux, l'appréciation générale est mitigée, comme elle l'est en Allemagne. En France, en dépit d'un écart de 1 à 4,5 dans l'appréciation du nombre d'emplois créés ou préservés, la plupart des évaluations concluent à un effet positif. Cet avis n'est cependant pas unanime : ainsi Duhautois et Gilles (2013), tout en notant que les travaux antérieurs sont plutôt encourageants sur l'efficacité des allégements sur les bas salaires, ne décèlent aucun effet des réformes de 2003 sur les créations d'emplois supposées s'accélérer et les destructions d'emplois, supposées ralentir, quel que soit le niveau de qualification envisagé.

Graphique 2 : évaluations prospectives et rétrospectives des emplois créés ou préservés par des mesures d'allégements sur les bas salaires



Malgré leur coût élevé et une efficacité faible, il est difficile de revenir sur ces mesures

Bien qu'il n'y ait pas de consensus sur la mesure précise des emplois créés ou conservés par les politiques d'exonérations, il est possible d'affirmer que le coût par emploi est élevé quelle que soit la méthode retenue. Avec par exemple le coût de 2016 (21,2 milliards €), et un chiffre haut de 500 000 emplois créés, le coût par emploi est de l'ordre de 40 000 €. Ces allégements sont donc contestés, mais il est difficile pour l'État de revenir en arrière.

Qu'il s'agisse de supprimer ou seulement de réduire l'ampleur des exonérations existantes en modifiant les seuils ou en les réservant à certaines entreprises, le coût en emplois détruits serait très lourd économiquement comme politiquement.

« Selon nos estimations, supprimer les allégements liés aux 35 heures détruirait environ 400 000 emplois, instituer un point de sortie à 1,5 au lieu de 1,6 Smic supprimerait environ 50 000 emplois, limiter les allégements à l'industrie entraînerait une perte de l'ordre de 700 000 emplois, et limiter les allégements aux entreprises de moins de 50 salariés supprimerait environ 380 000 emplois. Ainsi, du point de vue de la sauvegarde de l'emploi, il n'y a aucun fondement à réserver le bénéfice des allégements aux seuls secteurs directement exposés à la concurrence internationale, ou encore aux seules PME. »

Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo

Au-delà du coût, les critiques portent également sur la pertinence de ces mesures. Une faible part du chômage non qualifié est imputable à une insuffisance de la demande de travail (Nickell et Bell, 1997, parlent d'environ 20 %), la seule à même d'être corrigée par une baisse des coûts. Cette orientation ne permet pas d'améliorer la qualité du marché du travail français ni de le fluidifier, ce que permettent d'autres pistes d'action (formation, mobilité, etc.). Enfin, certains économistes pointent les limites des exonérations : les gisements d'emploi non qualifiés à créer sont sans doute en partie épuisés, et le niveau d'exonération a déjà atteint les 100 % pour une part des cotisations.

REGARDS SUR CET AUTRE LEVIER D'ACTION SUR LES BAS SALAIRES : LA HAUSSE DU SMIC

La hausse du salaire minimum est indexée sur l'inflation et le salaire horaire moyen des ouvriers et des employés. Mais elle peut également bénéficier de coups de pouces à discrétion du gouvernement. Les économistes sont partagés sur les bénéfices et risques de cette option.

Comme lors de la mise en place des premiers allègements de charge, le discours majoritaire décrit les risques d'une hausse du Smic pour l'emploi non qualifié. Le groupe d'experts sur le Smic s'appuie régulièrement sur une des rares études sur le sujet⁴. Elle estime qu'une augmentation de 1 % du salaire minimum diminue la probabilité de conserver son emploi de 1,3 % pour les hommes et de 1 % pour les femmes.

Une approche modérée (OFCE⁵) montre par exemple qu'une hausse de 0,6 % du Smic entraînerait sur un an la destruction de 26 000 emplois non qualifiés. Mais, pour ces mêmes experts, cette destruction serait en partie compensée par la hausse du pouvoir d'achat, et donc le remplissage des carnets de commande des entreprises (+6 900 emplois), et par la hausse mécanique des allègements de charge sur les salaires juste au dessus du Smic (+7 300 emplois). « Au total, à l'horizon d'un an, l'effet d'une hausse de 0,6 % du Smic détruirait 1 400 emplois et dégraderait de 0,012 point de PIB les finances publiques. »

Est également pointé le risque d'une hausse des salaires supérieurs. Selon le rapport des experts sur le Smic⁶ de 2017 qui insistaient pourtant beaucoup sur le « danger » d'un effet d'entraînement, une hausse de 1 % du Smic brut se traduit par une hausse du salaire moyen de seulement 0,14 %.

Les défenseurs d'une hausse du Smic insistent, au-delà de ces effets économiques, sur le rôle social du Smic, notamment en matière de qualité de l'emploi : le Smic concerne en effet particulièrement les personnes à temps partiel (34 %), les salariés des très petites entreprises (27 %), et de certains secteurs comme l'hébergement et la restauration (34 %). Autant de caractéristiques également associées à la faible syndicalisation et à un emploi instable, qui ne favorisent pas l'émergence ni le succès des revendications salariales ou d'amélioration des conditions de travail. Les personnes au Smic sont majoritairement des femmes (58 %), dont on sait par ailleurs que le travail est, toutes choses égales par ailleurs, moins bien rémunéré et moins augmenté que celui des hommes. Fixer le Smic et sa revalorisation revient à la fois à fixer une norme d'emploi, en n'encourageant pas le développement d'emplois à trop faible valeur ajoutée, mais également à soutenir par la loi le revenu des salariés qui n'ont pas le rapport de force sur leur lieu de travail pour en obtenir davantage.

4. Abowd John, Kramarz Francis, Lemieux Thomas et Margolis David, « Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States », dans Blanchflower, D. et Freeman, R. (dir.), *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, Chicago : University of Chicago Press, 2000, p. 427-472.

5. Heyer Éric et Plane Mathieu, « Quelles conséquences économiques d'un coup de pouce au Smic ? » les notes de l'OFCE, N°22/ 17 juillet 2012 - <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/notes/2012/note22.pdf>

6. Annexe du rapport de 2017 - <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/284b121f-b187-4280-b327-05f18064c3fa/files/2463e652-7de5-4cd4-b7da-6756e7c1374b>

UNE TENSION : LES LIENS AMBIVALENTS DES FRANÇAIS À LEUR PROTECTION SOCIALE

POINTS CLÉS

Les études d'opinions donnent des clés de compréhension de l'insatisfaction des plus pauvres puis des classes moyennes vis-à-vis de la protection sociale.

■ Le consentement à la redistribution s'érode

- Les Français trouvent le système de protection sociale « trop cher ». Ils jugent légitimes les dépenses liées aux retraites et à la santé, mais moins les dépenses liées à la pauvreté, au chômage et aux aides sociales.
- Ils valorisent davantage le soutien par le travail et le salaire que par l'assistance.
- L'idée d'une responsabilité individuelle des plus pauvres dans leur situation gagne du terrain, celle d'une responsabilité collective (notion de risque social, historiquement à la base de notre système de protection) recule.
- Le consentement à la redistribution s'érode : les Français rejettent le ciblage croissant des prestations sur les plus démunis, mais aussi l'universalisme lorsqu'il fait bénéficier les plus riches de certaines prestations.
- Ils ont le sentiment que leurs difficultés ne sont pas prises en compte, qu'elles ne correspondent pas aux catégories d'intervention des pouvoirs publics.

■ La « pauvreté ressentie » dépasse la population considérée comme telle par les pouvoirs publics

Plus de la moitié de ceux qui se sentent pauvres ne sont pas en situation d'assistance, voire sont en emploi pérenne. Sont en cause :

- Le sentiment d'insécurité sociale, lié à la précarité de l'emploi et du logement, au manque de confiance en l'avenir, au sentiment d'avoir une trajectoire descendante par rapport aux générations précédentes.
- Le poids croissant (et mal pris en compte par les institutions) des dépenses pré-engagées, qui laissent peu de revenu arbitrageable.

■ L'existence d'une importante classe moyenne en France masque d'importantes divergences, à l'origine de relations différentes au système de protection sociale

- Les classes moyennes supérieures versent davantage au système social qu'elles n'en perçoivent, davantage même que les classes supérieures. Les classes moyennes inférieures versent autant qu'elles perçoivent. D'autres pays de l'OCDE financent plutôt la protection sociale en taxant les hauts revenus.
- Les revenus moyens stagnent, créant une contradiction avec l'imaginaire d'ascension sociale par le travail issu des Trente Glorieuses.
- L'héritage redevient un élément central du budget des ménages. Très inégalement réparti, il crée, dans les parcours de vie, des divergences plus importantes que les revenus.

- La hausse de l'immobilier freine l'accès à la propriété des classes moyennes inférieures, mais accélère l'enrichissement des classes moyennes supérieures.
 - La hausse du nombre de diplômés entraîne une frustration de ceux qui ne peuvent obtenir un emploi correspondant à leur niveau de qualification.
 - Quittant les villes pour les zones périurbaines ou rurales, les classes moyennes subissent un déclassement géographique lié au coût du transport et à la raréfaction des services publics.
- **Le consentement à l'impôt et l'adhésion ou le rejet du système socio-fiscal** ne dépendent pas que de la classe sociale, mais aussi du statut (salarié, indépendant...), du sentiment de pouvoir agir sur sa fiscalité (niches...), du lieu de résidence (ville/campagne), du niveau de diplôme, et de la proximité personnelle avec l'État (avoir dans sa famille un fonctionnaire...).

Malgré leur attachement à celui-ci, les Français sont de plus en plus critiques vis-à-vis de leur système de protection sociale. Certaines données de base érodent le consensus qui s'était forgé durant les « Trente Glorieuses ». Très redistributeur, notre système reste impuissant face à l'inégalité des chances incarnée notamment par les inégalités scolaires. Le poids croissant du patrimoine dans la richesse nationale suscite de nouvelles inégalités entre ceux qui possèdent un patrimoine et ceux qui ne dépendent que de leur salaire pour vivre. Les définitions officielles rendent mal compte des réalités actuelles de la pauvreté, ce qui suscite chez de nombreuses personnes le sentiment d'être « invisibles » aux yeux des pouvoirs publics ; etc.

Nombre de Français éprouvent un sentiment de déclassement (même s'ils n'ont pas décroché) qui exacerbe les clivages entre les groupes sociaux et explique la montée de tendances telles que le moindre consentement à l'impôt, la mise en cause du principe de l'assistance ou le rejet des aides ciblées.

LA POPULATION SE QUESTIONNE SUR CERTAINS FONDAMENTAUX DU MODÈLE FRANÇAIS

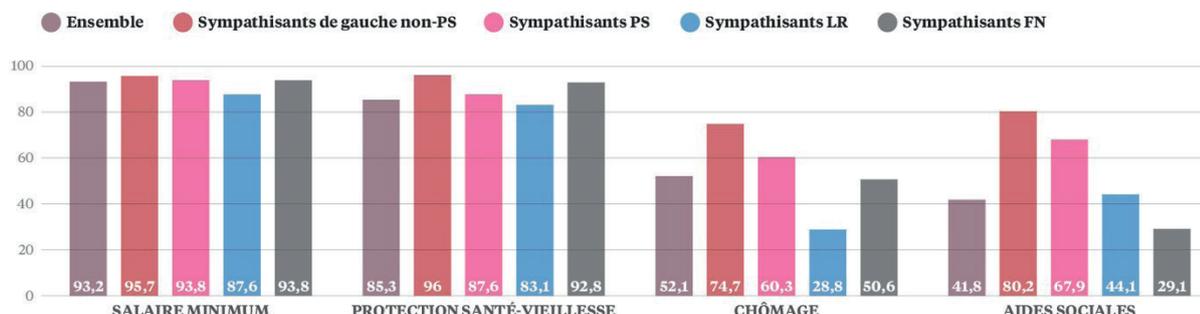
En raison de son poids dans le budget des ménages comme de la nation, mais aussi de son histoire, la protection sociale fait l'objet de sentiments puissants et souvent contradictoires. Études et sondages auscultent régulièrement la relation des français à leur modèle social et montrent généralement à la fois un fort attachement et des sentiments ambivalents.

■ PLUTÔT LA HAUSSE DU SMIC QUE LES AIDES SOCIALES

Les français sont le peuple européen qui considère le plus que son système de protection sociale coûte trop cher (64 % le pensent, contre 46 % en moyenne dans l'U.E. ¹). Mais lorsqu'on entre dans le détail, certaines dépenses semblent faire consensus, que les personnes interrogées se considèrent comme de droite ou de gauche, indépendamment de leur milieu social : les Français soutiennent notamment la prise en charge des retraites et de la maladie, considérées comme des dépenses légitimes. C'est en revanche sur les dépenses sociales liées au chômage et à la pauvreté et sur les aides sociales (RSA, allocations...) qu'ils sont le plus partagés. Dans une étude sur les représentations et préférences des français en matière de dépenses publiques ², Sylvain Brouard montre que le soutien à la protection chômage par exemple diminue dans l'ensemble des segments électoraux, y compris à la gauche de la gauche, bien que davantage chez les sympathisants LR ou PS. Par ailleurs, le soutien au Smic est largement partagé, montrant une vision de la protection contre la pauvreté devant passer avant tout par le travail et le salaire.

