



France

Tendances, développements récents, inclusion active et ressources minimales

Premier rapport semestriel 2006

Michel Legros

Ecole nationale de la santé publique



Commissioné par

La Commission européenne, DG emploi, affaires sociales et
égalité des chances



Ce rapport correspond au premier document de l'année 2006 réalisé à la demande de la Direction générale « Affaires Sociales, Emploi et Egalité des Chances » de l'Union européenne. Conformément à la commande faite aux membres du groupe des experts non gouvernementaux, ce rapport comprend deux chapitres. Le premier rappelle les principaux aspects de la stratégie française de lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et en faveur de l'inclusion. Il présente et commente les principales mesures et dispositifs mis en place en 2005 et pendant les premiers mois de l'année 2006. Il met enfin l'accent sur la validité pour la France des priorités retenues par l'Union européenne. Le second chapitre rappelle d'abord les modalités de mise en œuvre de la politique française des minima sociaux et montre, dans un second temps, les différentes dimensions de l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires des minima sociaux, des chômeurs de longue durée et des jeunes en difficulté. Ces démarches sont regroupées ici sous le concept d'activation. Rédigé en avril et mai de l'année 2006, ce rapport s'alimente de données hétérogènes qui peuvent en limiter l'intérêt. Le PNAI 2003-2005 et son actualisation pour la période 2005-2006 n'ont pas fait l'objet, à ce jour, d'évaluations quantitatives ou qualitatives. Les données relatives à l'évolution de la pauvreté monétaire produites par l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale s'arrêtent à la fin de l'année 2003. De multiples sources gestionnaires et administratives ont été utilisées. Elles ne font, le plus souvent, que décrire la mise en place des politiques et ne portent que très rarement sur les résultats atteints ou la réalité des performances de ces politiques¹. S'agissant du premier d'une nouvelle série de rapports, il a été convenu avec le commanditaire que les renvois aux rapports précédents seraient effectués pour mémoire mais que les principaux résultats des travaux antérieurs seraient repris dans le document.

¹ Voir, par exemple, la Lettre de la cohésion sociale, publiée par le Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, www.cohesionsociale.gouv.fr

Sommaire

Résumé.....	3
Chapitre premier	5
Chapitre second.....	23
Annexe 1 : législations en cours	35
Annexe 2 : rapports, études et recherches	36
Note complémentaire au rapport.....	39

Résumé

1. Le renouveau de la lutte contre la pauvreté date en France des années 1983-1984 avec la mise en œuvre des plans « pauvreté-précarité ». Une première inflexion apparaît en 1988 avec l'instauration d'un revenu minimum d'insertion (RMI). Le second temps débute en 1998 avec l'adoption de la loi de lutte contre les exclusions (LCE) qui constitue la matrice des programmes et législations ultérieurs dont la récente loi de cohésion sociale de 2005.
2. Les mesures contenues dans ces programmes et législations ont été intégrées dans les PNAI à partir de 2001. A la différence d'autres pays, les PNAI n'ont pas eu, en France, un rôle dynamique dans la lutte contre la pauvreté et les exclusions. Peu médiatisés, peu discutés par la représentation nationale, mal identifiés par les collectivités territoriales, les PNAI ont cependant constitué un cadre commun à un ensemble de mesures émanant de différents ministères et ont incité des ministères, jusqu'alors à l'écart, à s'engager de façon plus active dans la lutte contre la pauvreté.
3. Qu'il s'agisse des travaux sur les indicateurs, de l'importance attribuée à la notion d'objectifs, de l'organisation des politiques sous la forme de programmes, on assiste à une interpénétration des modèles de gestion entre les pratiques européennes et française. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le document de politique transversale sur l'inclusion sociale constituent de bons exemples de ces fertilisations croisées.
4. La période 2005-2006 se caractérise par une réactivation importante des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. A la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, sont venus s'ajouter au fil des crises et des tensions, de multiples législations et plans sectoriels sur l'emploi, l'hébergement, l'immigration et bientôt le logement. Si ces dispositions témoignent d'un volontarisme et d'un portage politique fort de la lutte contre la pauvreté, en revanche, la juxtaposition des mesures, la fréquence des évolutions, ne permettent pas toujours une inscription dans la durée. Le travail des acteurs de terrain ne s'en trouve pas facilité.
5. Alors que les fondamentaux économiques semblent se redresser, la société française traverse une succession de crises et de tensions: campagne référendaire pour la constitution européenne, émeutes dans les banlieues en octobre et novembre 2005, manifestations en mars et avril 2006 contraignant le gouvernement à abandonner un projet de contrat de travail pour les jeunes. Ces crises induisent des réponses sectorielles et ponctuelles dont la lisibilité politique peine à s'affirmer.
6. Les améliorations en cours en matière de croissance et d'emploi sont encore trop récentes et trop faibles pour peser sur les enjeux forts qui demeurent constants depuis plusieurs années. Les taux de pauvreté ont cessé de décroître et celle-ci atteint fortement les jeunes et les familles monoparentales. Les tensions sur le marché du logement et l'insertion professionnelle des populations jeunes les moins qualifiées restent très fortes. Parce qu'ils se trouvent à la convergence des discriminations liées à leur origine géographique, au fait d'habiter dans des zones urbaines marquées par le chômage, la pauvreté et la précarité, et, de surcroît, d'appartenir à une population jeune qui sert de variable d'ajustement sur le marché de l'emploi, les jeunes issus de l'immigration se trouvent au cœur de la plupart des tensions actuelles.
7. L'ensemble de ces difficultés fait que les priorités définies pour la mise en œuvre du PNAI 2003-2005 demeurent profondément actuelles. Si la question de l'intégration des personnes handicapées

a fait une avancée importante avec l'adoption en 2005 d'une loi affirmant et organisant un droit à la compensation du handicap, les réformes de la protection sociale marquent le pas et surtout, les priorités en matière d'emploi, de logement et de non discrimination restent d'une forte actualité.

8. Dans la continuité des mesures actuellement engagées, il est facile d'imaginer ce que pourrait être un prochain PNAI et ceci d'autant plus que le programme de cohésion sociale court jusqu'en 2009. En revanche, les questions relatives aux retraites et aux soins de longue durée ne s'inscrivent actuellement pas sur le même agenda politique et la jonction de ces trois dispositifs pourrait s'avérer assez artificielle. Toute réflexion prospective doit cependant tenir compte du déroulement en France en 2007 d'une élection pour le renouvellement du Président de la République. On se souvient que les précédentes élections ont constitué des moments forts de débats et conduit à des inflexions importantes dans les politiques de lutte contre la pauvreté (mise en place du RMI en 1988, première loi de cohésion sociale en 1995, tournant sécuritaire en 2001).
9. Dès le milieu des années 50, la France a mis en place des minima sociaux destinés à assurer des revenus ou des compléments de revenus à des personnes qui, en raison de leur âge ou de leur état de santé, ne pouvaient pas bénéficier des prestations contributives des différents régimes de protection sociale. À partir des années 80, cette politique de minima sociaux a été étendue à des personnes qui auraient pu accéder à un emploi mais en étaient empêchées en raison de la situation sur le marché du travail. Le revenu minimum d'insertion (RMI) constitue la mesure emblématique de cette politique.
10. Plus de 3,5 millions de personnes sont actuellement allocataires d'un minimum social et si l'on compte les ayants droit de ces personnes, le nombre de bénéficiaires oscille entre 5 et 6 millions de personnes.
11. Devant la montée régulière et quasi constante de ces dispositifs, la question du retour à l'emploi de ces personnes a été de plus en plus fréquemment posée. Les services visant à accompagner et à favoriser ce retour à l'emploi, présents dès la création du RMI, ont été régulièrement renforcés et réorganisés. La réforme en cours des services de l'emploi constitue une nouvelle étape de cette politique.
12. De multiples rapports ont abouti à une récente réforme des minima sociaux visant à favoriser le passage entre l'allocation et l'emploi. Ce mouvement devrait être amplifié avec des réformes à venir. Il s'accompagne d'un durcissement des contrôles et d'une attention plus grande apportée aux fraudes.
13. On ne peut analyser les politiques d'accompagnement vers l'emploi uniquement à partir de l'activation des minima sociaux dans la mesure où ces politiques ne concernent qu'une partie de la population pauvre dont une fraction importante se trouve durablement éloignée du marché du travail pour des raisons de santé, d'âge, de vie familiale. L'insertion par l'économie et l'existence des contrats aidés constituent une autre voie pour accentuer le retour vers l'emploi des populations pauvres. Enfin, différentes mesures fiscales et des allègements de charges sur les bas salaires constituent le dernier volet d'une politique plus large d'activation des dépenses sociales et pas uniquement des bénéficiaires des minima sociaux

Chapitre premier

Situation et politiques :

Tendances clefs et développements récents

1.- Le contexte économique social et démographique : la conjoncture française²

Au cours de la période 1998-2006, quatre phases différentes de croissance se sont succédées. Du second semestre de l'année 1998 au milieu de l'année 2001, le taux de croissance du PIB a été particulièrement élevé, se situant annuellement autour de 3,5 %. A partir du milieu de l'année 2001, jusqu'au milieu de l'année 2003, le ralentissement de la croissance a été régulier et constant. En dépit d'une légère remontée jusqu'au milieu de l'année 2004, le rythme annuel de croissance s'est situé autour de 1,4 % sur la période 2004-2005 soit moins que la moyenne de la zone euro. Le dernier trimestre 2005 et le début de l'année 2006 montrent une inflexion à la hausse et les estimations pour l'année 2006 font état d'un taux de croissance de l'ordre de 2,2 %³. Ces meilleurs résultats attendus pour l'année 2006 ne concernent pas que la croissance mais portent aussi sur les estimations de consommation (+ 2,7), du pouvoir d'achat (+2,8), des exportations (+7,8) et de l'investissement (+ 5,5).⁴

Depuis près de 10 années, la France connaît des résultats économiques légèrement au dessus de ceux de ses principaux partenaires européens. Ainsi, depuis 1997, le surplus annuel moyen de croissance est de l'ordre de 0,4 point par rapport à l'ensemble de la zone euro. Cette moins mauvaise performance s'explique principalement par le dynamisme de la demande intérieure et essentiellement par la consommation des ménages. Toutefois, comparativement aux décennies précédentes et à d'autres pays comme les USA mais aussi le Canada, l'Irlande, la Finlande et la Suède, ces performances restent faibles et, en 2004, pour la première fois depuis 1991, le solde extérieur est devenu déficitaire, traduisant une perte de compétitivité de l'industrie et du commerce dans les échanges internationaux. Cette évolution témoigne des difficultés de l'industrie française qui perd des parts de marché et peine à se repositionner sur des produits à forte valeur ajoutée intégrant une composante recherche, cela dans un contexte mondialisé.

Ce taux de croissance peu soutenu s'accompagne d'une faible croissance et même, dans certains secteurs, d'une régression des emplois disponibles. De ce fait, une reprise du taux de croissance ne se traduit pas nécessairement par un redémarrage rapide de l'emploi. Les indications pour le second trimestre 2005 de l'INSEE faisaient état d'une évolution de l'emploi à la baisse dans le secteur de l'industrie, baisse toutefois compensée par le développement des emplois de services (+ 100 000 en 2004, et probablement autant en 2005). En matière d'emploi cette croissance se traduit, dans le secteur marchand non agricole, par une hausse de 52 000 emplois en 2005 après 16 000 en 2004. Le recul de l'emploi industriel s'atténue, avec 12 000 emplois créés au 4ème trimestre. Le secteur de la construction est un des moteurs principaux de la création d'emploi sur l'année 2005. Dans le tertiaire, la création d'emploi se stabilise au quatrième trimestre avec + 25 000 emplois. Comme l'indique la note de conjoncture INSEE, « *les remous industriels n'ont qu'une influence mineure sur le marché du travail. A l'issue du premier semestre de 2006, l'emploi total continuerait d'accélérer avec 110 000 postes supplémentaires. Cette accélération serait essentiellement due à l'augmentation du nombre de*

² Insee, note de conjoncture, décembre 2005

³ INSEE, comptes trimestriels et OFCE.

⁴ Source : Ministère de l'économie et des finances, avril 2006.

bénéficiaires d'un contrat d'aide à l'emploi non marchand tandis que les autres secteurs d'activité enregistreraient une hausse à un rythme très proche de celui de 2005 ».

Le taux de chômage, stable tout au long de l'année 2004, est remonté pendant le premier trimestre 2005, atteignant 10,2 % fin mars 2005. En octobre 2005, le nombre de chômeurs au sens du BIT s'établissait à 2 665 000 personnes soit 9,7 % de la population active. A la fin mars 2006, le nombre de demandeurs d'emploi n'était plus que de 2 288 300 personnes. Cette diminution s'observe particulièrement chez les 25-49 ans, les moins de 25 ans profitant plus tardivement de cette évolution que les autres classes d'âge. Les perspectives économiques et la montée en charge des emplois aidés⁵ font estimer pour le milieu de l'année 2006 un taux de chômage autour de 9,2 %.

Pour expliquer cette évolution à la baisse du chômage, il faut conjuguer plusieurs facteurs et tenir compte simultanément des créations nettes d'emploi, de l'augmentation très faible de la population active due à l'intensification des départs à la retraite de la génération du baby-boom, de la montée en charge des dispositifs sociaux mais aussi des modifications de procédures d'inscription et de contrôle des demandeurs d'emploi par les services de l'ANPE.

Le chômage des jeunes a poursuivi son augmentation jusqu'à la mi-mai 2005 pour atteindre 23,5 % à la fin mai 2005. Cela s'explique par la faiblesse de l'emploi intérimaire et l'existence d'une période de transition entre la fin de certains contrats aidés et la montée en charge des nouveaux contrats du plan de cohésion sociale. La baisse du chômage des jeunes n'a commencé qu'au troisième trimestre 2005 pour atteindre 22,9 % fin octobre puis 22,1 % en fin de premier trimestre 2006.⁶ Le contrat nouvelles embauches créé en août 2005 concerne les entreprises de moins de 20 salariés des secteurs non marchands. Si un peu plus de 160 000 intentions d'embauches ont été recensées, ce chiffre est à prendre avec précaution faute de connaître la réalité des contrats définitivement signés et des effets de substitution entre ce contrat et les contrats traditionnels.⁷

Le dynamisme d'une société et sa perception de l'avenir ne résident pas uniquement dans le CAC 40, il est intéressant aussi de noter que le taux de fécondité des Françaises mi-2005 est de 1,9 alors que la moyenne européenne est de 1,4. Les taux de natalité pour 1000 habitants se situent respectivement à 13 et 10.⁸

2.- Enjeux et défis actuels

2.1 Pauvreté et précarités

Pour la quatrième reprise depuis sa mise en place en 2000, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a publié son rapport sur l'état de la pauvreté dans la société française⁹. Plusieurs résultats sont particulièrement significatifs et montrent qu'en dépit des mesures, des plans et des politiques engagées, la pauvreté reste un enjeu majeur pour la société française.

⁵ INSEE note de conjoncture, décembre 2005.

⁶ Ce taux doit être rapporté au nombre de jeunes en recherche d'emploi, soit environ 40 % des jeunes de 15 à 24 ans, et non à l'ensemble des jeunes dont près de 60 % sont lycéens ou étudiants.

⁷ Sur la conjoncture de l'emploi, on se réfère à « Premières synthèses, premières informations » publiées par la DARES, avril 2006, n° 16.1

⁸ INSEE. Tableaux de l'économie française 2005-2006.

⁹ ONPES. Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2005-2006. Paris, La Documentation française. Février 2006, 164 p.

- La tendance à la baisse de la pauvreté monétaire observée depuis plusieurs années s'est interrompue en 2003¹⁰. Alors que dans les années 70, le taux de pauvreté au seuil de 50 % du revenu médian se situait à 12 %, ce taux est tombé à 8,3 % en 1979, puis à 6,6 % en 1990 pour atteindre 5,9 % en 2002 et remonter à 6,3 % en 2003. En revanche si l'on considère le taux de pauvreté au seuil de 60 % du revenu médian, on constate une stabilisation au niveau de 14% en 2004¹¹. Avec le premier seuil, le nombre de personnes pauvres s'établit à 3,6 millions alors qu'il s'élève à 7 millions au seuil de 60 %. La variation monétaire entre les deux seuils étant relativement faible, de l'ordre de 129 euros par mois, ce doublement de la population pauvre du passage d'un seuil à l'autre montre la grande fragilité d'une partie de la population.
- Les résultats des travaux de l'Observatoire confirment la plus grande pauvreté des femmes. Alors que les femmes représentent 51 % de la population totale, elles comptent pour 53 % de la population pauvre. Cette situation qui perdure depuis plusieurs années s'explique par un effet de structure : les femmes sont largement majoritaires parmi les chefs de famille monoparentale et les personnes âgées vivant seules et n'ayant jamais travaillé.
- La pauvreté pèse toujours davantage sur les jeunes générations. Cette plus grande pauvreté des jeunes reste élevée malgré une réduction du taux de pauvreté des enfants depuis 1997, ce taux étant passé de 8,4 à 6,9 % au seuil de 50 %.
- Si la pauvreté dans les dernières années s'est concentrée sur les générations les plus jeunes, l'Observatoire signale le risque d'une remontée de la pauvreté sur les jeunes retraités qui n'auront eu que des parcours professionnels entre chômage, emplois précaires et utilisation des minima sociaux.
- L'Observatoire met, une fois de plus, l'accent sur le fait que l'emploi ne protège pas à lui seul de la pauvreté. Près d'un million de personnes ont travaillé plus de 6 mois dans l'année mais vivent dans un ménage pauvre.
- Enfin, l'Observatoire insiste sur la forte différenciation des formes de pauvreté selon les territoires. Si les événements récents ont mis l'accent sur les banlieues des grandes agglomérations, les zones industrielles en déclin, les zones rurales enclavées, les centres des villes moyennes, et les départements d'outre mer constituent des zones de pauvreté moins connues mais néanmoins réelles.

Les données de l'Observatoire s'arrêtent en 2003, toutefois, les données disponibles sur la fin de l'année 2005 ne montrent pas d'amélioration de la situation. Au cours du dernier trimestre de l'année 2005, le nombre d'allocataires du RMI en France métropolitaine s'est accru de 0,5 %. Sur un an, cette augmentation a été de 4,7 %. Cette augmentation résulte de la hausse du nombre de chômeurs non indemnisés. La situation tendue du marché du travail entre 2002 et 2004 a entraîné une élévation du nombre de chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et ne pouvant pas ou plus bénéficier de l'allocation de solidarité spécifique.

2.2 Logement

L'Observatoire de la pauvreté rappelle en février 2006 que « la non couverture des besoins de logement, généralement estimée dans une fourchette allant de 400 000 à 500 000 unités, pèse de multiples façons sur les ménages pauvres : en les rejetant à la périphérie du marché du logement, en

¹⁰ En raison des décalages dans l'obtention des informations statistiques, les données sur la pauvreté monétaire produites par l'Observatoire ne concernent que la période allant jusqu'à 2003.

¹¹ Ce taux est obtenu par EUROSTAT à partir des données nationales harmonisées avec la méthodologie SILC. Pour sa part l'Observatoire de la pauvreté utilise les résultats des enquêtes fiscales nationales et obtient un taux légèrement inférieur de 12 %.

induisant le surpeuplement des logements existants, en maintenant durablement des formes d'habitat précaire ou insalubre ». Au-delà de l'accroissement naturel de la population française, cette tension sur le marché du logement s'explique par l'importance des recompositions familiales et l'élévation du taux de divorce ainsi que par le développement des politiques de maintien à domicile.

Alors que globalement les conditions de logement des ménages s'améliorent, les phénomènes de surpeuplement se concentrent sur les ménages les plus pauvres. La cohabitation chez les tiers est en forte augmentation, selon la Fondation Abbé Pierre, elle concernerait environ un million de personnes. De ce fait, le parc social HLM se concentre de plus en plus sur les ménages les plus pauvres qui se retrouvent dans les logements les plus anciens et de moins bonne qualité. Enfin, la propriété devient de plus en plus inaccessible aux ménages les plus pauvres et la forte progression des loyers se répercute durement sur ces familles.