Les Français et les questions sociales

Indice de soutien calculé à partir des réponses du baromètre des priorités politiques et des dynamiques électorales de TNS Sofres pour le Cevipof réalisé auprès de 1 500 personnes en février 2016



Source : Sylvain Brouard (Fondation Jean-Jaurès/Cevipof)

LA CROIX 66

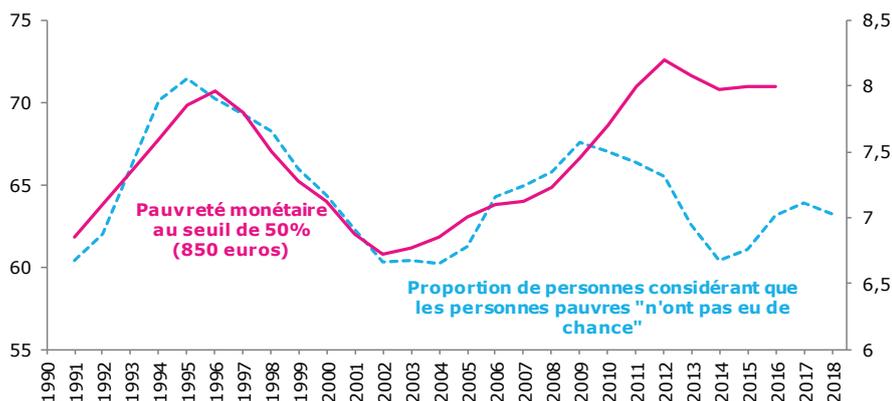
1. Crouette Patricia, Hoibian Sandra et Lautié Sophie, « RSA, prestations familiales, accueil de la petite enfance », État de l'opinion en 2016, Crédoc, Rapport pour la CNAF, collection des rapports N°335, 2017.

2. Brouard, S., 2016, « Les Français et les questions sociales », Fondation Jean Jaurès - <https://jean-jaures.org/nos-productions/les-francais-et-les-questions-sociales>

■ RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE OU COLLECTIVE ?

Cette relation paradoxale semble ainsi refléter notamment une évolution des représentations de la solidarité et du rôle de la protection sociale dans la production de la cohésion sociale. L'idée d'une responsabilité individuelle des personnes pauvres gagne régulièrement du terrain, notamment depuis la crise de 2008, désormais en déconnexion de l'évolution de la pauvreté réelle. Cette conception va à l'encontre des notions de « risque socialisé » et de « responsabilité collective », qui sont pourtant au fondement de notre modèle social.

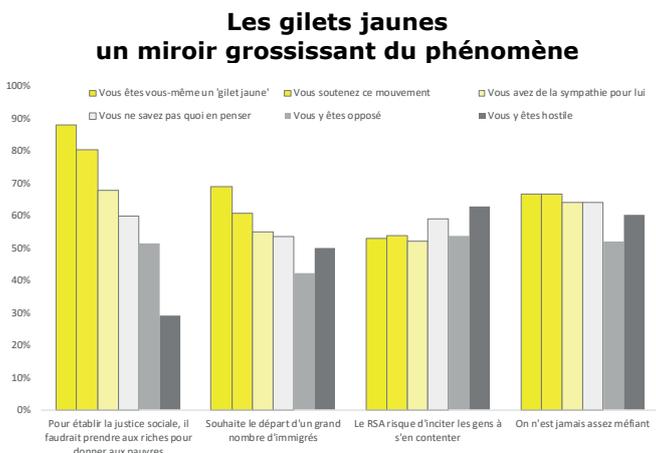
Depuis dix ans, l'idée que c'est à chacun de s'en sortir par lui-même gagne du terrain (en %)
 Entre les deux raisons suivantes, quelle est celle qui, selon vous, explique le mieux que certaines personnes vivent dans la pauvreté ? %
 C'est plutôt parce qu'elles n'ont pas eu de chance (vs C'est plutôt parce qu'elles n'ont pas fait d'effort pour s'en sortir)



Source : Echelle de gauche : CRÉDOC, Enquête « Conditions de vie et Aspirations » ; Echelle de droite : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1970 à 1990, Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004, Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2011. À partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010. Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

L'enquête Crédoc « Conditions de vie »³ montre également que 75 % des Français estiment « qu'il est parfois plus avantageux de percevoir des minima sociaux plutôt que de travailler avec un bas salaire » ; plus de la moitié pense que « la perception du RSA peut inciter à ne pas rechercher de travail » (55 %). De même, l'attente d'action des pouvoirs publics pour aider les plus démunis a tendance à diminuer. En 1991, 62 % des Français attendaient une action plus importante de l'État envers les plus modestes. Aujourd'hui, ce taux est de 49 %.

L'analyse des soutiens et condamnations du mouvement des Gilets jaunes est venue récemment objectiver cette tension entre deux visions de la responsabilité (inciter ou assister ?), et plus largement les logiques de défiance qui semblent traverser le corps social.



Source : CREDOC, Enquête « Conditions de vie et aspirations », début 2019.

3. Crédoc, Enquête « Conditions de vie et aspirations », début 2019.

« L'idée se développe en effet dans la société que la situation professionnelle, l'état de santé ou le parcours scolaire dépendent surtout des efforts de chacun. Parallèlement, l'attente d'action des pouvoirs publics a tendance à diminuer. Les Gilets jaunes (en grande majorité des actifs à l'équilibre financier fragile) ainsi que leurs soutiens rejettent cette individualisation des responsabilités et réclament un soutien plus fort des pouvoirs publics. La compétition générée par la montée de la responsabilisation individuelle fait le terreau d'une certaine rancœur et méfiance contre une multiplicité d'ennemis de l'intérieur, "assistés", "riches", "immigrés", fragilisant ainsi la cohésion sociale. »

Sandra Hoibian, Crédoc, avril 2019⁴

■ UNIVERSALISME OU CIBLAGE ?

Corolaire de cette évolution des représentations de la responsabilité, c'est également la transformation de la morphologie des prestations sociales qui fait l'objet de débats dans l'opinion. Cette tension se construit entre deux options pouvant fonder la redistribution : d'une part l'universalisme (les prestations sont versées à tous) et d'autre part le ciblage (les prestations sont versées sous conditions de ressources, et donc à des populations spécifiques).

Si le système français est souvent présenté comme universaliste, les aides et prestations sociales ont en réalité de plus en plus tendance à être orientées vers les plus modestes. Ainsi, 46 % des prestations sociales sont aujourd'hui concentrées sur les 10 % les plus pauvres (contre 10 % avant les années 1980), les 2/3 des prestations versées par la CNAF sont désormais sous conditions de ressources. Trois aides ciblées en particulier ont vu leur versement confié aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation par des majorités parlementaires différentes : L'allocation personnalisée d'autonomie (APA), votée en 2001 ciblant les personnes âgées dépendantes, la prestation de compensation du handicap votée en 2005 et enfin le RMI puis son remplaçant, le revenu de solidarités actives (RSA) mis en place en 2008. Enfin la conditionnalisation des allocations familiales (2015) témoigne également de ce changement explicite du traitement des politiques sociales françaises, passant de l'universalisme à des formes de ciblage⁵.

Ce ciblage vise, *a priori*, à corriger un système originellement basé sur le salariat : notre modèle évolue par touches successives pour prendre en compte et protéger les personnes qui n'ont pas le statut de salarié ou multiplient les contrats courts (chômage, grande précarité, handicap, jeunes, familles monoparentales...). Au-delà des discussions sur son efficacité comparée à une approche universelle, le ciblage entraîne cependant plusieurs effets pervers concernant la relation des français au système socio-fiscal.

Le ciblage de la protection sociale aboutit à une dualisation du corps social, entre ceux qui peuvent travailler et ceux qui ne le peuvent pas.

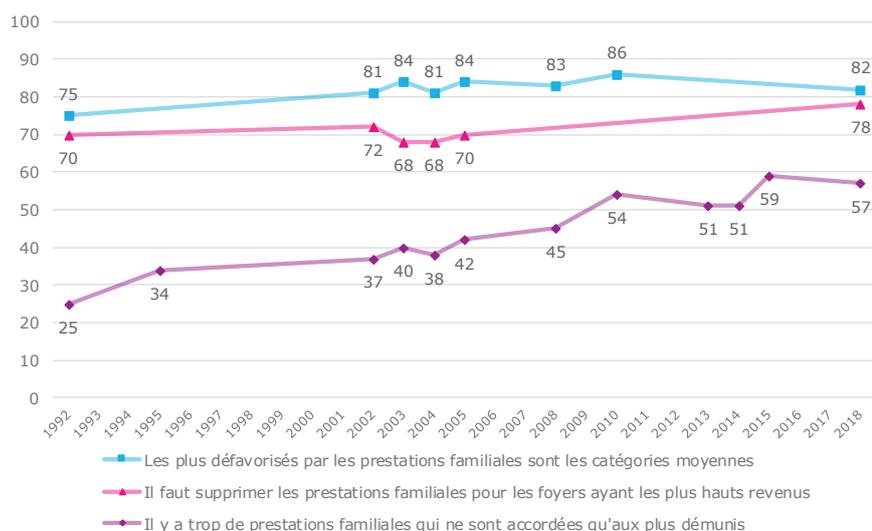
Il donne le sentiment aux classes moyennes supérieures d'être exclues de la redistribution tout en la finançant, au profit de ceux qui ne travaillent pas ou moins. Et aux classes moyennes inférieures de n'avoir droit à rien quand les plus pauvres bénéficient d'aides multiples. Pour certains observateurs (P. Rosanvallon⁶ par exemple), cette logique de ciblage entraîne la rancœur de la classe moyenne et son basculement vers un vote à droite, comme ce fût le cas dans les États-Unis des années 1980. Une majorité de la population française (82 %) souscrit par exemple à l'idée que le système qui régit actuellement les prestations familiales désavantage les classes moyennes. De même progresse l'idée qu'il y a « trop de prestations sociales qui ne sont accordées qu'aux plus démunis ».

4. Hoibian, Sandra, avril 2019, « Les Gilets jaunes, un "précipité" des valeurs de notre société », Crédoc.

5. Lacheret, Arnaud. 2015, « Le chèque comme outil du Nouveau Management Public dans les collectivités locales françaises », *Gestion et management public*, vol. volume 4/1, no.3, pp.81-100.

6. Rosanvallon, Pierre, 1995, « La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence », Paris, Seuil.

Les opinions émises sur le système des prestations familiales depuis 1992 (En % de tout-à-fait d'accord et assez d'accord)



Source : Crédoc, Enquête « Conditions de vie et aspirations », 2018

C'est en tous cas le consentement à la redistribution qui s'érode. Le fait de déplacer par le ciblage la notion de justice ou de solidarité du financement vers l'accès aux prestations, ou vers le montant reçu, met à mal le consensus existant autour de la protection sociale⁷.

Le ciblage risque également d'avoir un effet stigmatisant sur les populations visées.

Il les fait apparaître aux yeux des autres comme populations « à part », et entraîne la création de « frontières sociales »⁸ difficiles à franchir dans un sens comme dans l'autre. Il devient plus difficile de s'identifier aux bénéficiaires formant une catégorie à part, et il devient plus coûteux pour les bénéficiaires potentiels de recourir à des aides qui les tiennent à l'écart. Cette différenciation sociale freine l'efficacité du système de protection, entraînant des phénomènes de non-recours ou une complexification du parcours des recourants (discriminations).

Paradoxalement, si ce ciblage entame la cohésion et l'adhésion au modèle social, il est pourtant plébiscité par l'opinion lorsqu'on l'interroge sur des mesures particulières. Huit personnes sur dix estiment par exemple que c'est une bonne chose que le montant des allocations familiales diminue à partir d'un certain niveau de revenus. De même, les personnes interrogées par le Crédoc sont majoritairement favorables à ce que les allocations logement diminuent au-dessus d'un certain niveau de patrimoine (76 %). Et cet avis est partagé quel que soit le niveau de ressources⁹.

■ LE SENTIMENT QUE LES DIFFICULTÉS RÉELLES SONT INVISIBLES POUR LES POUVOIRS PUBLICS

À l'occasion d'une étude cherchant à objectiver l'invisibilité sociale de publics en marge des catégories de l'action publique, l'ONPES (2015)¹⁰ a constaté que c'est aujourd'hui la moitié des Français qui estiment être confrontés personnellement « très souvent » ou « assez souvent » à des difficultés qui ne seraient pas considérées par les pouvoirs publics ou les médias. Qu'il s'agisse de difficultés financières, d'accès aux droits, d'accueil dans les services publics, ou de

7. Michel Borgetto Paris 2 (Panthéon-Assas), « Modulation des allocations familiales : « Une pente glissante », Le Monde, 21 octobre 2014.

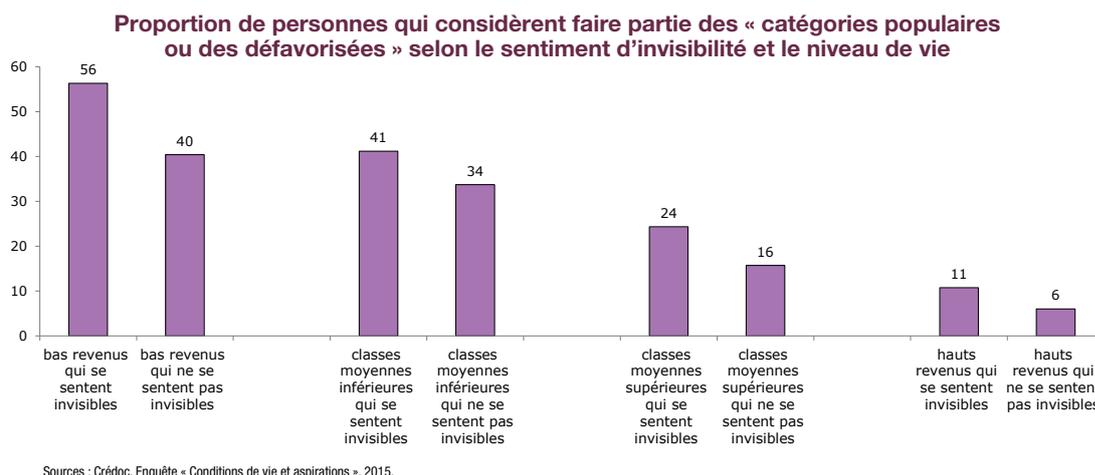
8. Warin Philippe, 2010, « Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières », SociologieS [En ligne], Dossiers, Frontières sociales, frontières culturelles, frontières techniques, mis en ligne le 27 décembre 2010, consulté le 18 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sociologies/3338>

9. Crédoc, R335, op.cit.

10. Alberola Elodie, Brice Lucie, Guisse Nelly et Hoibian Sandra, « La France des invisibles », Rapport réalisé à la demande de l'ONPES, Crédoc, Octobre 2015, http://onpes.gouv.fr/IMG/pdf/ONPES_CREDOC_rapport_invisibilite_sociale_091115.pdf

mauvais ciblage des aides sociales, ce sentiment de vivre des difficultés non prises en compte est massif. Il entraîne une « impression d'abandon (qui) exaspère aujourd'hui de nombreux Français. Ils se trouvent oubliés, incompris, pas écoutés. »¹¹

Cette invisibilité ressentie est attribuée à un déficit « d'écoute sociale » et à l'impression d'une mauvaise appréhension des problématiques quotidiennes, notamment par les pouvoirs publics. Au-delà d'un effet de « l'individualisme contemporain » ou de « la recherche de sensationnalisme des médias », les français pointent à 38 % « la cécité des pouvoirs publics » comme cause de cette invisibilité, et pour un quart d'entre eux (24 %), le fait de « ne rentrer dans aucune catégorie ». Ce sont majoritairement ceux qui se sentent appartenir aux catégories populaires ou défavorisées qui ressentent cette invisibilité.