2.3 Chômage des jeunes et difficulté d'insertion professionnelle des moins qualifiés

Les travaux du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) montrent que 40 % des jeunes de la génération ayant quitté le système scolaire en 2001 sont au chômage en 2004 contre seulement 10 % des titulaires d'un diplôme de troisième cycle¹². Pour la génération de 1998 interrogée en 2001 ces chiffres étaient respectivement de 30% et 4 %. L'écart entre les qualifiés et les non qualifiés s'est donc accru entre 2001 et 2004 en lien avec la dégradation de la situation de l'emploi. Cette évolution ne concerne pas que les plus jeunes. Les dispositifs d'insertion font progressivement moins de place aux non qualifiés. Si l'on constate que le nombre de formations pour les non qualifiés est plus important, paradoxalement, ces formations bénéficient moins aux adultes et aux jeunes les moins qualifiés. Les effets des réformes récentes sur la validation des acquis de l'expérience dont le succès est indéniable (200 000 entretiens individuels) ne s'appliquent que très minoritairement aux moins qualifiés.

2.4 Les tensions racistes, discrimination et immigration

Le rapport remis au gouvernement le 21 mars dernier par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) enregistre à la fois un très net recul de l'ensemble des violences à caractère raciste et antisémite et dans le même temps une augmentation forte des opinions racistes et une progression des préjugés xénophobes (+ 18 % par rapport à 2004). Certes, l'étude de la CNCDH a été effectuée dans un contexte de violences urbaines et de réactions sécuritaires liées à ces mouvements sociaux. La CNCDH met le gouvernement en garde dans son rapport contre le fait que « dans un contexte économique et social fortement ressenti, les étrangers et les immigrés sont souvent sinon dénoncés du moins stigmatisés de façon flagrante ».

Le décrochage scolaire des enfants de parents immigrés maghrébins, relégués à la fin des files d'attente de chômage, l'accès aux travaux les plus précaires des métiers du bâtiment et des travaux publics ou de l'hôtellerie, le déclassement des cohortes de diplômés du fait de la discrimination à l'embauche et, pour les embauchés, le blocage des mécanismes de mobilité ascendante¹³ alimentent en large partie les tensions chez les jeunes immigrés de seconde et de troisième générations.

¹² Bref Céreq, n° 222, septembre 2005

¹³ Voir BEAUD Stéphane, *l'insertion professionnelle en question*, in comprendre les violences urbaines, Regards sur l'actualité, Paris La Documentation française. N° 319 mars 2006.

2.5 Pauvreté, précarité, discrimination : des risques permanents de tensions

Au cours des derniers mois de nombreuses tensions se sont manifestées dans la société française. En octobre et novembre 2005, au cours de 21 nuits d'émeutes, des milliers de véhicules ont été incendiés causant plus de 200 millions d'euros de dommages. Les émeutes ou les violences urbaines ne sont pas récentes en France, des Minguettes pendant l'été 1981 en passant par Vaux-en-Velin en octobre 1990 ou Trappes en 2000, les émeutes urbaines ont été fréquentes. Ces émeutes prennent place sur le terrain social et racial de quartiers marqués par un mélange de discrimination, de pauvreté et d'exclusion économique. Elles sont liées à un profond sentiment d'injustice partagé par ces jeunes : chômage, ségrégation urbaine et scolaire, discrimination culturelle et, pour certains, stigmatisation religieuse¹⁴.

Le conflit suscité par le contrat première embauche (CPE) a aussi pris la forme d'un conflit générationnel qui s'alimente à la persistance de ce fort taux de chômage. On notera aussi que les jeunes issus de l'immigration connaissent un chômage que l'on peut estimer au double des autres et qu'enfin, les jeunes qui sortent par le haut de leurs études universitaires accèdent à des emplois moins valorisants que ceux anticipés.

Les mouvements étudiants contre l'instauration du CPE prévu par l'article 8 de loi pour l'égalité des chances relevaient également de cette crainte de la discrimination, non plus comme étrangers ou immigrés mais comme jeunes. En 2005, un nouveau contrat de travail a été introduit pour les jeunes, il prolongeait jusqu'à deux ans la période durant laquelle le licenciement du salarié peut se faire dans des conditions moins encadrées. Ce texte, peu discuté par les partenaires sociaux, a été voté sans réel débat au Parlement (usage de l'article 49-3). Il a suscité auprès des étudiants un mouvement d'abord confiné à quelques universités (Rennes, Poitiers), puis s'est étendu aux deux tiers des universités ainsi qu'à de nombreux lycées. Les principaux syndicats ont relayé ce mouvement. L'amplification de ces mouvements sociaux a conduit le Président de la République à intervenir, puis le Gouvernement à abandonner ce projet.

Comme le notait le sociologue François DUBET dans le quotidien Le Monde du 19-20 mars 2006, « le mouvement anti-CPE est la réplique dans les classes moyennes, de celui des banlieues ». Ces mouvements traduisent l'incertitude face à l'avenir d'une population qui cherche surtout à s'intégrer ainsi que l'insécurité financière dans laquelle se trouve un grand nombre d'étudiants. Plus globalement, il s'agit aussi de mouvements qui témoignent de ce qu'Axel HONNEH désigne par l'exigence de reconnaissance.¹⁵

3. Lois, plans et programmes : les politiques publiques contre la pauvreté

A l'exception de très courtes périodes, depuis les années 1983-1984, les pouvoirs publics ont développé une intense activité de lutte contre la pauvreté sous la forme de plans et de programmes. Ce mouvement s'est accentué ces toutes dernières années avec le vote de la loi de cohésion sociale, mais aussi en réponse à des situations de tensions et de crises.

¹⁴ On se souvient des débats qui conduisirent à l'adoption d'une loi sur le port du voile à l'école.

¹⁵ Axel HONNETH, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, 2000. Traduit de l'allemand.

3.1 Une tendance longue : des premiers plans à la loi de cohésion sociale¹⁶

Les PNAI 2001-2003, 2003-2005 n'ont pas constitué un tournant majeur dans la politique française de lutte contre la pauvreté. Le renouveau de cette politique doit être daté des années 1983-84 avec la mise en place des premiers plans « précarité et pauvreté » dans une période où les médias qualifiaient de « nouvelle » une pauvreté qui atteignait des populations ne relevant pas jusqu'alors de l'intervention sociale. L'instauration d'un revenu minimum d'insertion en 1988 et l'adoption de la loi de lutte contre les exclusions (LCE) en 1998 constituèrent les étapes les plus significatives de cette action continue de lutte contre la pauvreté. Ce dernier texte était accompagné d'un programme prévu pour une durée de deux années. Cette loi ne créait pas de nouveaux revenus de transfert mais affirmait, en matière d'emploi et de formation, de logement, de santé, la possibilité pour les personnes en situation de pauvreté d'accéder à leurs droits et de lutter ainsi contre l'exclusion définie comme le fait de ne pas pouvoir bénéficier des droits ouverts à tous.¹⁷ Il fallut ensuite attendre les élections cantonales et régionales de 2004 pour assister, à la suite de l'échec de la majorité gouvernementale, à une relance forte de la lutte contre la pauvreté avec l'adoption d'un plan de cohésion sociale au second semestre 2004, adoption suivie par le vote d'une loi dite de « cohésion sociale » le 18 janvier 2005.

La majorité présidentielle analysa principalement sa défaite aux élections régionales et départementales de mars 2004 en termes de prise en compte insuffisante des problèmes sociaux auxquels se trouvait confrontée la société française. La réponse fut apportée par une redynamisation vigoureuse des politiques sociales au travers du programme de cohésion sociale du second semestre 2004 et de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 lui donnant un fondement législatif. Prenant acte du décalage existant entre l'effort financier consacré par la nation à la protection sociale (30 % de la richesse nationale) et le maintien d'une population importante en difficultés économiques ou souffrant des inégalités, le préambule du plan indique que « la cohésion sociale est en danger »¹⁸. Le plan se traduit par un investissement pluriannuel, massif et coordonné dans différents secteurs : emploi, logement et égalité des chances.

3.2 Prolonger la loi de cohésion sociale : 5 lois en 9 mois

Rares furent les périodes au cours des deux dernières décennies au cours desquelles la production législative fut aussi importante en matière sociale. On ne compte pas moins de cinq lois votées entre le 26 juillet 2005 et le 21 avril 2006.

3.2.1 Loi n° 2005-846 du 26 juillet 2005 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures d'urgence pour l'emploi

Cette loi visait à permettre au gouvernement de mettre en œuvre par ordonnances, c'est-à-dire sans débat parlementaire, les mesures du plan d'urgence pour l'emploi présentées par le Premier ministre le 8 juin 2005 dans sa déclaration de politique générale. Ce texte est notamment à l'origine du contrat « nouvelles embauches ». Il s'agit d'un contrat à durée indéterminée, réservé aux entreprises de moins de 20 salariés et pouvant être rompu sans motivation pendant une période de deux années. Au-delà de cette mesure phare, ce plan d'urgence comprenait une série de dispositions pour faciliter l'embauche

¹⁶ Ce paragraphe reprend et prolonge le texte rédigé en août 2005 dans le rapport réalisé dans le cadre des travaux du groupe d'experts : LEGROS Michel, *PNAI France, 2003-2005-2006. Mises en œuvre et actualisations*, août 2005, 31 p.

¹⁷ ROBERT Didier, *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous*, Paris, Conseil Economique et social, juin 2003.

¹⁸ Le terme n'était pas sans rappeler l'appel de la « patrie en danger ».

dans les petites entreprises, notamment des jeunes, l'allègement des cotisations sociales pour les entreprises qui atteignent le dixième salarié, une effectivité des sanctions en cas de refus successifs d'offres d'emploi. Le plan comprenait également le versement d'une prime de 1000 euros pour les personnes au chômage depuis plus d'un an reprenant une activité, l'instauration d'un crédit d'impôt pour les jeunes acceptant un emploi dans un secteur en difficulté de recrutement, la formation de 20 000 jeunes sans qualification dans le cadre du service militaire adapté, un crédit d'impôt pour favoriser le développement de l'apprentissage en alternance en entreprise. Alors que la loi de cohésion sociale prévoyait la mise en place de 20 000 contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE), le chiffre passe à 100 000 dans le plan d'urgence pour l'emploi.

3.2.2 Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Cette loi comprend deux parties bien distinctes. La partie relative à la cohésion sociale s'inscrit dans le prolongement de la loi de cohésion sociale en aménageant le contrat d'avenir. S'agissant du licenciement économique, la loi du 26 juillet complète le dispositif pour tenir compte des avancées de la négociation collective et met en place un crédit d'impôt pour inciter les entreprises à accepter des apprentis.

3.2.3 Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires des minima sociaux.

Cette loi vise à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires des minima sociaux en modifiant les conditions de cumul entre le bénéfice d'un minimum social et la rémunération liée à la reprise d'un emploi. Par ailleurs cette loi redéfinit et durcit le contrôle des conditions de perception des minima sociaux et en réprime plus sévèrement les conduites frauduleuses.¹⁹

3.2.4 Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Cette loi comprend un ensemble de mesures dont les unes sont des réponses à la crise des banlieues de l'automne 2005 et dont les autres visent à favoriser l'accès à l'emploi. L'article 8 prévoyait la création d'un contrat "première embauche" (CPE) ouvert à tous les jeunes de moins de 26 ans embauchés dans une entreprise ou une association de plus de 20 salariés, comprenant une période de consolidation de deux ans pendant laquelle l'employeur ou le salarié peuvent rompre le contrat.²⁰ Cette loi contient par ailleurs des dispositions controversées comme l'apprentissage à 14 ans, le contrat de responsabilité parentale entre les parents et le conseil général rappelant les obligations éducatives incombant aux parents avec un pouvoir de sanction donné aux élus communaux (suspension des prestations familiales) en cas de non respect (réaction du collectif Alerte mais aussi de l'Union nationale des associations familiales).. Les autres mesures sont les suivantes :

- Le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise dit "contrat jeune en entreprise" est modifié afin d'en favoriser l'accès aux jeunes de 16-26 ans qui résident dans des ZUS,
- Développement des formations en alternance,
- Pas de stages sans convention de stage et pas plus de 6 mois,

¹⁹ L'analyse de cette loi figure dans le second chapitre.

²⁰ Cet article a été retiré et remplacé par la loi du 21 avril 2006, voir paragraphe 3.2.5

- Création d'une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances : accroître la présence de l'Etat dans les quartiers sensibles,
- Renforcement des pouvoirs de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

3.2.5 Loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise

Cette loi remplace l'article 8 de la loi précédente qui créait un contrat première embauche très largement refusé pendant les manifestations de mars et d'avril 2006. Le nouveau texte est recentré sur le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) et sur l'aide aux entreprises qui concluent des contrats de travail à durée indéterminée avec des jeunes de 16 à 25 ans.

3.4 Les réponses administratives et législatives aux crises sociales

Depuis le référendum constitutionnel du 29 mai 2005, la France a traversé plusieurs crises et moments de fortes tensions : la crise des banlieues au dernier trimestre 2005, des tensions liées à la prise en charge des personnes sans logement fixe pendant l'hiver particulièrement froid et, plus récemment, la crise liée au refus par une partie des étudiants du CPE. Ces crises et ces tensions ont suscité des réponses législatives ou administratives. Si l'on peut considérer que le plan d'urgence pour l'emploi résulte directement du changement de gouvernement au lendemain du référendum constitutionnel, un plan triennal en faveur de l'hébergement d'urgence a été ensuite mis en place à la fin de l'hiver. Annoncé lors de la seconde conférence nationale de prévention et de lutte contre les exclusions, le plan triennal en faveur de l'hébergement d'urgence a été confirmé lors du comité interministériel du 12 mai 2006. Doté de 50 millions d'euros, ce plan s'articule autour de trois axes :

- pérenniser à l'année les 5000 places d'hébergement du plan hiver,
- améliorer les conditions d'hébergement dans les centres d'accueil (élargissement des horaires d'ouverture, etc...)
- renforcer la veille sociale et les équipes mobiles.

Si la crise dans les banlieues n'a pas suscité la mise en place, en tant que tel, d'un plan supplémentaire, une série de mesures a été annoncée par le Premier ministre devant l'Assemblée nationale dès le 8 novembre 2005.

- Mobilisation des services de l'Agence nationale pour l'emploi pour que tous les jeunes de moins de 25 ans habitant l'une des 750 zones urbaines sensibles soient reçus dans les trois prochains mois.
- Réservation de 20 000 contrats d'accompagnement pour l'emploi et contrats d'avenir pour les jeunes des quartiers défavorisés.
- Doublement du nombre des adultes relais.
- Création de 15 zones franches urbaines qui viennent s'ajouter aux 85 existantes.
- Création dès janvier 2006 de 5 000 postes d'assistants pédagogiques dans les 1 200 collèges des quartiers sensibles.
- Doublement du nombre d'équipes de réussite éducative.
- Multiplication par trois des bourses au mérite pour les enfants des cités promettant 100 000 bénéficiaires pour la rentrée 2006.
- Ouverture de 10 internats de réussite éducative supplémentaires pour accueillir « les élèves les plus prometteurs ».
- Instauration de préfets délégués à l'égalité des chances.

- Déblocage de 100 millions d'euros supplémentaires pour les associations alors que cette contribution avait baissé ces dernières années.

S'inscrivant dans la gestion des suites de la crise des banlieues, le Comité interministériel des villes et du développement urbain réuni le 9 mars 2006 a fixé un nouveau cadre contractuel unique et simplifié entre l'Etat et les collectivités territoriales. Désormais, le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) remplace l'ensemble des contrats existants (contrat éducatif local, contrat local de sécurité..) et le CUCS prendra la suite des contrats de ville à compter du 1er janvier 2007 sur la base d'une géographie prioritaire qui sera redéfinie par arrêté. Ces contrats seront mis en œuvre par l'Agence nationale pour la cohésion sociale.

3.5 Des législations collatérales

Si elles ne s'appliquent pas directement à l'emploi et à la lutte contre la pauvreté, plusieurs lois ont été adoptées depuis le début de l'année 2005. On rappelle celles qui sont le plus directement liées au PNAI.

3.5.1 Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

Cette loi, qui concerne 5 millions de personnes handicapées, réforme les conditions d'attribution des aides et surtout ouvre un droit à compensation du handicap tout en favorisant la réorganisation des services proposés aux personnes handicapées et en promouvant l'insertion maximale des adultes et des enfants en milieu ordinaire de vie.

3.5.2 Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

S'inscrivant dans une logique de développement durable, cette loi cherche à renforcer l'attractivité des territoires ruraux en matière de développement économique et touristique, principalement par des mesures fiscales

3.5.3 Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école

Ce texte, voté à l'issue d'un débat national sur l'avenir de l'école, met en avant trois priorités :

- améliorer la réussite des élèves en refusant de laisser sortir 150 000 jeunes du système scolaire sans qualification ni diplôme. Création d'un contrat individuel de réussite éducative pour les jeunes qui ne peuvent atteindre un socle commun de connaissances.
- améliorer l'enseignement des langues.
- réformer la formation des maîtres.

3.5.4 Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Cette loi, déjà mentionnée pour son volet sur la cohésion sociale, vise principalement à accroître la demande de services aux personnes, à stimuler l'offre de services et leur diversité (soutien et

développement des enseignes nationales), à simplifier l'accès aux nouveaux services en créant un chèque emploi service universel et à améliorer et valoriser les conditions de travail des salariés de ce secteur. Au total, ce projet a l'ambition de créer 500 000 emplois nouveaux dans les trois prochaines années.

3.5.5 Deux lois visent à améliorer la situation des femmes

Loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes

Cette loi affiche l'ambition de supprimer d'ici à cinq ans les écarts de salaire entre hommes et femmes, plus par le recours à l'incitation qu'à la coercition. Pour résorber un écart de rémunération entre hommes et femmes que l'INSEE chiffre autour de 20 %, la loi confirme le rôle de la négociation entre les partenaires sociaux.

Loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs

Cette loi aligne l'âge légal du mariage des femmes sur celui des hommes, lutte contre les mariages forcés et confirme l'éloignement du domicile du couple de l'auteur des violences.

3.6 Des chantiers législatifs en cours

Deux importants chantiers législatifs sont actuellement en cours. Le premier concerne l'immigration. Il s'agit du second texte de loi en moins de trois ans sur ce thème, il succède à une loi de novembre 2003 sur la maîtrise des entrées et des sorties d'étrangers. Il s'agissait alors de renforcer les dispositifs de lutte contre les filières clandestines et mafieuses.

L'objectif du ministère de l'intérieur qui présente ce texte est maintenant de modifier la nature des flux migratoires, et de passer d'une immigration à 80 % familiale à une immigration de travail encourageant l'accueil des immigrants dans certains secteurs et certains bassins d'emploi. Le projet vise également à créer un titre de séjour temporaire labellisé « capacité et talents » pour les scientifiques et les chercheurs et à rendre obligatoire, pour obtenir une carte de résident de 10 ans, le passage par un contrat d'accueil et d'intégration expérimenté depuis deux ans dans 66 départements.

Le second texte, actuellement en seconde lecture à l'Assemblée nationale, porte « engagement national pour le logement ». Le projet de loi, dans son état actuel, vise à mobiliser davantage les ressources foncières pour la construction neuve, à renforcer le caractère contraignant des plans locaux d'urbanisme, à moderniser le fonctionnement des opérateurs du secteur du logement et à renforcer l'accès des catégories les plus en difficulté au logement.