La reprise de cette étude en 2019 montre que ce sentiment persiste : le taux de personnes estimant éprouver des difficultés non prises en compte reste de 58 %. Il culmine même à 85 % chez les français se disant « Gilets jaunes », et à 71 % chez leurs soutiens, contre seulement 36 % chez les personnes hostiles au mouvement.

POUR LES PLUS PAUVRES, UNE PROTECTION SOCIALE MAL ADAPTÉE AUX DIFFICULTÉS VÉCUES

La défiance vis-à-vis du système de protection sociale, pour les plus pauvres, vient essentiellement d'une définition jugée insatisfaisante de leur situation. C'est essentiellement la définition purement monétaire de la pauvreté, centrée sur les revenus (avant comme après redistribution), qui est mise en cause.

Au-delà des pauvres « officiels », c'est à dire vivant en-dessous du seuil de pauvreté (50 ou 60 % du revenu médian selon les modes de calcul), existe un sentiment de pauvreté qui concerne une frange plus large de la population. Ainsi en 10 ans, la part de ceux qui se sentent appartenir à la classe moyenne est passée de 70 % à 58 % (Étude Ifop).

■ LA « PAUVRETÉ RESENTIE » DÉPASSE LES CASES ADMINISTRATIVES

Les sociologues Nicolas Duvoux et Adrien Papuchon¹² ont cherché à cerner les contours de cette « pauvreté subjective ». Autrement dit, ils se sont demandés qui, parmi les Français, se considère spontanément comme « pauvre », quelle que soit la définition donnée à ce terme. Ils observent que la pauvreté est ressentie bien au-delà du seuil de pauvreté : « les personnes dont le

11. Rosanvallon Pierre, 2014, « Le parlement des invisibles », Éditions du Seuil, coll. Raconter la vie.

12. Duvoux Nicolas, Papuchon Adrien, 2018, « Qui se sent pauvre en France ? Pauvreté subjective et insécurité sociale », *Revue française de sociologie*, (Vol.59), p.607-647. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-2018-4-page-607.html>

niveau de vie est compris entre ce seuil et un niveau de vie supérieur de 20 % à celui-ci ont environ 2,48 fois plus de risques de se dire pauvres que celles dont le niveau de vie est encore plus élevé ».

Parmi ces personnes se sentant pauvres, moins de la moitié sont en situation d'assistance (allocataires du RSA, chômeurs...). « Les salariés en emploi à durée déterminée ou à temps partiel sont aussi nombreux que les chômeurs parmi les personnes qui se sentent pauvres ». En effet, 18 % des personnes se sentant pauvres sont employées en CDI à temps plein, 16 % sont employées précaires ou à temps partiel, 16 % sont des employés ou ouvriers à la retraite. Seuls 18 % sont au chômage. Il existe un « halo de pauvreté dont les contours pénètrent les strates inférieures du salariat ». Cette « constellation subalterne » est marquée par une « porosité croissante des frontières entre situation d'assistance et d'emploi ».



« Les formes contemporaines de régulation du travail et de l'emploi donnent lieu à une exposition spécifique des salariés exerçant des emplois précaires au sentiment de pauvreté, même quand ils ne sont pas en situation d'assistance. »

En clair, le sentiment de pauvreté ne correspond pas entièrement à la pauvreté monétaire, ne se réduit ni à une prise en charge sociale, ni à un statut, car être en emploi ne protège pas de se sentir pauvre.

Le sentiment d'insécurité sociale est la principale cause de cette pauvreté ressentie

Ce sentiment est au contraire construit essentiellement sur le sentiment de précarité, d'insécurité sociale : les populations les plus à risque de cette pauvreté subjective diffèrent de celles prises en charge par la protection sociale. Ce sont celles les plus confrontées à l'incertitude : employés ou ouvriers précaires, à temps partiel, agriculteurs aux faibles revenus, petits indépendants, personnes isolées, 50 % des personnes qui « vivent au-dessus du seuil de pauvreté mais se sentent pauvres » sont seules. Les mères isolées – près d'un quart des familles aujourd'hui – cumulent fréquemment sentiment de pauvreté et pauvreté objective. Parmi les retraités, ce sont les non-propriétaires – dont le niveau de vie a vocation à décroître au fur et à mesure de l'augmentation des prix des loyers – qui sont très fortement surexposés au sentiment de pauvreté. Enfin ce sentiment de pauvreté est lié au sentiment de déclassement intergénérationnel (être dans une position sociale inférieure à celle de ses parents au même âge).

« La pauvreté subjective apparaît comme un indicateur de la trajectoire perçue, qui articule insécurité du point de vue de l'avenir (pessimisme) et regard dépréciatif sur sa trajectoire passée. (...) La pauvreté subjective renvoie ainsi à la construction du rapport à la totalité de sa propre trajectoire sociale et permet d'identifier des groupes sociaux exposés à un rapport à l'avenir très dégradé, sans pour autant être aujourd'hui considérés comme pauvres ou pris en charge à ce titre. (...) Ceux qui se sentent pauvres partagent une même appréhension de leur avenir individuel. Ce trait commun transcende le fait que les personnes qui se déclarent pauvres soient ou non en situation d'assistance, ou leur situation par rapport au seuil de pauvreté monétaire. »

■ MIEUX PRENDRE LA MESURE DE LA PAUVRETÉ : DÉPENSES CONTRAINTES ET REVENU ARBITRABLE

Une autre approche récente permet de mieux comprendre ce sentiment d'une inefficacité du système de protection sociale : l'analyse des dépenses des ménages et non de leurs seuls revenus. Elle fait apparaître l'importance différentielle des dépenses contraintes ou pré-engagées : abonnements, loyers, remboursements de crédits, énergies, assurances... Il s'agit de la part du budget composée « d'engagements contractuels difficilement renégociables à court terme ».

En déduisant ces dépenses pré-engagées du revenu disponible du ménage, on obtient le « revenu arbitral ». C'est ce revenu qui sera véritablement disponible pour les ménages, leur permettant de réaliser leurs choix à court terme de dépenses non pré-engagées, comme les dépenses alimentaires, d'habillement, de santé, etc.

Ces notions permettent de comprendre le sentiment d'être « serré », « coincé » financièrement, de ne pas avoir de prise sur sa consommation, de ne pas avoir de marge de manœuvre permettant des comportements libres, d'achat ou d'épargne.

L'étude de la Drees¹³ montre ainsi que ces dépenses pré-engagées pèsent d'autant plus lourd que le revenu du ménage est modeste : elles représentent ainsi 61 % en moyenne du revenu disponible des « pauvres » contre 24 % pour les « aisés ». Elles représentent de même 40 % du revenu disponible des familles monoparentales, tous revenus confondus, contre 25 % de celui des couples sans enfant, ou encore 42 % du budget des locataires du parc privé contre 19 % de celui des ménages propriétaires de leur logement.

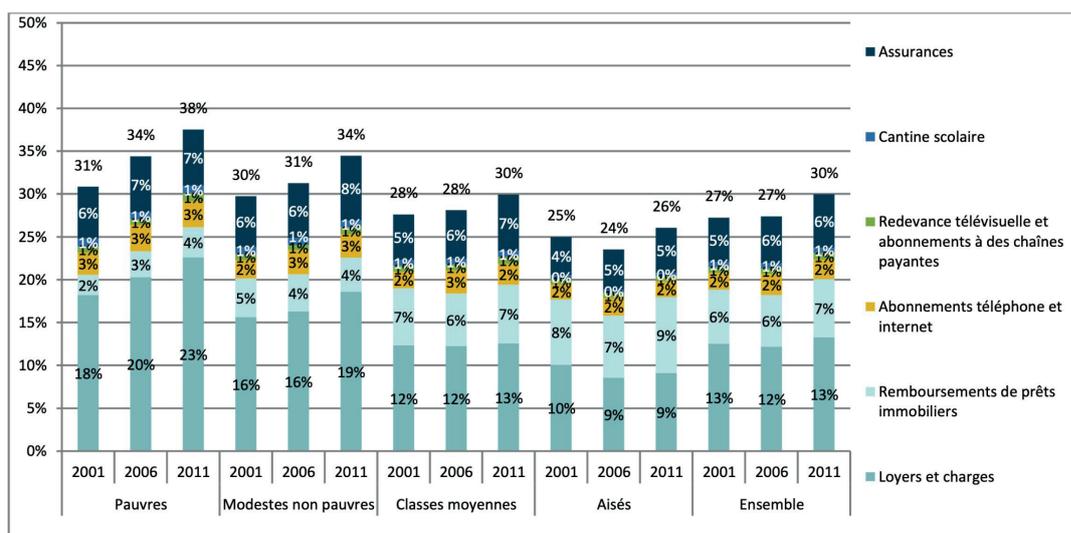
Dans le détail, c'est notamment les dépenses liées au logement qui pèsent le plus sur le budget des plus pauvres (26 % de leur budget contre 12 % de celui des plus aisés). Au contraire, les plus aisés peuvent consacrer une part plus importante de leur budget aux loisirs et à la culture (11 % contre 7 % pour les plus pauvres) ou encore aux déplacements, transports, restauration et hôtels.

Si l'on observe la part du revenu arbitral restant aux ménages, les inégalités entre riches et pauvres sont alors beaucoup plus fortes que les inégalités de revenus : 23 % des personnes ont ainsi un niveau de vie arbitral inférieur à 60 % du niveau médian, alors que 14 % des personnes sont pauvres en revenu disponible. De même, près d'un tiers des ménages « modestes mais non pauvres » en revenu disponible basculent dans la catégorie « pauvres » lorsqu'on prend en compte le revenu arbitral.

Entre 2001 et 2011, le poids des dépenses pré-engagées parmi l'ensemble des dépenses des ménages s'est accru de 3 % en population générale. Depuis les années 1960, il a augmenté de près de 18 %. Cette hausse est plus nette encore sous le quatrième décile de niveau de vie (+7 % pour les ménages pauvres et +4 % pour les ménages modestes non pauvres depuis 2001). Sous le seuil de pauvreté, les trois cinquièmes de cette hausse sont imputables à celle des loyers, qui a représenté 1 % de dépenses supplémentaires entre 2001 et 2006, puis 3 % entre 2006 et 2011.

13. Drees, 2018, « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », https://Drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dd25_depenses_pre-engagees_quel_poids_dans_le_budget_des_menages.pdf

➤ **Graphique 8 • Évolution de la part des différents postes de dépenses pré-engagées dans l'ensemble des dépenses, selon le niveau de vie**



Lecture > En 2001, les ménages pauvres ont affecté 31 % de leurs dépenses totales à des dépenses pré-engagées, soit une proportion moindre qu'en 2011 (38 %).

Champ > France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu déclaré au fisc est positif et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source > Insee, enquêtes Budget de Famille 2001-2006-2011.

D'autres études¹⁴ proposent d'aller plus loin encore, en identifiant les dépenses jugées nécessaires par les ménages pour assurer une « participation effective à la vie sociale ». Ces dépenses « socialement contraintes » augmentent encore le niveau de revenu nécessaire pour ne pas se sentir pauvre. On le voit, ces dépenses contraintes offrent une approche élargie et plus compréhensive de la pauvreté. Là encore, il s'agit de dépasser les critères de revenu et de statut pour mieux appréhender un niveau de vie perçu¹⁵. Ces approches permettent de mieux cerner le désarroi de ménages dont les difficultés ou les manques ne sont pas pris en considération, ou pas suffisamment, par les dispositifs de protection sociale.

DES CLASSES MOYENNES EN COURS DE FRAGMENTATION : SENTIMENT(S) DE DÉCLASSEMENT ET DÉCOHÉSION SOCIALE

■ LA CONSTITUTION D'UNE IMPORTANTE CLASSE MOYENNE, GAGE DE COHÉSION SOCIALE

La France fait partie des pays présentant une importante classe moyenne. Selon les modes de calcul, cette classe moyenne englobe environ 40 % de la population et sa part continue de progresser plus vite que celle des autres pays de l'OCDE. Cette part de la population est apparue progressivement au cours des XIX^e et XX^e siècles, sous les effets conjugués de différentes politiques publiques et de différents phénomènes économiques : la fiscalité et les prélèvements liés à la protection sociale écrêtent les revenus des classes supérieure et renforce les revenus des ménages les plus pauvres.

14. Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2015), « Les Budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », La lettre de l'ONPES, n°1, mai.

15. Voir par exemple Martinache I., « L'impouvoir d'achat, quand les dépenses sont contraintes », La vie des Idées, mai 2019. <https://laviedesidees.fr/L-impouvoir-d-achat.html>

L'État social a ainsi joué un rôle essentiel de régulateur de la cohésion sociale. La redistribution par l'impôt et la protection sociale participent du vivre-ensemble de deux manières. D'une part, la mutualisation des risques établit une forme de contrat social qui lie les citoyens entre eux. D'autre part, l'existence de droits sociaux limite le sentiment des plus démunis d'être dépendants de la commisération ou bienveillance des plus riches.

La présence historique de cette importante classe moyenne est donc à la fois un effet et un gage de la cohésion sociale.

■ LA RÉALITÉ CONTEMPORAINE D'UNE CLASSE MOYENNE QUI SE FISSURE

Redistribution : les classes moyennes inférieures et supérieures contribuent et reçoivent différemment

Si l'on considère la classe moyenne dans son ensemble, elle contribue certes à la redistribution, mais elle est globalement légèrement bénéficiaire des différents transferts. En revanche si l'on distingue classes moyennes inférieures et supérieures, on se rend compte qu'elles se trouvent en réalité dans des situations différentes au regard de la redistribution.

Les classes moyennes inférieures, c'est-à-dire les ménages dont le niveau de vie est compris entre 1 200 € et 1 600 € par mois pour une personne, versent l'équivalent de 43 % de leur revenu disponible aux administrations publiques à travers l'ensemble des prélèvements obligatoires, qu'il s'agisse d'impôts sur le revenu, de TVA, d'autres impôts indirects ou de cotisations sociales. Ces contributions sont assez proches des sommes reçues en retour à travers les aides sociales, les allocations chômage, les pensions de retraite et la couverture maladie, qui représentent 42 % de leur revenu disponible. En France, le système socio-fiscal est ainsi neutre pour les classes moyennes inférieures.

Quant aux classes moyennes supérieures, c'est-à-dire les personnes vivant avec un niveau de vie compris entre 1 600 € et 2 700 € par mois pour une personne, leurs prélèvements obligatoires représentent également 43 % de leurs revenus disponibles tandis qu'elles reçoivent des administrations publiques l'équivalent de 33 % de leur niveau de vie. Pour elles, la différence entre ce qu'elles payent et ce qu'elles reçoivent est donc négative de 10 points. La particularité du système socio-fiscal français est que cet effort demandé aux classes moyennes supérieures est légèrement supérieur à celui qui est demandé aux « hauts revenus », c'est-à-dire les personnes dont le niveau de vie excède 2 700 € par mois (-8 points).

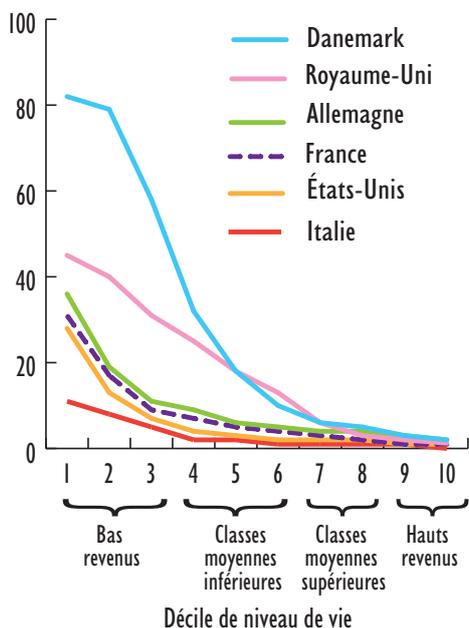
Une comparaison internationale montre que cette situation résulte à la fois (en sortie) d'une concentration des aides sur les bas revenus et du choix (en entrée) de privilégier des ressources pesant sur l'ensemble du corps social (cotisations, TVA) plutôt que sur les hauts revenus (impôt sur le revenu).

Dans la plupart des autres pays, la redistribution est plus forte : les classes moyennes supérieures sont moins prélevées que les hauts revenus.

En Suède, en Finlande, mais également en Irlande ou au Royaume-Uni, les classes moyennes inférieures et les bas revenus sont mieux soutenus financièrement par les pouvoirs publics. Au Royaume-Uni par exemple, les classes moyennes inférieures versent l'équivalent de 34 % de leur revenu disponible et en reçoivent 49 % sous forme d'aides sociales : le « gain net » après redistribution est donc de 15 points.

Des aides sociales relativement faibles

Part des minima sociaux, prestations familiales, couverture maladie et allocations logement dans le revenu des ménages (en %)

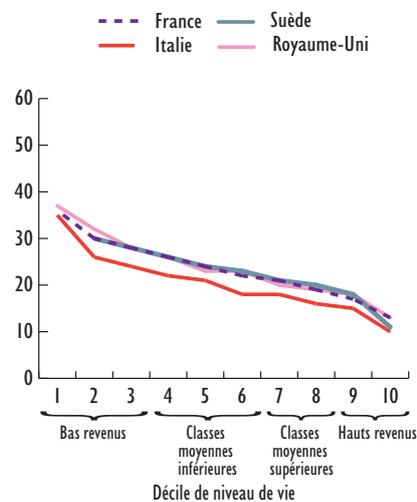
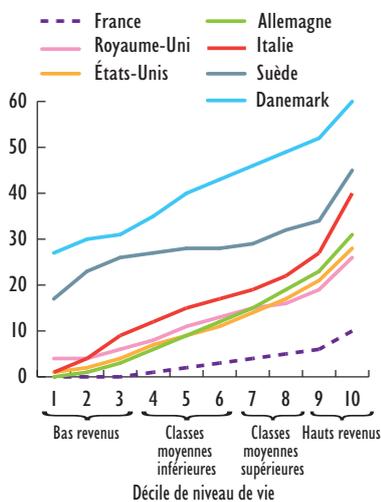
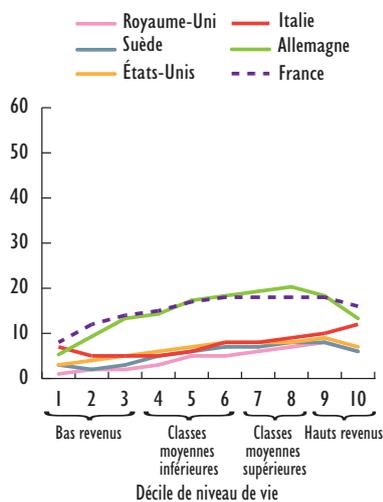


LES TROIS COMPOSANTES DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN FRANCE ET DANS D'AUTRES PAYS...

Des cotisations sociales payées par l'ensemble du corps social (en % du revenu des ménages)

Un impôt sur le revenu faible (en % du revenu des ménages)

Les impôts indirects, dont la TVA, altèrent le budget des bas revenus (en % du revenu des ménages)



Source : Calculs du CRÉDOC à partir des données de la Luxembourg Income Study, 2006

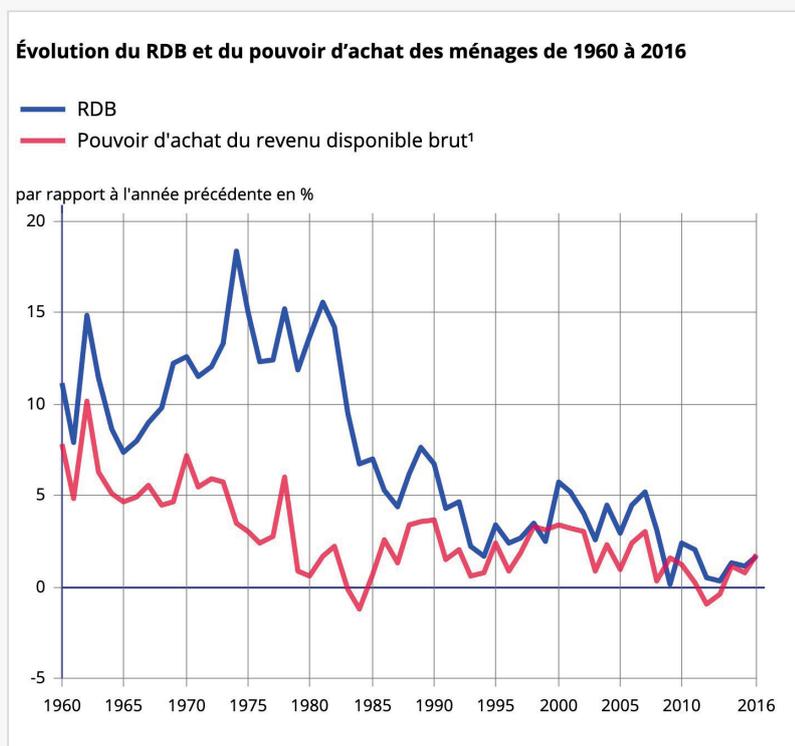
Guide de lecture : En France, les cotisations et contributions sociales payées par les 10 % des ménages les plus modestes, représentent 8 % de leur revenu disponible.

■ LES FACTEURS MULTIPLES D'UN IMPORTANT SENTIMENT DE DÉCLASSEMENT

Une stagnation des niveaux de vie en contradiction avec un imaginaire des trajectoires de vie issu des Trente Glorieuses

Les Trente Glorieuses (1945-75) ont été marquées par une forte croissance, une augmentation régulière du niveau de vie et des revenus. Elles ont fortement inscrit dans l'imaginaire collectif, notamment des classes moyennes, l'idée d'un progrès régulier du confort et des revenus, à l'échelle d'une vie individuelle, mais aussi d'une génération à l'autre. Or, depuis les crises de 1975, 1983, puis 2008, les revenus bruts disponibles augmentent beaucoup plus lentement, voire stagnent, et le pouvoir d'achat n'est à peu près maintenu que par des actions sur la redistribution (baisses d'impôts, exonérations de cotisations, revenus d'assistance (RSA, prime d'activité...)).

Figure 3 – Évolution du RDB et du pouvoir d'achat des ménages de 1960 à 2016

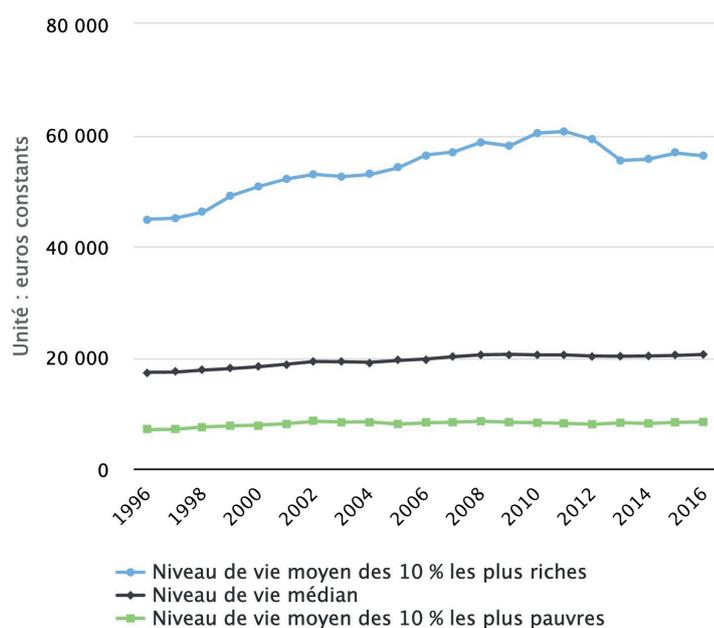


1. Évolution déflatée à l'aide de l'indice du prix de la dépense de consommation finale des ménages.

Source : Insee, comptes nationaux - base 2010.

Si les revenus moyens stagnent, les hauts revenus connaissent néanmoins une hausse forte et régulière. Les revenus des plus modestes sont relativement protégés par le système redistributif. Pour les classes moyennes, il n'y a plus de hausse du niveau de vie depuis 2008.

Évolution des niveaux de vie annuels



Après impôts et prestations sociales, pour une personne seule.
Source : Insee – © Observatoire des inégalités

Le sentiment de ne pas avancer, voire de régresser notamment vis-à-vis des générations précédentes est donc de plus en plus présent.

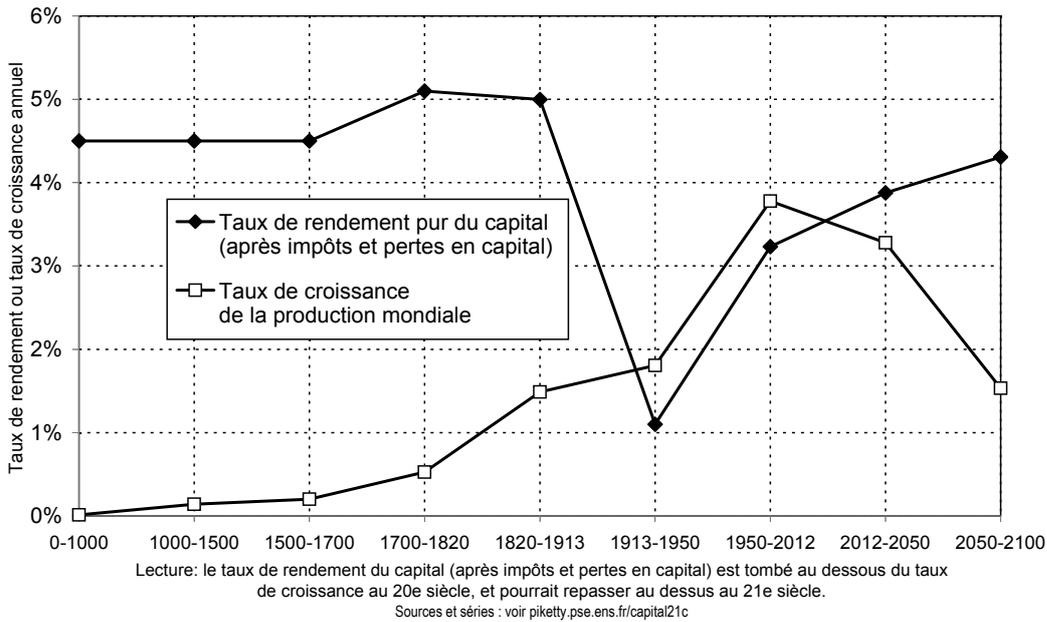
Une « repatrimonialisation » de la France : le rôle à nouveau déterminant de l'héritage

Les travaux de T. Piketty¹⁶ ont récemment remis en lumière l'importance de la prise en compte non seulement des revenus mais aussi et surtout du patrimoine pour analyser les inégalités et leur évolution historique.