D'autres réformes à caractère social sont actuellement en cours de préparation mais à un stade moins avancé que les deux réformes précédentes. Il s'agit, par exemple, de la réforme de la loi des majeurs protégés qui date du 3 janvier 1968 et concerne aujourd'hui 630 000 personnes mais ce chiffre pourrait évoluer jusqu'à 800 000 en 2010, principalement sous l'effet du vieillissement de la population. Le dispositif est saturé, les juges et les professionnels chargés de sa mise en œuvre se trouvent débordés et des mesures qui ne devraient obéir qu'à des critères médicaux se traduisent dans bien des cas par la mise en œuvre d'accompagnements sociaux face à l'augmentation de la précarisation des personnes.

Un débat est également engagé entre le Gouvernement, les collectivités locales et les professionnels de l'enfance et de la justice pour réformer le dispositif de l'aide sociale à l'enfance qui prend en charge en établissement ou en milieu ouvert les enfants maltraités, en danger ou abandonnés. Les études de l'Observatoire de l'enfance en danger montrent qu'une très grande partie de ces enfants relèvent de milieux en difficulté financière.

4. Pilotage et accompagnement de la lutte contre la pauvreté : conférence nationale, loi organique relative aux lois de finances

4.1 Un dispositif étatique et partenarial

La loi de 1998 avait prévu la mise en œuvre d'un dispositif destiné à piloter, au niveau national, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce dispositif s'appuyait sur un Conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE) comprenant des représentants des ONG, des partenaires sociaux et des collectivités et organismes sociaux. Au niveau de l'Etat, le pilotage devait se faire par un conseil interministériel de lutte contre les exclusions (CILE). Enfin, un Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale devait rendre un rapport sur la situation de la pauvreté en France chaque année. Si le comité interministériel ne s'est réuni qu'à deux reprises, le CNLE a mené une réflexion régulière et a constitué un lieu de débat sur les politiques de lutte contre la pauvreté. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion a publié quatre rapports depuis son installation en 2000.

Pour la première fois depuis sa mise en place en 1998, le Premier ministre s'est rendu le 16 septembre 2005, devant le Conseil national de lutte contre les exclusions, un conseil maintenant élargi aux représentants des organisations syndicales, patronales et salariées. Il y a rappelé l'importance de la lutte contre « *l'exclusion et la précarité...une condition essentielle de la cohésion nationale. Car la peur de la précarité paralyse la société française. Elle alimente les inquiétudes des classes moyennes qui craignent pour leur emploi, pour leur logement et leur pouvoir d'achat* »²¹. Le Premier ministre a annoncé la création d'une maison de la cohésion sociale regroupant le CNLE, le Conseil national pour l'insertion par l'activité économique et le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées.

Pour l'année 2005-2006, le CNLE a produit un rapport sur la prévention des situations d'exclusion et sur la territorialisation des politiques d'exclusion. Cette pratique de rapport annuel devrait être maintenue au cours des prochaines années. En 2005, le CNLE s'est fortement impliqué dans la tenue de 5 conférences régionales sur des thématiques différentes : en Rhône-Alpes sur le thème de la participation comme un outil de prévention dans la lutte contre les exclusions, dans le Nord- Pas-de-Calais sur le thème de la santé des jeunes, en Aquitaine sur le thème de l'insertion par l'activité économique, en Bretagne sur le thème de l'accès aux droits et en Champagne-Ardenne sur le thème de la prévention de l'exclusion bancaire.

Ces conférences régionales ont donné au CNLE l'opportunité de présenter ses deux rapports et d'avoir un échange large avec les représentants du monde associatif et les acteurs locaux. Chacune de ces conférences regroupait entre 200 et 300 participants. La synthèse des travaux régionaux a été présentée à la conférence nationale de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion qui s'est tenue le 10 avril 2006 au Conseil économique et social. Un conseil interministériel de lutte contre les exclusions a été réuni le 12 mai 2006 et à cette occasion les représentants des associations luttant contre la pauvreté réunis dans le collectif Alerte (section française d'EAPN) ont reçues par le Premier ministre.

²¹ Le 16 septembre 2005, discours du Premier ministre devant le CNLE.

Cette séquence « conférence régionale – conférence nationale- comité interministériel » devrait être reconduite tous les deux ans. L'ensemble de ce dispositif est soutenu par la Direction générale de l'action sociale.

Cette démarche pourrait laisser penser qu'un ancrage territorial de la lutte contre l'exclusion se développe. Il faut prendre ce mouvement avec une grande prudence, à la fois parce que le pilotage des conférences régionales est resté fortement centralisé mais aussi parce que les élus locaux ont été assez peu présents dans cette dynamique.

Si la conférence nationale de 2004 avait été précédée de la tenue d'une dizaine de forums locaux visant à recueillir la parole des personnes en grande difficulté, cette démarche n'a pas été renouvelée en 2006. En revanche, la plupart des conférences ont soit permis de donner la parole à des usagers ou bien encore fortement insisté, jusqu'à en faire le thème majeur de l'une des conférences régionale, sur la participation. De plus, la Direction générale de l'action sociale (DGAS) a engagé un travail important de sensibilisation et de formation des personnels de ses services en matière de participation des personnes en difficultés à l'évaluation des politiques publiques.

A l'occasion du Conseil interministériel de lutte contre les exclusions, des mesures déjà annoncées ont été confirmées et de nouvelles mesures inscrites à l'ordre du jour. Ces mesures s'organisent selon trois axes :

- s'engager à réduire la pauvreté. On notera, que pour la première fois en France, un gouvernement s'engage à fixer des objectifs de réduction de la pauvreté. La liste des indicateurs retenus en lien avec le CNLE et l'Observatoire de la pauvreté devrait être connue dès janvier 2007.
- garantir un accès effectif aux droits fondamentaux. A côté du renforcement de dispositifs qui figuraient déjà dans les précédents PNAI comme l'accès à l'hébergement, à la santé et au crédit, le gouvernement, là encore pour la première fois, offre aux collectivités locales volontaires la possibilité d'expérimenter localement les conditions d'un droit au logement opposable.
- encourager le retour à l'emploi. On retrouve là des mesures maintenant classiques d'activation des minima sociaux visant à favoriser l'insertion professionnelle, la validation des acquis de l'expérience et la création d'entreprise par les chômeurs.

4.2 La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 trouve en 2006 sa première véritable année d'application. Rappelons qu'il s'agit de répartir la totalité des actions publiques nationales financées par l'Etat selon différentes missions. Chaque mission s'incarne dans des programmes qui portent sur une action ou un ensemble cohérent d'actions et en définissent le coût, les objectifs et surtout les résultats attendus. Cette démarche très nouvelle en France s'est traduite par la création dans le projet de loi de finances pour 2006 par l'adoption d'un programme de politiques en faveur de l'inclusion sociale. Le programme se décline en un budget opérationnel de programme (BOP) central et un BOP par région. Le programme se décline en 4 actions dont l'énoncé montre, à l'exception de la dernière, qu'elles s'insèrent parfaitement dans la logique du PNAI.

- prévention de l'exclusion
- action en faveur des plus vulnérables
- conduite et animation de la politique d'inclusion sociale
- rapatriés

Loi de finances initiale pour 2006, répartition par programme :

Handicap et dépendance	7 820 millions d'euros
Action en faveur des familles vulnérables	1 097 millions d'euros
Politique sanitaire et sociale	1 071 millions d'euros
Inclusion sociale	1 010 millions d'euros
Protection maladie	607 millions d'euros
Accueil étrangers	558 millions d'euros
Santé publique et prévention	253 millions d'euros
Veille et sécurité sanitaire	103 millions d'euros
Offre de soins	100 millions d'euros
Drogue et toxicomanie	55 millions d'euros
Egalité hommes femmes	27 millions d'euros

Le comité interministériel de lutte contre l'exclusion d'avril 2004 avait décidé d'adopter une présentation synthétique de l'ensemble des programmes sociaux des différents ministères sous la forme d'un document de politique transversale « inclusion sociale » s'inscrivant, là encore, explicitement en cohérence avec les objectifs du PNAI 2003-2005. Ce document rassemble 27 programmes portés par des ministères différents mais concourant tous à la politique transversale de lutte pour l'inclusion sociale.²²

5. Les acteurs de la lutte contre l'exclusion

On note dans les derniers mois une remobilisation des réseaux associatifs. C'est le cas du réseau Alerte qui se réorganise en un collectif regroupant 35 fédérations et associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, mouvement qui repose également sur 25 collectifs Alerte locaux répartis dans 9 régions et 16 départements. Dans le même temps, la FNARS mobilise ses adhérents sur le thème « l'exclusion n'est pas une fatalité », le président d'Emmaüs France lance une nouvelle association pour la solidarité.

Trois thèmes mobilisent actuellement les associations : l'urgence sociale où émergent de nouveaux collectifs et réseaux comme « Urgences chaudes et froides » ou « Salauds de pauvres »²³, l'immigration où monte une contestation du projet de loi en débat au Parlement, contestation qui porte sur des aspects particuliers comme le droit à la santé des migrants²⁴ ou, de façon plus large, sur le refus d'une « immigration jetable ». Le logement constitue le troisième sujet sur lequel interviennent les associations. Après une initiative commune des syndicats et du réseau Alerte, ces mêmes associations, les syndicats de salariés (CFDT, CFTC, CGC, CGT) et l'Union sociale pour l'habitat ainsi que les organisations de locataires ont réclamé, le 7 décembre 2005, une politique du logement à la hauteur de la crise faisant état du manque de 900 000 logements pour répondre à c crise.

Cette jonction, outre celle du logement, entre les associations et les syndicats se retrouve dans d'autres domaines et apparaît, par exemple, lorsque les associations regroupées dans le collectif Alerte et les syndicats et les organisations d'employeurs organisent une journée commune, le 26 mai 2005, au Conseil économique et social signant un appel commun pour une prévention globale de l'exclusion.

²² Voir Document de politique transversale Inclusion sociale, projet de loi de finances pour 2006. <http://www.minefi.gouv.fr>

²³ www.salaudsdepauvres.com

²⁴ Un projet de loi dangereux pour la santé des étrangers, ODSE, www.odse.eu.org,

Il est probable que la montée des réflexions du monde syndical autour de la précarité à propos des manifestations anti-CPE devrait prolonger cette jonction dans les prochains mois.