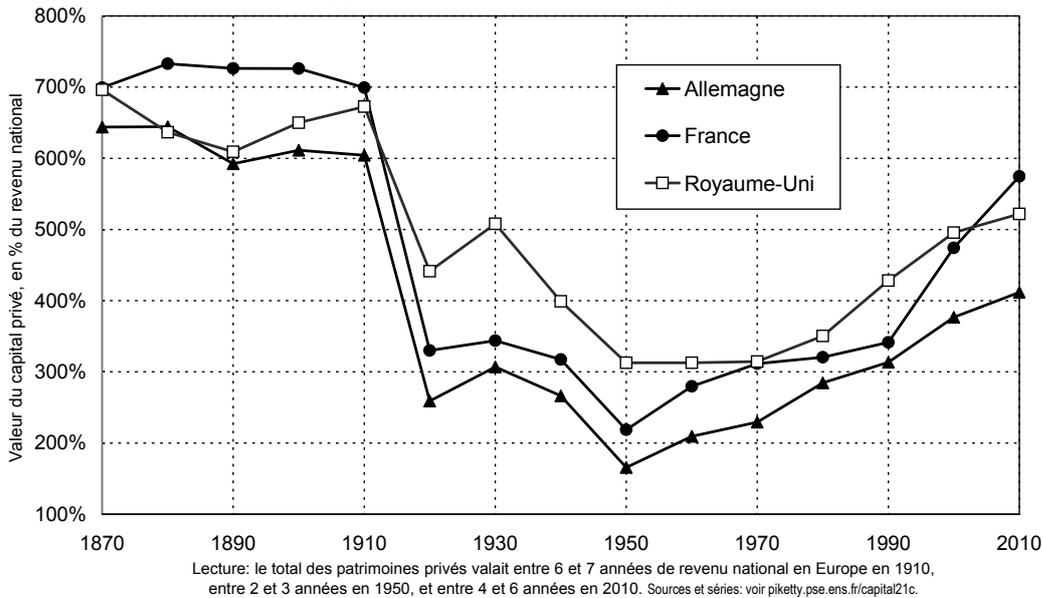
En effet, Piketty montre que les Trente Glorieuses sont une exception historique, en France, en Europe et dans le monde, durant laquelle la reconstruction et le rattrapage de la croissance ont permis au rendement du travail d'approcher celui du capital. Le travail a alors eu une réelle importance dans les trajectoires de vie, permettant notamment l'accès à la propriété autant que le patrimoine. Mais progressivement, entre les années 1970 et 2010, les patrimoines détruits par les guerres, l'inflation, la crise des années 30, se sont reconstitués, et ont retrouvé des taux de rendement autour de 5 %. Sur la même période, la croissance et les salaires se sont tassés, ne progressant plus que de 1 à 1,5 % par an en France. Le travail n'est ainsi plus suffisant pour accéder à la propriété, tandis que le patrimoine hérité permet mécaniquement une logique d'ascension sociale rapide. « Il suffit donc aux héritiers d'épargner une part limitée des revenus de leur capital pour que ce dernier s'accroisse plus vite que l'économie dans son ensemble. ».

16. Piketty, T., 2013, « Le capital au XXI^e siècle », éditions du Seuil.

Rendement du capital (après impôts) et taux de croissance au niveau mondial depuis l'Antiquité jusqu'en 2100



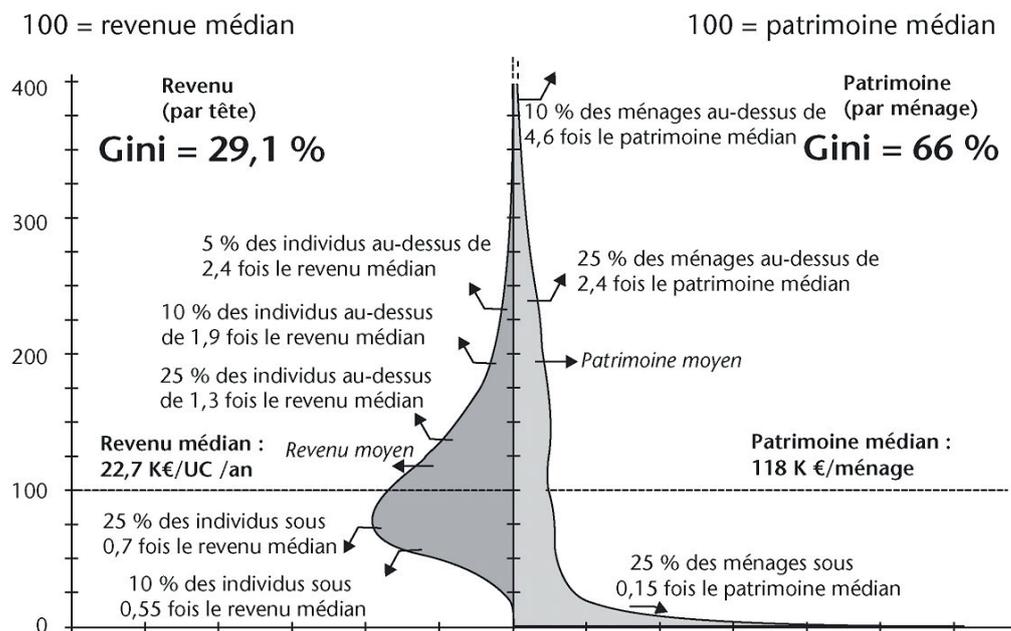
Le rapport capital/revenu en Europe, 1870-2010



Comme à la fin du XIX^e ou à la Belle Époque, l'écart de mode de vie se creuse donc à nouveau entre les ménages disposant d'un capital et ceux n'ayant pas hérité et ne disposant que de leur salaire. C'est le retour de l'effet discriminant du patrimoine, qui s'était estompé au XX^e siècle sous l'effet des guerres, de la forte croissance des Trente Glorieuses et de la mise en place du système redistributif.

Héritage et patrimoine redeviennent donc déterminants, dans une logique remettant en cause l'idéal méritocratique. La transmission au début des années 1980 représentait environ 8 % du revenu des ménages par an. Aujourd'hui, elle se situe à 20 % et cette part atteindra probablement 30 à 40 % en 2030.

Le patrimoine, la transmission participent de plus en plus au budget des ménages, mais sont bien plus inégalement distribués que les revenus : les 10 % les plus riches concentrent environ 60 % du patrimoine, les 50 % les plus pauvres se partagent 5 % du patrimoine global. Si la France est un pays relativement égalitaire concernant la distribution des revenus (coefficient de Gini de 29 %), l'analyse de la distribution du patrimoine révèle de fortes inégalités (Gini de 66 % - voir graphique).



Note : 100 représente la médiane des revenus (respectivement : des patrimoines). Le large renflement au centre du strobiloïde permet de révéler une forte « classe médiane » plus précisément que « moyenne », située à mi-chemin de la répartition. Du côté des patrimoines, il n'existe pas de classe « médiane ».

Au-delà des effets directs sur les trajectoires de vie, ce phénomène pèse culturellement sur le sentiment de déclassement et d'injustice : la conviction qu'il était possible de s'en sortir par le travail et le mérite s'est ancrée dans les esprits au cours des années 1950-1960. Pourtant, la situation est en réalité beaucoup plus difficile pour les actifs actuels ne bénéficiant pas de cette transmission, notamment en matière d'accès au logement. « Le risque est aussi celui de la dyssocialisation : une contradiction criante entre les valeurs, les représentations et l'identité transmises par la génération précédente, et les conditions et situations objectivement vécues par la génération émergente. »¹⁷

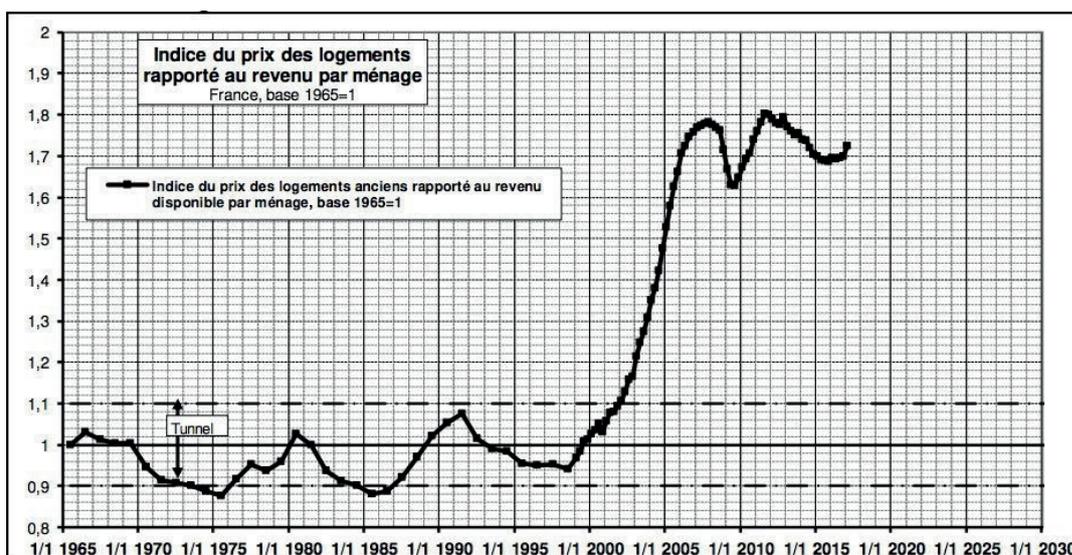
Le logement : un rêve d'ascension sociale qui devient inaccessible

L'espoir de devenir propriétaire est en effet un attribut de la classe moyenne qui est aujourd'hui fortement déçu pour une part des ménages. En cause, la hausse de l'immobilier : durant la décennie 2000, l'indice des prix de l'immobilier a quasiment doublé, donnée la plupart du temps évacuée dans le calcul des inégalités en France (voir graphique). L'augmentation de la durée moyenne d'endettement est aussi un facteur, passant en 10 ans de 15 à 22 ans. Ceux qui n'ont pas de patrimoine hérité se sentent empêchés dans leurs projets de mobilité.

Le sociologue Louis Chauvel¹⁸ montre en effet l'importance du sentiment de mobilité sociale procurée par la trajectoire résidentielle : changer de quartier, assurer une meilleure scolarité à ses enfants, devenir propriétaire, etc.

17. Chauvel, Louis, 2016, « La spirale du déclassement. Essai sur la société des illusions », Le Seuil, Paris.

18. Chauvel, Louis, « La spirale du déclassement. » op.cit.



Bien que devenu difficile d'accès, cet idéal social reste très présent, au point que certains ménages s'endettent de façon excessive et qu'augmente la proportion de propriétaires pauvres comme l'a montré la crise des surprimés aux États-Unis.

L'enquête « Budget des familles » de l'Insee pointe la part prépondérante occupée par le logement, confirmant l'existence d'une crise, ou plutôt de crises dans ce domaine¹⁹ qui ne sont pas sans conséquence sur le niveau du chômage, notamment des plus jeunes qui peuvent se trouver « enfermés » et donc freinés dans leur recherche d'emploi.²⁰

Cette envolée du rendement du capital immobilier peut cependant représenter une aubaine pour des ménages qui étaient propriétaires au début de la période, offrant des opportunités de plus-value longue du patrimoine d'une intensité historiquement inédite depuis le XIX^e siècle.²¹

On comprend ainsi à quel point le critère patrimonial fragmente fondamentalement la classe moyenne, entre la génération actuelle et les précédentes, mais aussi au sein de la génération actuelle. « Les écarts au sein des nouvelles générations sont appelés à se radicaliser entre héritiers protégés par leurs "garanties" familiales et détenteurs de diplômes dévalorisés. »

Le déclassement scolaire

Autre motif de frustration et de sentiment de déclassement, l'inadéquation entre diplômes et marché de l'emploi. À niveau de diplôme équivalent, les jeunes générations occupent aujourd'hui un emploi moins élevé dans la hiérarchie des professions que leurs parents ou sont moins bien rémunérés. Il leur faut un niveau de diplôme supérieur pour bénéficier d'un poste ou d'un niveau de vie équivalent à celui de la génération précédente. Un quart des 35-39 ans de 2003 occupaient une position inférieure à celle de leurs pères, note le sociologue Camille Peugny²². Vingt ans plus tôt, la proportion était de 18 %.

En effet, le marché de l'emploi n'est plus en mesure d'absorber les diplômés que produit la massification scolaire et universitaire. En France, plus d'un diplômé du bac (ou plus) sur cinq est employé ou ouvrier non qualifié. Le rythme de croissance du nombre de diplômés des années 1980 à 2000 a été plus rapide que celui de la création d'emplois de classes moyennes et supérieures, et le solde correspond à des aspirants aux catégories moyennes et supérieures rétrogradés à d'autres positions²³.

19. Driant, Jean-Claude et Madec, Pierre « Une crise ? Quelle(s) crise(s) ? », in *Les crises du logement*, PUF, 2018.

20. Eyméoud J-B., et Wasmer E., « Vers une société de mobilité. Les jeunes, l'emploi et le logement », Les Presses de Sciences Po., 2016.

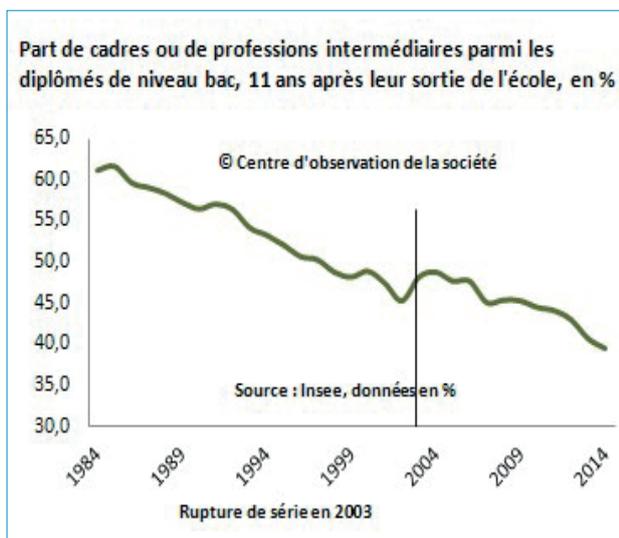
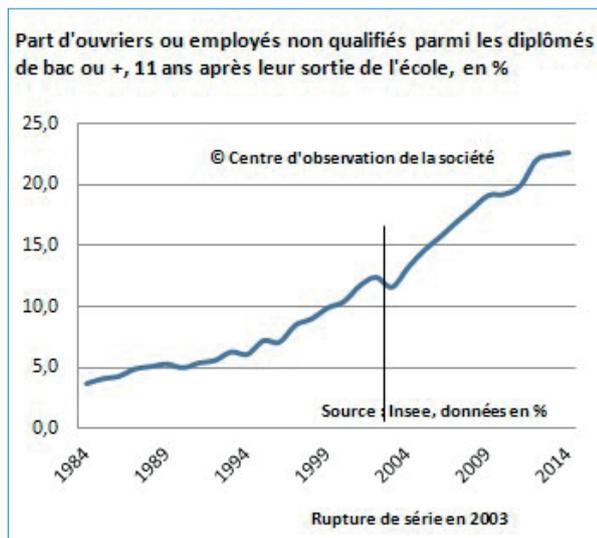
21. Chauvel, op.cit.

22. Peugny, Camille, « Le déclassement », Grasset, 2009.

23. Duru-Bellat, Marie, « L'inflation scolaire », Seuil, 2006.

« La croissance des cadres et professions intellectuelles supérieures n'a pas été nulle, mais elle n'a pas permis d'absorber le surcroît massif de diplômés, qui a dû trouver par conséquent sa place à des niveaux hiérarchiques inférieurs .», Louis Chauvel, 2016 ²⁴

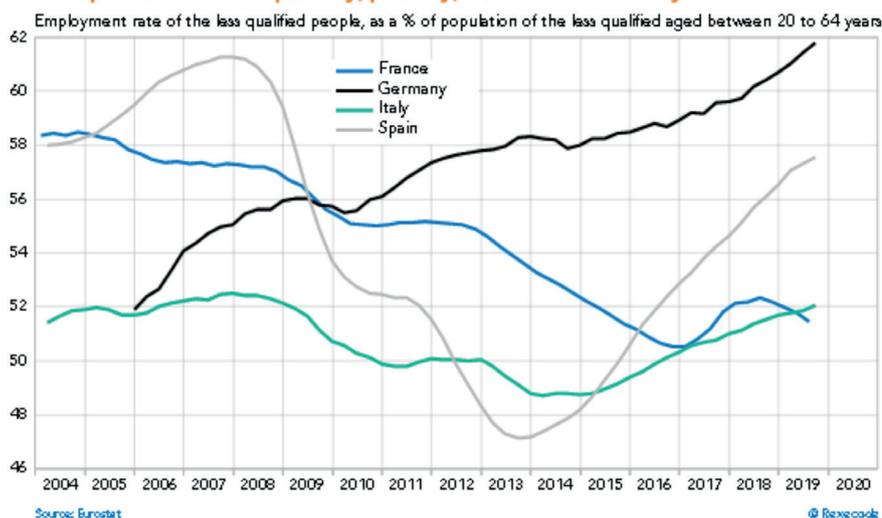
La valeur des diplômes sur le marché du travail décroît avec leur diffusion massive, de même que le statut social de certains métiers. Les métiers intellectuels, jadis pleinement identifiés aux classes moyennes supérieures (artistes, journalistes...) sont fortement soumis à la concurrence et voient leur prestige –comme leurs revenus– décroître.



En bas de l'échelle, ceux dont le niveau de diplôme est faible rencontrent d'importantes difficultés d'insertion, les places étant prises par les diplômés. En 1984, 3,7 % des diplômés de niveau bac ou plus sortis depuis au moins 11 ans de l'école étaient ouvriers ou employés non qualifiés, selon les données du bilan emploi-formation de l'Insee. Trente ans plus tard, la proportion est de 22,6 % (voir graphiques ci-dessus). Ce phénomène de sous-emploi des personnes à faible formation initiale s'aggrave de façon particulièrement marquée en France (ci-dessous).

Employment rates - 20 - 64 years

People with less than primary, primary, and lower secondary level of education



Ainsi, nombre de nouveaux arrivants sur le marché du travail ont le sentiment de ne pas pouvoir convertir leur cursus scolaire en un emploi équivalent. Ils se sentent appartenir aux classes moyennes, voir aux classes moyennes supérieures par leur niveau scolaire, mais s'en sentent exclus par leurs revenus et leurs statuts.

24. Chauvel, Louis, « La spirale du déclassement », op.cit.

Distances et transports : le déclassement géographique

Le poids des distances et des mobilités a été mis en lumière par la récente crise des Gilets jaunes : une partie de la population, rurale ou périurbaine, se trouve aujourd'hui condamnée à la distance et à la voiture.

C'est notamment la classe moyenne qui s'étale vers les zones périurbaines voire rurales : 21 % des classes moyennes vivaient en zone périurbaine à la fin des années 1990 contre 27 % aujourd'hui²⁵. Les enquêtes emploi du temps de l'Insee mesurent par exemple une hausse des temps de transports de 7 mn pour les trajets domiciles/travail entre 1999 et 2010. Et dans l'enquête Crédoc, la part des personnes passant plus de 20 minutes pour se rendre à leur travail est passé en vingt ans de 38 % à 53 %. Ce sont également les jeunes générations : malgré un doublement en trente ans de la part du budget consacré au logement, elles doivent se contenter de surfaces plus petites, plus lointaines ou moins prestigieuses (ou les trois à la fois) que leurs propres parents au même âge.

Le Crédoc et l'Ires ont mené une étude pour établir des budgets de référence en partant des besoins exprimés par les Français dans différents types de territoires, notamment en villes moyennes et en territoire rural. Dans le domaine de la mobilité, elle révèle que les Français considèrent que pour vivre « décemment », se nourrir, se loger mais aussi pouvoir participer à la vie sociale, il est considéré comme nécessaire :

- en territoire rural, en raison de l'offre de transports en commun inexistante ou inadaptée aux besoins, de posséder une voiture par adulte pour les ménages d'actifs comme pour les ménages de retraités ;
- en ville moyenne, de posséder une voiture par ménage, que l'on soit ou non actif et que l'on ait ou non des enfants. Pour les ménages comptant deux adultes, le besoin de mobilité est complété par un abonnement aux transports en commun.

Des besoins qui entraînent des coûts à l'achat de véhicules, mais aussi les dépenses de carburant, les frais d'entretien, d'assurance et de contrôle technique. Les transports représentent ainsi 10,3 % des dépenses de consommation (Comptes nationaux 2017).

Représentations du déclassement géographique

Ces évolutions s'accompagnent de changements dans les représentations. Loin des anciennes figures où la sédentarité était valorisée en opposition au vagabond sans statut, l'imaginaire contemporain accole à la mobilité des représentations positives.

Anne Barrère et Danilo Martuccelli (2005)²⁶ décrivent les multiples connotations dans la littérature articulant la mobilité à la recherche d'une transformation existentielle, la marche vers une vie meilleure, une forme d'emprise sur le monde, la possibilité de se confronter à l'altérité dans un monde exaltant un « individu ultra-mobile, hyper-malléable et indéfiniment adaptable » (Taguieff, 2004). Barrère et Martuccelli montrent que la « représentation fantasmée de la mobilité généralisée de certains individus produit même une forme d'enclavement individuel chez d'autres... C'est parce qu'ils vivent dans un monde qui survalorise le mouvement, que la mobilité empêchée ou impossible englué certains dans le malaise existentiel. Ne pas pouvoir bouger est plus que jamais un signe d'impuissance sociale. »

Comment répondre à cette valorisation de la mobilité lorsque les prix des carburants augmentent et que l'on est dépendant de la voiture ?

25. Pour une approche nuancée et détaillée de l'évolution sociologique des zones périurbaines : Cusin François, Lefebvre Hugo, Sigaud Thomas, « La question périurbaine. Enquête sur la croissance et la diversité des espaces périphériques », Revue française de sociologie, 2016/4 (Vol.57), p.641-679. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-2016-4-page-641.htm>

26. Barrère Anne, Martuccelli Danilo, « La modernité et l'imaginaire de la mobilité : inflexion contemporaine », Cahiers internationaux de sociologie, 2005/1 (n°118), p.55-79. <https://www.cairn.info/revue-cahiers-internationaux-de-sociologie-2005-1-page-55.htm>

L'éloignement des services publics

La concentration des services publics dans les espaces les plus peuplés et leur retrait du reste du territoire accentue ce sentiment de déclasserment : le « quartier populaire » ou le « petit village » qui pouvaient avoir leur charme lorsqu'il y avait la poste, la police, l'hôpital non loin deviennent des « trous perdus », territoires à l'abandon, non désirables. Leurs habitants, soumis aux mêmes prélèvements (impôts, cotisations...) que les habitants des centres villes nourrissent le sentiment de payer pour des services qu'ils n'ont pas, voire de payer pour d'autres.

(IN)COMPRÉHENSION DU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE : RAPPORT À L'ÉTAT ET « CAPITAL CULTUREL ADMINISTRATIF »

Alexis Spire²⁷ montre à quel point le rapport des Français à l'impôt et à la redistribution est variable non pas seulement, comme on pourrait le penser, en fonction des revenus, mais en fonction du groupe social auquel on appartient.

C'est à la fois la position sociale dans laquelle se sentent les contribuables (se sentir pauvre, riche, moyen), le statut (salarié, fonctionnaire, indépendant), le sentiment de pouvoir agir sur la fiscalité que l'on subit (fraudes, niches fiscales, crédits d'impôts), et enfin la proximité personnelle avec l'État (être fonctionnaire, avoir dans sa famille ou ses proches des fonctionnaires...), qui façonnent la compréhension et l'adhésion au système socio-fiscal.

Paradoxalement, alors que les moins fortunés bénéficient le plus de la redistribution, ils sont les plus critiques à l'égard de l'impôt, vécu comme un symbole d'injustice. Les classes moyennes l'acceptent en fonction de la proximité qu'elles ont avec l'État. Elles ont d'ailleurs la possibilité de bénéficier de niches fiscales au fur et à mesure que leur niveau de vie s'élève. Quant aux classes supérieures, elles parviennent, selon l'auteur, à « domestiquer » la contrainte, même si elles considèrent la TVA comme un impôt injuste. Quant aux professions indépendantes, qui sont souvent enclines à hurler contre les fonctionnaires et l'État, elles estiment la fiscalité injuste à leur égard et d'un poids excessif.

Spire²⁸ montre également une corrélation entre le sentiment d'injustice fiscale et la distance par rapport à une grande ville. Son travail montre que les habitants des petites villes (entre 2.000 et 20.000 habitants) sont respectivement 1,68 et 1,35 fois plus enclins à trouver la CSG et l'impôt sur le revenu injustes que ceux des grandes agglomérations (de 200 000 à 1,9 million d'habitants). En milieu rural, la proportion est 1,4 fois plus élevée que dans les grandes villes. Plus on s'éloigne des grandes villes, plus le sentiment d'être taxé injustement s'accroît, notamment en raison de la distance par rapport aux services publics. « Résider en zone rurale ou dans les petites villes peut nourrir la conviction d'être prélevé comme les autres, sans pour autant jouir des mêmes investissements publics. »

Autre clivage : le niveau de diplôme des répondants. L'étude montre que « les diplômés du supérieur se démarquent par leur adhésion à l'ensemble des prélèvements (excepté l'ISF) par rapport aux moins diplômés qu'eux ». Le chercheur a testé la connaissance de deux prélèvements, l'impôt sur le revenu et la TVA, auprès des personnes interrogées, et constaté que l'impôt était mieux accepté lorsqu'il était compris. Parmi les individus ayant un niveau supérieur au bac, la part de ceux qui jugent l'impôt sur le revenu injuste est de 10 points inférieure (18 % au lieu de 28 %) selon qu'ils connaissent ou non son fonctionnement.

27. Spire, Alexis, 2018, « Résistances à l'impôt, attachement à l'État. Enquête sur les contribuables français », Seuil.

28. Spire, Alexis, 2019, « La couleur de la justice fiscale » in « Le fond de l'air est jaune, comprendre une révolte inédite », Collectif Seuil.

CONCLUSION

Basculer vers une protection sociale sans croissance ?

Au-delà de l'analyse des évolutions internes du modèle de protection sociale (budget, dispositifs, paramètres, publics, etc.), il faut enfin poser la question de son inscription dans l'économie nationale et même mondiale. Si l'on regarde l'histoire longue, l'humanité s'est développée en produisant des richesses toujours plus abondantes, se libérant des contraintes climatiques, géographiques, techniques, selon un schéma de croissance économique qui semble inépuisable.

Aux différentes phases de cette croissance (développement de l'agriculture, du commerce, révolution industrielle, exploitation des énergies fossiles, etc.) correspondent, sur le plan politique, différentes phases de construction des droits et des libertés (propriété privée, libertés individuelles et commerciales, protections sociales, régulations économiques, etc.).

Mais ces différentes étapes d'abondance se sont aussi bâties sur le déni de limites matérielles et humaines. Ce sont notamment, aujourd'hui, les limites de l'écosystème terrestre qui menacent cette croissance ininterrompue.

Quels droits envisager s'il y a moins de richesses à redistribuer ? Que peut devenir notre système de protection sociale, conçu dans le monde en forte croissance de l'après-guerre, si l'économie se met à ralentir durablement, en raison du choix politique de limiter les rejets de gaz à effets de serre, de la raréfaction des ressources ou des conséquences économiques du dérèglement climatique ? Il faut sans doute l'anticiper et se préparer dès à présent à reformuler notre système de protection et ses promesses.

CROISSANCE ET PROTECTION SOCIALE

Pour le philosophe P. Charbonnier¹, le développement de nos conceptions des droits, des libertés et de l'égalité, tout comme leurs développements concrets (lois, institutions, dispositifs) sont profondément liés à l'abondance que nous parvenons à produire dans notre rapport au monde matériel, à la « nature ».