6. Des priorités toujours actuelles

6.1 Accroître la participation au marché du travail

Si l'économie française se caractérise par un fort taux de productivité horaire, en revanche, le volume travaillé reste en deçà de la plupart des pays de l'OCDE. Outre le fait que le taux de chômage de la population active n'est pas descendu depuis plus de 20 ans en dessous des 8%, la question de l'élargissement de la population active reste posée dans une période où la génération du baby-boom se prépare à sortir de sa période d'activité.

Qu'il s'agisse des seniors, des jeunes adultes, des étrangers, l'accès au marché du travail reste très limité dans un univers où les créations d'emplois ne font pas preuve d'un fort dynamisme. S'agissant de l'activation du marché du travail, il est probable que le développement des services à la personne, amplifié par la loi du 26 juillet 2005, devrait faciliter à la fois la création d'emploi dans ce secteur tout en améliorant pour les ménages l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle.

S'agissant de l'emploi des seniors, les partenaires sociaux ont signé le 9 mars 2006 un accord interprofessionnel sur l'emploi des seniors négocié le 13 octobre 2005 : mise en place d'un CDD de 18 mois renouvelable une fois réservé aux demandeurs d'emplois de plus de 57 ans. On se dirige vers l'adoption d'un plan d'action pour l'emploi des seniors 2006-2010 visant à augmenter le taux d'emploi des 55-64 ans de l'ordre de deux points par an sur la période 2006-2010 afin d'atteindre un taux de 50 % à l'horizon 2010.

Même si ces mesures constituent des avancées indéniables, nous sommes globalement assez loin du compte, particulièrement pour la population jeune, et l'échec de la mise en œuvre d'un contrat première embauche repousse cette échéance vers d'autres dispositifs et sans doute d'autres méthodes.

6.2 Moderniser le système de protection sociale

Les principales réformes visant à moderniser le système de protection sociale datent de 2003 pour la réforme des retraites et de 2004 pour la réforme de l'assurance-maladie. Il est largement admis que le périmètre de la première est insuffisant; quant à la seconde, sa mise en œuvre s'opère très lentement. De nombreux décrets ne sont pas encore parus, et sur le terrain, les médecins, principaux acteurs de cette réforme, débattent encore des modalités d'application. Depuis ces réformes, aucune mesure nouvelle d'envergure n'a été engagée. En revanche, de multiples évolutions ponctuelles s'opèrent dans le cadre des conventions de gestion signées entre l'Etat et les caisses nationales de protection sociale (famille, retraite et maladie).

La loi du 11 février 2005 a créé une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) chargée d'un pilotage opérationnel national de la politique de gérontologie et du handicap. Cette caisse est dotée d'une triple fonction : tête de réseau et expertise technique, répartition des crédits de l'assurance maladie et contribution au financement de l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes handicapées et âgées. On trouve là l'amarce d'une mise en convergence autour de la dépendance des politiques gérontologiques et du handicap mais ce nouveau chantier en est à ses prémices.

Autour de la réforme des minima sociaux, c'est en fait davantage le système d'aide sociale qui est revisité plutôt que le système de protection sociale. La seconde vague de décentralisation des années 2003-2004 se traduit davantage par des transferts financiers que par une véritable réorganisation de l'architecture de l'aide sociale ce qui conduit actuellement les élus locaux à demander une pause dans le transfert des compétences et l'instauration d'un financement pérenne de l'action sociale.

6.3 Eliminer les contraintes en éducation et en formation

En dépit du vote d'une loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, les contraintes relatives à l'éducation et à la formation sont loin de s'atténuer. D'abord les inégalités scolaires et universitaires demeurent très fortes. 74 % des jeunes de 20 et 21 ans dont le père exerce une profession supérieure ou intermédiaire suivent des études supérieures. Ce pourcentage descend à 50 % pour ceux dont le père est employé, agriculteur ou artisan et à 37 % pour les enfants d'ouvriers. L'INSEE constate que le baccalauréat qui permettait un accès à la catégorie de cadre ne produit plus aussi fortement cet effet à partir des années 80. La fonction traditionnelle de mobilité sociale ascendante par l'éducation se trouve ainsi remise en question.

Enfin, les dispositifs comme la valorisation des acquis de l'expérience qui devraient permettre aux populations ayant eu un parcours scolaire de moins bonne qualité de compenser ces insuffisances permet surtout un rattrapage pour les groupes sociaux intermédiaires voire supérieurs.

6.4 Eliminer la pauvreté des enfants

Si cette priorité n'est pas contestée en France, surtout depuis la publication du rapport du CERC²⁵, elle ne constitue pas un axe fort des politiques sociales. Il serait plutôt admis en France que s'il y a des enfants pauvres, c'est d'abord parce que des familles sont en situation de pauvreté. Il est à noter que le dernier rapport relatif à ce thème intitulé « *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants* », présenté par Martin Hirsch, président d'Emmaüs-France au nom de la commission "familles, vulnérabilité, pauvreté", met assez peu l'accent sur la pauvreté des enfants pour mettre en avant des mesures comme le revenu de solidarité active qui concernent principalement l'emploi, le logement, le surendettement et l'éducation.

6.5 Assurer à tous un logement décent

Cette priorité concerne à la fois l'accès au logement et la question de l'hébergement des personnes sans domicile.

Qu'il s'agisse de l'augmentation du prix des loyers et des charges, du déficit des terrains constructibles ou plus globalement de l'élévation du prix de vente des secteurs anciens ou neufs, l'accès au logement est devenu l'une des contraintes les plus fortes de la période récente. La politique menée depuis la mise en œuvre de la loi de cohésion sociale s'est concrétisée par la reprise des mises en chantier : 410 000 en 2005, chiffre le plus élevé depuis le début des années 80. L'accroissement de la population, l'accroissement de la demande de logement liée aux divorces et à la décohabitation ainsi que la tension que fait peser sur la demande de logement l'accueil des demandeurs d'asile, font qu'en dépit du

²⁵ CERC, *Estimer la pauvreté des enfants*, dossier n°2, 2005

programme de cohésion sociale et d'une loi à venir, la priorité logement devrait être vive pendant encore plusieurs années. Le dernier rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées maintient sa revendication de l'instauration d'un droit au logement opposable et met l'accent sur la possibilité d'accéder à un logement pour des groupes particuliers de la population comme les personnes atteintes de troubles psychiques.

En matière d'hébergement d'urgence, les tensions demeurent vives en raison des difficultés de sortie vers le logement normal évoquées au paragraphe précédent et du fait de la demande forte liée à l'arrivée de populations en demande d'accueil ou d'asile. Les conditions mêmes de l'hébergement d'urgence devront être repensées. Cela suppose une nécessaire rénovation des centres d'hébergement mal adaptés aux couples et aux familles, aux personnes avec des animaux, dans lesquels les violences et les agressions sont fréquentes et où les règles de vie n'autorisent qu'un hébergement nocturne. Par ailleurs, les ressources des associations les conduisent à privilégier les accueils d'hiver alors que la demande est annuelle. Il faudrait sans doute privilégier des centres de petites capacités, mieux répartis sur le territoire, avec une ouverture durant toute l'année, dotés de la capacité d'un travail social plus en profondeur et de plus de moyens dans le traitement des addictions, en particulier de l'alcoolisme.

L'annonce d'un nouveau plan pour les personnes sans domicile stable le 10 avril lors de la conférence nationale de prévention et de lutte contre l'exclusion sociale, plan prévoyant la mobilisation de 5000 places d'hébergement d'ici 2009 dont 500 en 2006, budgété à hauteur de 50 millions d'euros, ne règle pas ces problèmes même s'il apporte une bouffée d'oxygène à un secteur qui aurait apprécié une plus grande concertation pour l'élaboration de ce plan.

6.6 Réduire les discriminations et accroître l'intégration des personnes handicapées

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées modifie assez sensiblement le paysage de 1975 en posant le principe d'un nouveau droit pour la personne handicapée : le droit à la compensation des conséquences de son handicap. Cette compensation, expression de la solidarité nationale, est le moyen de promouvoir une égalité de traitement entre les personnes handicapées et l'ensemble des citoyens. Elle peut prendre la forme de prestations individuelles ou de l'accès à un certain nombre de services ou d'établissements. Cette prestation est destinée à remplacer l'allocation compensatrice pour tierce personne. Elle n'est plus soumise à conditions de ressources, mais définie par une commission des droits et de l'autonomie en fonction du projet de vie de la personne handicapée qui formule ses besoins auprès de l'équipe pluridisciplinaire de la maison départementale des personnes handicapées.

6.7 Réduire les discriminations et augmenter l'intégration des minorités ethniques et des immigrants (première et seconde génération)²⁶

La France demeure le premier pays quant au nombre de demandeurs d'asile avec 65 600 demandes en 2004 et 11 292 statuts de réfugié accordés cette même année. En plus des demandes d'asile, 100 000 entrées ont été acceptées cette même année pour motifs familiaux et 6700 travailleurs permanents sont arrivés en France. Après deux années d'augmentation soutenue (16 % et 10 %), le flux des entrées d'étrangers en situation régulière n'a connu qu'une faible variation de moins de 2 % en 2004. 77 % des titres de séjour sont accordés en relation avec la vie familiale. Près de 46 000 primo

²⁶ Ce thème sera repris et développé dans le rapport de septembre qui inclura également une analyse du projet de loi sur l'immigration actuellement en cours de discussion au Parlement.

arrivants ont signé un contrat d'accueil et d'intégration progressivement proposés dans 26 départements depuis juillet 2003 et 169 000 personnes ont acquis la nationalité française en 2004 soit 10 % de plus qu'en 2003. Un nouveau Français sur 2 est originaire du Maghreb.