Ainsi, aux XVII^e et XVIII^e siècles, la prospérité économique se base sur le rapport aux sols, l'amélioration de leur fertilité, leurs rendements. La croissance ne peut venir que d'une meilleure exploitation de ces ressources considérées comme finies, et de l'émergence d'un marché libre permettant à chacun de tirer profit de son « bon usage » des sols. Cette période préindustrielle mise sur les gains de productivité apportés par l'optimisation des machines agricoles et voit l'arrivée de la propriété privée de la terre. Dans ce contexte se développe l'idée des droits individuels (propriété privée, libéralisation du commerce, limitation de l'arbitraire politique) qui seront consacrés par la Révolution française.

Au XIX^e, dans une seconde étape d'abondance, ère du charbon, du chemin de fer et de l'économie coloniale florissante, la révolution industrielle permet de créer une véritable bulle économique : la croissance basée sur les rendements exceptionnels des matières fossiles comme des terres colonisées semble illimitée, et l'Homme se pense affranchi des limites liées à son milieu. Le libre marché permet alors d'importantes concentrations de capitaux. Mais ce libéralisme, né du siècle précédent, échoue à prendre en compte des limites nouvelles : la

1. Charbonnier P., 2020, « Abondance et liberté, une histoire environnementale des idées politiques », La Découverte.

dépendance aux énergies fossiles et les injustices vécues par les « perdants » de la révolution industrielle que sont les travailleurs de l'industrie et les populations colonisées. Les nouvelles exigences de liberté et d'égalité vont porter non plus sur les droits individuels, mais sur le partage de ces richesses et sur la régulation collective de l'économie. C'est ce qui entraîne l'émergence d'une demande de mise en commun des fruits de la croissance, de socialisation politique et économique, dont l'un des aboutissements sera la mise en place de la protection sociale.

Enfin vient l'ère du pétrole, dont les qualités (rendements, facilité de transport, plasticité) permettent une nouvelle accélération, sans précédent, de la création de richesse. Mais les Trente Glorieuses sont également marquées par une nouvelle invisibilisation des limites de notre développement. Cette « éclipse de la conscience matérielle » est renforcée par de nouvelles techniques économiques : la planification scientifique de l'économie ou l'utilisation d'indicateurs économiques comme le PIB doivent nous affranchir définitivement du « manque ». Le confort domestique ne cesse de le confirmer, les messages politiques ancrent la croyance en une amélioration perpétuelle des conditions de vie, et la protection sociale s'inscrit dans un lien de dépendance réciproque avec ce mode de développement :

« L'État-providence s'est ainsi déployé comme un ensemble de mesures protectrices destinées à fluidifier le processus d'accumulation (...) et à absorber les conséquences du chômage structurel. L'État-providence s'est ainsi plongé dans une crise dont il n'est pas encore sorti, puisqu'un certain niveau d'accumulation est resté nécessaire au financement des dispositifs de protection. Ces derniers sont réciproquement devenus une condition structurelle du bon fonctionnement de l'économie – pourtant généralement présentée comme dépendant du seul marché. »²

Les critiques sont difficiles à formuler, puisque garantie des droits et abondance matérielle vont de pair. Celles qui émergent alors portent à la fois sur les risques sanitaires et environnementaux du système terrestre :

- il n'est pas « sûr », il nous fait au contraire entrer dans une nouvelle période d'incertitudes et de catastrophes ;
- il a ses limites : notre projet d'émancipation politique conduit à une impasse liée aux ressources matérielles de la planète, la course à l'extraction et les rejets de la production ont altéré de façon irréversible les conditions écologiques globales.

Si l'on arrive au terme de cette période, il nous faudrait donc, comme ce fut le cas lors des grandes mutations précédentes, renouveler nos repères politiques comme nos institutions concrètes, issus de la prospérité matérielle liée aux énergies fossiles, pour maintenir notre autonomie et nos droits dans un contexte de prise de conscience des limites de l'écosystème, de fin de l'abondance. « C'est l'insécurité climatique qui apparaît aujourd'hui comme la modalité principale d'unification des expériences politiques en différents points du globe ».

MODALITÉS CONCRÈTES DE LA DÉPENDANCE DU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE À LA CROISSANCE

L'État social et le système de protection sociale sont particulièrement demandeurs de croissance. On peut même dire que l'État social « a contribué à consolider les objectifs de performance économique qui conditionnent son financement »³.

En effet, l'État social a été conçu comme une manière de mettre les travailleurs, et plus largement la satisfaction des besoins sociaux des populations, à l'abri des crises et de l'instabilité du capital, en misant sur la croissance de long terme, notamment celle des salaires⁴,

2. Ibid, p. 632.

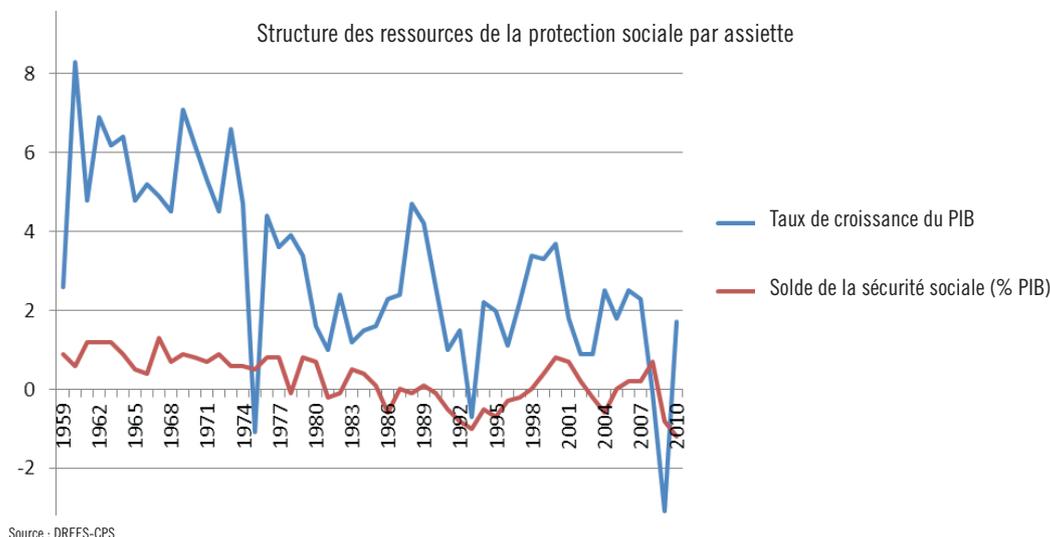
3. Ibid, p. 494.

4. Laffargue Jean-Pierre, « La réforme des systèmes de retraite : qui paiera ? », dans Philippe Askenazy et Daniel Cohen (dir.), 27 questions d'économie contemporaine, Paris, Hachette littératures, coll. « Pluriel », 2008, 536 p. (ISBN 978-2-01-279481-8), partie II, chap. VIII, p. 311-342.

plutôt que sur le rendement de court terme (cotisation et répartition plutôt que capitalisation). Aujourd'hui encore, les principales assiettes de financement de la protection sociale sont les revenus du travail (plus de 75 % du financement de la protection sociale en 2010), suivies par les ressources dites « directement liées au PIB » (production des entreprises et revenus de l'État, dont ses placements financiers, soit 13 % du financement).

Les problèmes de l'État social surviennent donc lorsque la croissance est durablement faible, voire négative, que la croissance de la masse salariale est insuffisante et que ne sont plus fournies les richesses nécessaires à la redistribution. Cet affaiblissement des ressources est amplifié par une demande de protection croissante (vieillesse de la population, hausse des dépenses de santé, nouvelles protections...). Le solde des mécanismes de protection sociale est ainsi fortement corrélé à la croissance du PIB, et se dégrade donc depuis les années 1970 et l'installation d'une croissance faible⁵(voir graphique).

« À titre d'exemple, avec quelques dixièmes de point de croissance annuelle en moins d'ici à 2030, le déficit annuel du système de retraite français se creuserait de 1,5 point de PIB et les dépenses de santé pourraient atteindre plus d'un tiers du PIB d'ici à 2050. »⁶



Or les prévisions de croissance de long terme (2060) restent basses (moins de 2 % par an, voire moins de 1 % par an selon l'OCDE), pour la France comme pour ses voisins européens⁷.

À ces calculs économiques peuvent venir s'ajouter, nous l'avons vu, de nouvelles contraintes :

- géologiques : raréfaction progressive du pétrole (pic pétrolier) ;
- climatiques : effets négatifs du dérèglement climatique (baisse des rendements agricole, baisse de la productivité, catastrophes naturelles...)
- politiques : choix de ralentir certaines activités pour limiter les effets du dérèglement climatique, choix de réduire la consommation d'énergies fossiles.

Ces nouvelles limites à la croissance ne sont à ce jour ni certaines ni datables, et peu prises en compte dans les modèles macro-économiques (OCDE...). Mais pour des observateurs de plus en plus nombreux (compagnie d'assurances, investisseurs publics et privés, etc.), il existe un enjeu, pragmatique ou politique, à se préparer à une économie de faible croissance durable, voire de décroissance.

5. Chancel L., Demailly D., 2013 « Quels enjeux pour la protection sociale dans une économie post-croissance ? », Documents de travail de l'IDDRI. <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/document-de-travail/quels-enjeux-pour-la-protection-sociale-dans-une>

6. IDDRI ibid.

7. OCDE, 2020 : Voir par exemple « Prévisions de PIB réel de long terme de l'OCDE (horizon 2060) », 2020 : <https://data.oecd.org/fr/gdp/previsions-du-pib-reel-a-long-terme.htm>

QUELLES PISTES POUR METTRE EN ŒUVRE UNE PROTECTION SOCIALE SANS CROISSANCE ?

« Il est plus facile de développer la protection sociale en période de croissance pour des raisons politiques : en période de croissance, il n'y a pas à choisir entre hausse des salaires nets, hausse des profits et hausse de la protection sociale, on peut faire les trois en même temps. Avec l'absence de croissance, et même avec la récession, les questions de répartition se radicalisent. »⁸

Maintenir l'État social dans ce nouveau contexte implique essentiellement des choix budgétaires et politiques qui sont simples techniquement, mais peuvent être difficiles politiquement. Plusieurs options sont possibles :

- Augmenter les taux de cotisations, à un rythme permettant d'absorber à la fois la baisse de croissance et la hausse de la demande de protection. Cette augmentation limiterait les niveaux de vie et entraînerait une hausse du coût du travail, à rebours des choix de compétition économiques actuels. Elle devrait donc faire l'objet d'un débat démocratique, sur les bases d'une analyse de ses effets économiques, analyse qui manque encore aujourd'hui.
- Réduire les dépenses par la baisse des prestations (déremboursements de médicaments, baisse des pensions de retraite, allongement du temps de travail, baisse des allocations chômage ou restriction des conditions d'accès aux assurances, etc.), en comptant sur une prise en charge privée. Si c'est une solution pour l'équilibre financier du système social, cela revient néanmoins à transférer le poids de la dépense sur les individus avec des implications fortes en matière d'équité, au détriment des plus modestes.
- Réduire les dépenses par l'accroissement de l'efficacité : apporter le même service à moindre coût. Dans sa version faible, cette option consiste à décourager les prestations jugées inutiles (soins de confort, aides indues...). Dans sa version forte, l'efficacité du système social peut être améliorée en passant d'une logique curative à une logique préventive (en santé comme en pénibilité au travail ou en insertion). Il est cependant difficile de mesurer *ex ante* l'impact de telles évolutions⁹.
- Diversifier les sources de financements pour mieux assurer les recettes. Ce fut le choix fait avec la création la CSG et d'autres taxes « affectées » (alcool, tabac...). La CSG, si elle a le mérite d'étendre le prélèvement à l'ensemble des revenus des particuliers (rentes, bénéficiaires boursiers, revenus des jeux de hasard ...) présente l'inconvénient de rester malgré tout fortement liée au PIB. S'il faut changer d'assiette, il faut sans doute se concentrer sur les revenus patrimoniaux et la valeur des biens patrimoniaux eux-mêmes, qui évoluent le plus régulièrement et sont les moins dépendant de la croissance du PIB.
- Enfin, les taxes comportementales ou écologiques peuvent constituer des alternatives à l'assiette « travail ». Mais le mouvement des Gilets jaunes, initié par une contestation de la « taxe carbone », a montré l'importance d'anticiper leur impact social et leur acceptabilité.

VERS UNE SOBRIÉTÉ SOCIALE ACCEPTABLE ?

« Le défi économique et politique, c'est de mettre en œuvre une politique économique et sociale d'amélioration des conditions de vie qui puisse se détacher en partie de la croissance du PIB. Dans la période que nous vivons, je me demande si la sécurité n'est pas devenue au moins aussi désirable pour les ménages, et même certaines entreprises, que les promesses d'accroissement illimité du revenu. Aussi, peut-être qu'une plus grande sécurisation sociale (du salaire, de l'emploi, de l'accès à des biens publics de qualité), en échange d'une modération (en moyenne, pas pour les plus modestes) des revenus directs

8. Zemmour M., 2020, «Protection sociale : quelles nouvelles solidarités face à la crise ?», covid-19 et transition écologique, Entretien avec Michaël Zemmour, <https://www.veblen-institute.org/Protection-sociale-queelles-nouvelles-solidarites-face-a-la-crise.html>

9. IDDRI Ibid.

et de la consommation privée, serait une voie politiquement et économiquement praticable. Cependant, cette voie serait potentiellement très conflictuelle, entre niveaux de salaire et surtout entre salaire et profit, car personne n'est candidat à une modération volontaire de son revenu. » ¹⁰

L'enjeu principal, au-delà des possibles améliorations techniques du système de protection sociale, semble donc être celui d'un maintien de l'idéal d'égalité dans cette forme nouvelle de perte de l'abondance que provoque l'épuisement des ressources naturelles et le dérèglement climatique. Égalité dans la participation au financement comme dans la répartition d'une forme de modération des protections. La cohésion sociale ne sera maintenue qu'avec le sentiment d'un juste partage de la charge entre riches et pauvres.