Le rapport de la Cour des comptes pour 2005 constate que l'action de l'Etat avait été menée principalement sur deux points : le traitement de l'immigration irrégulière et la promotion de l'égalité des chances. Le rapport indique que cette politique ne résolvait pas en profondeur la question de l'accueil et de l'intégration et adresse au gouvernement de nombreuses critiques qui rejoignent pour la plupart celles des associations : le contenu du contrat d'accueil et d'intégration est encore sommaire, la réflexion n'est pas assez avancée sur les besoins de nouveaux immigrants, la prise en charge par le dispositif d'accueil des nouveaux immigrants reste faible et surtout, la définition des besoins pour l'intégration n'est pas encore avancée dans le champ de l'emploi, de l'école et du logement. Ce constat est aussi largement partagé par le Haut conseil à l'intégration qui rappelle dans son rapport de novembre 2005 que les « *politiques d'intégration ne sauraient se réduire aux politiques d'immigration, pas davantage qu'à la seule action sociale ou à la lutte contre les discriminations* ». C'est pourtant dans ces deux domaines que la politique française a été la plus active au cours des deux dernières années. Dans la période récente, les politiques d'immigration ont, en effet, été plutôt des politiques de contrôle de l'accueil des immigrants comme en témoigne le comité interministériel de contrôle de l'immigration réuni le 29 novembre 2005 pour la troisième fois depuis sa création et dont les mesures adoptées devraient surtout permettre de renforcer le contrôle de l'immigration régulière :

- renforcement du contrôle sur la sincérité des mariages (34 000 unions de mariage binationaux à l'étranger en 2004 contre 13 000 en 1995),
- mesures sur la limitation du regroupement familial dans le cadre du projet de loi en cours de discussion,
- traitement plus rapide des demandes d'asile,
- rendre obligatoire le contrat d'accueil et d'intégration pour tous les étrangers qui s'installent en France assorti d'un contrôle plus strict de la maîtrise de la langue française,
- vers une immigration choisie pour l'accueil des étudiants étrangers.

Un nouveau projet de loi est actuellement en débat au Parlement. Il vise là encore une meilleure maîtrise des flux migratoires. Ce projet suscite de nombreuses controverses car il vise à durcir les conditions d'accueil des migrants sur le territoire français.

6.8 L'inclusion dans l'aménagement et la compétitivité des territoires

Les programmes opérationnels cofinancés par les fonds structurels européens ainsi que la quatrième génération de contrats de plan entre l'Etat et les régions arrivent à terme en 2006. Une nouvelle génération doit être mise en place à partir du 1^{er} janvier 2007 pour une durée de 7 années. La décision d'engager dès maintenant les négociations entre l'Etat et les régions a été prise lors du conseil interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006. Parmi les quatre principes retenus pour la structuration du contenu de ces contrats figure explicitement « la prise en compte des orientations stratégiques des conseils européens de Lisbonne-Göteborg en faveur de l'innovation, de la compétitivité et du développement durable ». Le comité interministériel a validé les orientations stratégiques proposées pour le cadre de référence stratégique national. Ce cadre s'inscrit dans le programme national de réforme qui comprend quatre priorités²⁷ :

²⁷ Pour une croissance sociale, programme national de réforme, octobre 2005.

- mettre l'emploi au cœur des décisions,
- améliorer la compétitivité des entreprises,
- mettre en œuvre un volontarisme d'état dans le domaine industriel et de la recherche
- tenir le cap d'une politique budgétaire rigoureuse.²⁸

Les priorités stratégiques retenues par le Gouvernement pour la période 2007-2013 s'inscrivent dans le schéma défini pour le PNR et mettent l'accent sur les préoccupations énoncées dans l'agenda de Lisbonne :

- l'environnement économique et le soutien aux entreprises avec un accent particulier sur la recherche et l'innovation ;
- la formation, l'emploi, la gestion des ressources humaines et l'inclusion sociale ;
- l'environnement et la prévention des risques ;
- le développement durable des territoires.

A ces domaines, il faut ajouter l'amélioration de l'accessibilité et la compensation des contraintes spécifiques pour les régions d'outre-mer.²⁹

Le cadre de référence définit les principales priorités retenues pour les différents fonds. Il appartient maintenant aux négociateurs de faire rentrer ces priorités dans les futurs programmes opérationnels 2007-2013 cofinancés par les fonds structurels européens dans le cadre de la politique de cohésion ainsi que dans le contenu des contrats de plan, qui deviennent des contrats de projets.

Au-delà des décisions prises par le comité interministériel, un débat a été initié par les régions qui souhaitent disposer d'une plus grande maîtrise dans le pilotage de la gestion des fonds européens sur le modèle de l'expérimentation conduite par la région Alsace.

²⁸ Chargé par le Premier ministre par lettre du 30 décembre 2005 d'une première évaluation des conditions de mises en œuvre de ce programme, le Conseil économique et social, dans un rapport daté du 26 mai fait un constat très partagé sur le lien entre les lignes directrices intégrées et le PNR français. Le Conseil s'interroge également sur les modalités de mise en œuvre de ce programme.

²⁹ Programmes de la politique européenne de cohésion économique et sociale 2007-2013. Cadre de référence stratégique national, 25 avril 2006, version 4, Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

Chapitre second

Revenus minima

Démarches d'inclusion

Aborder le thème « active inclusion and minimum resources » dans le cadre des travaux proposés au groupe des experts pose plusieurs problèmes. Le premier, et non le moindre, est que la notion d'activation est peu utilisée en France dans les milieux de la recherche en dehors de quelques spécialistes qui ont abordé cette question plutôt du point de vue de l'emploi que de celui des politiques de lutte contre la pauvreté. Si la thématique de l'activation a pu, par ailleurs rencontrer un certain succès, c'est principalement par la reprise d'un slogan dans la sphère politique, « faire payer le travail », traduction du fameux « making work pay ». Or cette question a suscité dans la littérature internationale de très nombreux travaux, Jean-Claude Barbier³⁰, le meilleur spécialiste français de cette question, propose dans un rapport récent une bibliographie de près de 200 titres sur la thématique de l'activation. Cette revue de littérature montre que la notion d'activation peut être vue « *comme un processus et une tendance générale à la restructuration des systèmes de protection sociale dans les pays occidentaux, comme un ensemble de représentations nouvelles et de discours nouveaux sur les systèmes de protection sociale et les marchés du travail, comme un programme d'action dans le cadre d'une idéologie politique donnée, comme une éthique citoyenne, comme un nouveau mode de gouvernement* »³¹. L'annexe 1 de la note préparatoire au travail des experts met l'accent sur l'activation des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi, cette approche est sans doute un peu réductrice au regard des travaux de recherche sur cette thématique de l'activation. La dernière précaution introductive est également issue des travaux de Jean-Claude Barbier et met l'accent sur les difficultés de traduction des concepts d'une langue à l'autre, l'anglais étant ici plus un vecteur de rabotage des idées, qu'un bon outil de transmission.³²

Ajoutons enfin, mais cela ne simplifie pas le problème, que la politique européenne actuellement retenue et exprimée dans les lignes directrices pour l'emploi (notamment à la ligne directrice n°19) et dans la communication (2006)⁴⁴ de la Commission européenne relative à la "consultation sur une action à mener au niveau communautaire pour promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail" met l'accent sur un aspect particulier de l'activation, celui des personnes plus que des politiques.

Ces précautions étant rappelées, nous présenterons le système français de minima sociaux et ses évolutions les plus récentes puis développerons, dans un second temps, les mesures et politiques qui se réfèrent à une approche active de l'inclusion.

³⁰ BARBIER Jean-Claude, 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, Rapport de recherche pour la Dares, Ministère du travail, janvier 2006. 196 p.

³¹ BARBIER J-C et Ndongo Samba SYLLA, rapport cité, note 23, p.14

³² Analysant le fait que les traducteurs assimilent le dispositif français de prime pour l'emploi à l'américain Earned Income Tax Crédit, Jean-Claude BARBIER en conclut : « *Quel encouragement à la preuve que tous les systèmes convergent ! Comment convergent-ils au fond ? Par le biais de la traduction erronée.* » Rapport cité p 12.

1. Le dispositif français de minima sociaux

Sous une appellation commune de minima sociaux se trouvent regroupées neuf prestations sociales, conçues à des époques différentes, dont les caractéristiques essentielles sont de ne pas être des prestations contributives, d'être versées sous conditions de ressources dans l'objectif d'assurer un montant minimum de ressources à certaines catégories de personnes.

La création des premiers minima sociaux a eu pour objectif d'apporter des ressources à des personnes qui, ne pouvant accéder au travail ou n'ayant pas cotisé suffisamment longtemps, ne bénéficiaient pas des prestations des régimes de sécurité sociale ou ne bénéficiaient que de très faibles prestations. Ce fut le cas en 1956 avec la mise en place de l'allocation supplémentaire vieillesse sur les bases d'un minimum vieillesse inventé en 1941. En 1957, fut créée l'allocation supplémentaire d'invalidité versée aux personnes de moins de 60 ans, titulaires d'une faible pension d'invalidité du régime général de la sécurité sociale. En 1971 et surtout 1975, fut mise en place l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Enfin, dans une logique similaire, l'allocation de parent isolé (API) fut instaurée en 1976. Elle s'adresse aux personnes assumant seule la charge d'un ou de plusieurs enfants. Le dernier minimum créé dans cette logique fut, en 1980, l'allocation de veuvage destinée aux conjoints d'assurés sociaux décédés. Ces minima concernent tous des personnes qui ne peuvent travailler du fait de l'âge, de l'invalidité ou d'une charge d'enfant.

En 1984, deux nouveaux minima sociaux furent instaurés : l'allocation de solidarité spécifique (ASS) allouée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et justifiant d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix dernières années précédant la rupture de leur contrat de travail. L'allocation d'insertion (AI) est créée pour apporter un revenu à des personnes exclues du marché du travail et qui ne peuvent bénéficier de l'indemnisation au titre du chômage : détenus libérés, personne en attente de réinsertion, rapatriés, réfugiés. Le champ d'application de cette prestation a été réduit en 1992. Depuis cette date, les jeunes de 16 à 25 ans ne peuvent plus en bénéficier. 1988 est l'année de création du revenu minimum d'insertion (RMI) et, en 2002, est mise en place une allocation équivalent-retraite (AER) assurant une transition entre chômage et retraite pour les personnes ayant commencé à travailler précocement mais ne pouvant liquider encore leur pension. De ces quatre prestations, le RMI est sans doute celle qui est le plus en rupture avec les logiques traditionnelles d'assistance puisqu'elle vise à garantir un revenu à toute personne entre 25 et 60 ans qu'elle ait ou non déjà travaillé et sans référence aucune à une situation de travail antérieur.