Ce sont également les garanties qu'offre le système de protection sociale qui peuvent être amenées à évoluer. Pour que cette « sobriété sociale » soit acceptable, il faut qu'elle offre des contreparties nouvelles, répondant de façon pertinente aux difficultés vécues. Répondre au sentiment grandissant d'insécurité sociale et de précarisation, en sécurisant réellement les parcours de vie, peut constituer un objectif attrayant, en améliorant les conditions de vie plutôt que les niveaux de vie.

Ce sont en tous cas les promesses du modèle social qui sont amenées à évoluer, autant que son financement, si l'on veut le voir perdurer dans ce contexte de redécouverte, voire d'amplification, des contraintes matérielles.

10. Zemmour M., 2020, « Protection sociale : quelles nouvelles solidarités face à la crise ? », covid-19 et transition écologique, Entretien avec Michaël Zemmour, <https://www.veblen-institute.org/Protection-sociale-queles-nouvelles-solidarites-face-a-la-crise.html>

PRINCIPALES RESSOURCES

- Aglietta Michel, Brender Anton, « Les métamorphoses de la société salariale », Calmann-Lévy, 1984.
- Alberola Elodie, Brice Lucie, Guisse Nelly et Hoibian Sandra, « La France des invisibles », Rapport réalisé à la demande de l'ONPES, Crédoc, Octobre 2015, <http://onpes.gouv.fr/IMG/pdf/ONPESCREDOCrapporlinvisibilitesociale091115.pdf>
- Amar Nicolas, Viossat Louis-Charles, « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale », Rapport de l'IGAS, mai 2016, <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2015-121R.pdf>
- Askenazy Philippe, Palier Bruno, 2018, « France : Raising Precariousness Supported by the Welfare state », Sciences Po LIEPP Working Paper n°74, 2018-01-19. <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/1/0fgl9koia9o2qabjaeabmaqqu/resources/wp74-askenazy-palier.pdf>
- Barbier, Jean-Claude, 2006, « Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi ». <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00085155/document>
- Barbier Jean-Claude, Théret Bruno, Le système français de protection sociale. La Découverte, « Repères », 2009, <https://www.cairn.info/le-systeme-francais-de-protection-sociale--9782707157379.htm>
- Barbier, Jean-Claude, « Les politiques d'insertion en France et l'activation de la protection sociale en Europe » in : L'aide au retour à l'emploi : Politiques françaises, allemandes et internationales», IFAEE, 2013, <http://books.openedition.org/cirac/299>
- Barbier, Jean-Claude, « Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ? Leçons d'une stratégie de réforme », Politiques sociales et familiales Caisse Nationale des Allocations Familiales, n°104 - juin 2011, pp.47-58, https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/PSF/104/PSF104_1_JeanClaude_Barbier.pdf
- Barrère Anne, Martuccelli Danilo, « La modernité et l'imaginaire de la mobilité : l'inflexion contemporaine », Cahiers internationaux de sociologie, 2005/1 (n°118), p.55-79. <https://www.cairn.info/revue-cahiers-internationaux-de-sociologie-2005-1-page-55.htm>
- Bradley Jake, Kügler Alice, « Labor market reforms: An evaluation of the Hartz policies in Germany », European Economic Review, Volume 113, April 2019, Pages 108-135, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292119300029#keys0002>
- Brouard, S., 2016, « Les Français et les questions sociales », Fondation Jean Jaurès - <https://jean-jaures.org/nos-productions/les-francais-et-les-questions-sociales>
- Bonvin, J.-M. et Moachon, E., 2005, « L'activation et son potentiel de subversion de l'État social », L'État social actif. Vers un changement de paradigme, sous la dir. de P. Vielle, Ph. Pochet et I. Cassiers, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.
- Born, A.W. et Jensen, P.H., 2005, « Individualising Citizenship », in J. Goul Andersen, A.-M. Guillemard, P.H. Jensen et B. Pfau-Effinger (dir.), «The Changing Face of Welfare. Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective», Bristol, Policy Press, p.151-167.
- Cahuc Pierre et Carcillo Stéphane, « Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », Revue française d'économie XXVII (2):226, 2012, ses.spip.ac-rouen.fr/IMG/pdf/cahuc_allègements_charges_bas_salaires_rep2012.pdf

- Castel Robert, « Les métamorphoses de la question sociale », Fayard, 1995, réed. Folio 1999.
- Chancel L., Demailly D., 2013 « Quels enjeux pour la protection sociale dans une économie post-croissance ? », Documents de travail de l'IDDRI. <https://www.id-dri.org/fr/publications-et-evenements/document-de-travail/quels-enjeux-pour-la-protection-sociale-dans-une>
- Chauvel, Louis, 2016, « La spirale du déclassement. Essai sur la société des illusions », Le Seuil, Paris.
- Charbonnier P., 2020, « Abondance et liberté, une histoire environnementale des idées politiques », La Découverte.
- COSAPE, Rapport du (Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements), « Les exonérations générales de cotisations », France Stratégie, Juillet 2017, <https://www.strategie.gouv.fr/publications/exonerations-generales-de-cotisations-rapport-2017-cosape>
- Croutte Patricia, Hoibian Sandra et Lautié Sophie, « RSA, prestations familiales, accueil de la petite enfance », État de l'opinion en 2016, Crédoc, Rapport pour la CNAF, collection des rapports N°335, 2017.
- Direction Générale de la Cohésion Sociale, Ministère Des Solidarités Et de La Santé, Rapport d'évaluation de La Prime d'activité, 2017, https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_d_evaluation_prime_d_activite.pdf
- Drees, 2018, « Minimas sociaux et prestations sociales », <https://Drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/1-8.pdf>
- Drees, 2018, « La protection sociale en France et en Europe en 2016 » - Résultats des comptes de la protection sociale, édition 2018, <https://Drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/cps-2.pdf>
- Drees, 2018, « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dd25_depenses_pre-engagees_quel_poids_dans_le_budget_des_menages.pdf
- Driant, Jean-Claude et Madec, Pierre « Une crise ? Quelle(s) crise(s) ? », in Les crises du logement, PUF, 2018.
- Dumont, D., « Contractualiser la protection sociale pour la rendre plus efficace ? », contribution au site de recherche interdisciplinaire sur le droit public, 2007, <http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/index.php?id=31>, p.7.
- Dumont, D., 2010, « Pour ou contre l'activation des chômeurs : Une analyse critique du débat », R.D.S., p.356 à 385.
- Dumont, D., 2010, « De Tocqueville à Lucky Bunny : la (dé)responsabilisation des personnes sans emploi en question ». Revue interdisciplinaire d'études juridiques, volume 65(2), 229-246. doi:10.3917/riej.065.0229.
- Dumont, D. « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'État social actif », Droit et société, vol.78, no.2, 2011, pp.447-471.
- Dumont, Daniel., « Vers un État social "actif" ? », Journal des tribunaux, n°6300, 2008, p.133-139.
- Duru-Bellat, Marie, « L'inflation scolaire », Seuil, 2006
- Duvoux N., Février 2020, « La révolution silencieuse de la Prime d'Activité », La vie des Idées. <https://laviedesidees.fr/La-revolution-silencieuse-de-la-prime-d-activite.html>

- Duvoux Nicolas, Papuchon Adrien, 2018, « Qui se sent pauvre en France ? Pauvreté subjective et insécurité sociale », Revue française de sociologie, (Vol.59), p.607-647. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-2018-4-page-607.html>
- Eyméoud J-B., et Wasmer E., « Vers une société de mobilité. Les jeunes, l'emploi et le logement », Les Presses de Sciences Po., 2016
- Franssen, A., « Autonomisation et responsabilisation des individus : qu'est-ce qui ne va pas ?(Répercussions pour les usagers et travailleurs sociaux) », Bruxelles, informations sociales, n°159, juin 2008, p.18.
- Griggs Julia, Evans Martin, « A review of benefit sanctions, The impact of sanctions in benefit systems, how they have been used and the experiences of claimants », Joseph Rowntree Foundation, 2010. <https://www.jrf.org.uk/report/review-benefit-sanctions>
- Gonthier Pauline, « Fusion des minima sociaux : les défis du Universal Credit britannique » (Darès), Document d'étude n°206, Février 2017. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/de206.pdf>
- Haut Conseil du Financement de la protection sociale, 10 mai 2019, « État des lieux du financement de la protection sociale », <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/hcfips-2019-05-10etatdeslieuxactualise.pdf>
- Heyer Éric et Plane Mathieu, « Quelles conséquences économiques d'un coup de pouce au Smic ? » les notes de l'OFCE, n°22/ 17 juillet 2012 - <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/notes/2012/note22.pdf>
- Heyer Éric et Plane Mathieu, « Quelle incidence du CICE sur les salaires et l'emploi ? Une évaluation pour la période 2014-2017t2 sur données de branches, Sciences Po OFCE Working Paper n°25, 2017/10/26, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2017-25.pdf>
- Hoibian Sandra, Les Gilets jaunes, un « précipité » des valeurs de notre société, Note de synthèse du CREDOC, avril 2019, <https://www.credoc.fr/publications/les-gilets-jaunes-un-precipite-des-valeurs-de-notre-societe>
- Institut Montaigne, « Les Gilets jaunes : la partie émergée de la crise sociale française ? », Mars 2019, note et infographie : <https://www.institutmontaigne.org/blog/les-gilets-jaunes-la-partie-emergee-de-la-crise-sociale-francaise>.
- Lacheret, Arnaud. 2015, « Le chèque comme outil du Nouveau Management Public dans les collectivités locales françaises », Gestion et management public, volume 4/1, no.3, pp.81-100.
- Laffargue Jean-Pierre, « La réforme des systèmes de retraite : qui paiera ? », dans Philippe Askenazy et Daniel Cohen (dir.), 27 questions d'économie contemporaine, Paris, Hachette littératures, coll. « Pluriel », 2008, 536 p. (ISBN 978-2-01-279481-8), partie II, chap.VIII, p.311-342.
- L'Horty Yannick, Martin Philippe, Mayer Thierry, « Baisses de charges : stop ou encore ? », Notes du conseil d'analyse économique, 2019/1 (n° 49), p.1-12. <https://www.cairn.info/revue-notes-du-conseil-d-analyse-economique-2019-1-page-1.htm>
- Martinache I., « L'impouvoir d'achat, quand les dépenses sont contraintes », La vie des Idées, mai 2019. <https://laviedesidees.fr/L-impouvoir-d-achat.html>
- Montel Olivia, L'économie des plateformes : enjeux pour la croissance, le travail, l'emploi et les politiques publiques, Darès, Document d'études, n°213, 2017, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/de2013economiecollaborative.pdf>
- Mechelynck, Amaury, 2013, « Activer l'individu sans l'écraser : une utopie ? Réflexions à partir des expériences flamandes de l'inburgering et du Wooncode », Revue interdisciplinaire d'études juridiques, vol.70, no.1, pp.224-264.

- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2015), « Les Budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », La lettre de l'ONPES, n°1, mai. https://onpes.gouv.fr/IMG/pdf/WEB_Rapport_2014_2015.pdf
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2016), L'invisibilité Sociale : Une Responsabilité Collective, https://onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_ONPES_2016_bd-2.pdf
- OURLIAC Benoît, NOUVEAU Cyril, Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009, Document d'études (Darès), n°169, 2012, https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DE2012-_no169.pdf
- Peugny, Camille, « Le déclassement », Grasset, 2009
- Piketty, T., 2013, « Le capital au XXI^e siècle », éditions du Seuil.
- Rosanvallon, Pierre, 1995, « La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence », Paris, Seuil.
- Rosanvallon Pierre, 2014, « Le parlement des invisibles », Éditions du Seuil, coll. Raconter la vie.
- Sénat, 2017, « Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 : Exposé général », <http://www.senat.fr/rap/l17-077-1/l17-077-16.html>
- Sirugue Christophe, Repenser les minima sociaux, Vers une couverture socle commune, Rapport au Premier Ministre, 2016.
- Spire Alexis, 2018, « Résistances à l'impôt, attachement à l'État, Enquête sur les contribuables français », Seuil, 271 p.
- Spire, Alexis, 2019, « La couleur de la justice fiscale » in « Le fond de l'air est jaune, comprendre une révolte inédite », Collectif Seuil.
- Stancanelli Elena, Sterdyniak Henri, « Un bilan des études sur la prime pour l'emploi », Revue de l'OFCE, 2004, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/2-88.pdf>
- Terrasse Pascal, Rapport sur le développement de l'économie collaborative, février 2016, <https://www.gouvernement.fr/partage/6421-rapport-de-pascal-terrasse-sur-le-developpement-de-l-economie-collaborative>
- Unédic Actualité, 2019, « Le point sur les sources de financement de l'Assurance chômage en 2019 », <https://www.unedic.org/espace-presse/actualites/le-point-sur-les-sources-de-financement-de-l-assurance-chomage-en-2019>
- Unédic, 2014, « L'indemnisation du chômage en Grande-Bretagne », études - <https://www.unedic.org/publications/lindemnisation-du-chomage-en-grande-bretagne>
- Warin Philippe, 2010, « Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières », SociologieS, Dossiers, Frontières sociales, frontières culturelles, frontières techniques, mis en ligne le 27 décembre 2010, consulté le 18 janvier 2020. <http://journals.openedition.org/sociologies/3338>
- Wright Sharon, Johnsen Sarah, Scullion Lisa, « Why benefit sanctions are both ineffective and harmful », London School of Economics, Sept 2018. <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/benefit-sanctions-are-harmful-and-ineffective/>
- Zemmour M., 2020, « Protection sociale : quelles nouvelles solidarités face à la crise ? », Covid-19 et transition écologique, Entretien avec Michaël Zemmour, <https://www.veblen-institute.org/Protection-sociale-quelles-nouvelles-solidarites-face-a-la-crise.html>

WWW.
MILLENAIRE3.
COM

RETROUVEZ
TOUTES LES ÉTUDES SUR

MÉTROPOLE DE LYON
DIRECTION DE LA PROSPECTIVE
ET DU DIALOGUE PUBLIC
20 RUE DU LAC - 69399 LYON CÉDEX 03