Au début de l'année 2005, 3,4 millions de personnes étaient allocataires de l'un des neuf dispositifs nationaux ou du revenu de solidarité (RSO) dispositif spécifique aux départements d'outre-mer. La prise en compte des ayants droits des allocataires fait que le nombre de personnes qui bénéficient d'un minimum social est de l'ordre de 6 millions, dont 5,6 millions en métropole. Depuis le début des années 90, le nombre des allocataires des minima sociaux a été en forte augmentation. L'augmentation forte jusqu'au début des années 2000 du RMI mais aussi de l'allocation aux adultes handicapés ne compense pas la baisse démographique du nombre des allocataires du minimum vieillesse. Une analyse portant sur les toutes dernières années montre que les minima sociaux les plus récents sont sensibles à la conjoncture économique. Ainsi, après avoir diminué au cours des années 2000-2002, intégrant les années de reprise de croissance de 1997 à 2001, le nombre des allocataires de minima sociaux a augmenté en 2003 de 1,6 % et en 2004 de 3,4 %.

Nombre d'allocataires des minima sociaux

Minimum	Métropole	DOM	Total
Allocation adulte handicapé	760,1	26	786,1
Allocation d'insertion	47,2	0,7	42,9
Allocation supplémentaire d'invalidité	111,5	-	111,5
Allocation d'assurance veuvage	11,3	0,3	11,6
Allocation équivalent retraite de remplacement	32,7	0,1	32,8
Allocation de solidarité spécifique	344,1	23,9	368
Allocation supplémentaire vieillesse	547,5	86,0	633,5
Allocation de parent isolé	175,6	21	196,6
Revenu minimum d'insertion	1083,9	154,6	1238,5
Total des allocataires	3 119,9	312,6	3 432,5

Sources ONPES 2006 (en milliers)

Pour une personne seule, le montant des minima sociaux peut aller de 425,40 € pour le RMI à 919,5 € pour l'allocation équivalent retraite de remplacement. Si l'on retient un seuil de pauvreté à 60 % de la médiane des revenus disponibles par unité de consommation, de l'ordre de 780 € par mois pour une personne seule et de 650 € au seuil de 50 %, on se rend compte que les montants attribués ne permettent pas d'atteindre voire de dépasser ces seuils de pauvreté. Il faut toutefois tenir compte du fait que la plupart de ces minima donnent accès à des avantages annexes tels que l'affiliation à la sécurité sociale, des exonérations fiscales et des aides locales à l'insertion sociale et professionnelle. Si l'on ajoute au montant des minima sociaux les aides apportées pour le logement, les allocataires se situent alors entre le seuil de pauvreté à 50 % et celui à 60 %, et parfois légèrement au dessus de ce dernier seuil.

Le régime des minima sociaux fait l'objet de plusieurs remises en cause. Le premier type de critiques porte sur la disparité des minima. L'examen des montants attribués, des plafonds retenus, des barèmes montre davantage les effets d'une stratification historique qu'un souci de rationalité. Par ailleurs, les avantages annexes des différents minima sont mal connus et contribuent à accroître l'opacité du système. Le second type de critique porte sur l'effet « trappe à pauvreté » que constitueraient les minima sociaux selon certains économistes. Selon cette approche, le fait de bénéficier d'un de ces minima pour les personnes d'âge actif pourrait les dissuader de rechercher un emploi, surtout si celui qui est proposé conduit la personne à voir ses revenus se réduire du fait, par exemple, des charges supplémentaires liées à l'accès à l'emploi, au transport à la garde d'enfant et à la perte des avantages annexes liés à la perception du minimum. Pour réduire ce risque, l'évolution au cours des dix dernières années des minima sociaux, en particulier du RMI, a été très largement inférieure au salaire minimum. De plus, un mécanisme d'intéressement prévu dès la mise en place du RMI mais amplifié par la loi de lutte contre les exclusions et la loi de cohésion sociale permet à l'allocataire qui reprend un emploi de cumuler pendant une durée qui peut aller jusqu'à cinq trimestres son salaire et une part de son minimum de façon à éliminer des effets de seuil trop brutaux. La loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires des minima sociaux renforce sensiblement les mécanismes d'intéressement en créant une prime de retour à l'emploi et en mobilisant des places

d'accueil en équipement collectif pour les enfants des allocataires de minima sociaux. Par le nombre de personnes auquel il est accordé, par le fait qu'il est attribué à des bénéficiaires en âge de travailler, le RMI est régulièrement l'objet de débats. Cette prestation comprend deux parties : un revenu monétaire différentiel et l'accès à un ensemble de services visant à faciliter l'insertion sociale et/ou professionnelle du bénéficiaire. Ce dernier signe un contrat d'insertion dans lequel les travailleurs sociaux indiquent les actions qui sont entreprises au bénéfice de la personne ou du ménage, actions qui peuvent concerner la santé, le logement, mais aussi la formation ou l'accès à l'emploi. La gestion du dispositif d'insertion constituait une compétence conjointe de l'Etat et des départements. Dans le cadre de la seconde vague de décentralisation de 2004, cette compétence est maintenant entièrement dévolue aux départements. Ce transfert suscite de nombreux débats entre l'Etat et les départements qui estiment ne pas bénéficier des ressources liées à ces nouvelles compétences sociales transférées.

2. Minima sociaux et insertion active

Par la mise en oeuvre de services aux personnes, mais aussi de mesures visant à renforcer « la préférence pour le travail », des politiques qui relevaient traditionnellement de l'assistance sociale se sont dotées progressivement d'outils visant à rendre plus actifs les bénéficiaires de ces prestations. L'activation des minima sociaux ne constitue pas la seule politique visant à conduire vers l'emploi des personnes à faible qualification, des demandeurs d'emploi de longue durée, voire des personnes qui, parce qu'elles ont moins de 25 ans, ne peuvent bénéficier du RMI. Les contrats aidés, les dispositifs d'aide à l'insertion par l'économique participent de cette stratégie qui ne concerne qu'une partie des bénéficiaires des minima sociaux et qui n'évitera pas que continue de se poser la question de la solidarité à l'égard des personnes pour lesquelles l'accès au travail n'est pas envisageable.

Au-delà de ces mesures d'activation centrée sur les personnes, la France a fait un large usage des politiques visant à favoriser l'accès au travail par un abaissement pour l'employeur du coût de l'heure travaillée, principalement par le moyen de mesures d'exonération des charges et de mesures fiscales.

2.1 L'activation par les services

Le revenu minimum d'insertion été la première mesure intégrant une prestation monétaire et un dispositif d'accès à de nombreux services en matière de formation, de logement, d'emploi, mais aussi d'accès aux services dans les secteurs de la santé, de la justice et de la culture. L'accès à ces services devait se faire initialement dans le cadre d'un contrat dit d'insertion signé entre le bénéficiaire et la collectivité. Ce contrat, sans véritable force exécutoire, devait matérialiser l'engagement du bénéficiaire dans une démarche active d'insertion sociale ou/et professionnelle. Un programme départemental d'insertion (PDI) élaboré conjointement par l'Etat et le Conseil Général organisait l'offre de services sur une base territoriale. Selon les départements et les périodes, le taux de contractualisation a oscillé entre 30 % et 80 %. La loi de lutte contre les exclusions a multiplié les offres de services, en a étendu le champ aux personnes en difficultés au-delà des seuls bénéficiaires du Rmi et, surtout, a mis plus fortement l'accent sur l'insertion professionnelle. Cela s'est traduit, par exemple, par un rapprochement des services de l'emploi et des services déconcentrés des affaires sociales. Dans le même temps, l'Agence nationale et les agences locales pour l'emploi mettaient en oeuvre des interventions visant à individualiser leurs services auprès des demandeurs d'emploi : multiplication des entretiens auprès des chômeurs de longue durée, relance régulière des demandeurs d'emploi...

A partir du changement de gouvernement de 2001, ce mouvement a été accentué et la loi de cohésion sociale traduit fortement cette volonté de faire de l'accès à l'emploi un objectif prioritaire à côté d'autres

mesures plus spécifiquement axées sur la lutte contre la pauvreté. Parmi les nombreuses mesures inscrites dans cette stratégie, on retiendra plus particulièrement :

- Une refonte des services de l'emploi invités à se regrouper sur une base territoriale dans des maisons de l'emploi regroupant aussi bien les services de l'ANPE que les nombreux proposés par les collectivités territoriales. A la fin mai 2006, 158 maisons ont été labellisés et 32 sont en cours de labellisation.
- La signature d'une convention tripartite entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC – organisme prenant en charge l'indemnisation des personnes en situation de chômage- visant à organiser un meilleur suivi des demandeurs d'emploi par une prise en charge plus rapide, par l'instauration d'un diagnostic initial partagé, par un accompagnement individuel mensuel et par la création d'un dossier unique du demandeur d'emploi.

L'activation des bénéficiaires des minima sociaux et des demandeurs d'emploi ne se traduit pas que par des mesures incitatives. Un volet coercitif apparaît de plus en plus nettement. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 s'est traduite par une amélioration des prestations en faveur des demandeurs d'emploi mais s'est également accompagnée d'une redéfinition de l'obligation de recherche active d'emploi. Un décret du 2 août 2005 et une circulaire du 5 septembre 2005 ont précisé les modalités de durcissement des sanctions. Une définition de la recherche active d'emploi a été énoncée, dorénavant les chômeurs sont tenus d'accomplir de manière permanente des « actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise ». Alors qu'auparavant, seul le préfet pouvait prendre une décision concernant le droit aux allocations de chômage, désormais, l'ASSEDIC peut, à titre conservatoire, décider d'en réduire ou d'en suspendre le versement. La gradation des sanctions, qui doivent être confirmées par le préfet, va de la réduction de 20 % de deux à six mois à la suppression temporaire voire définitive des allocations, principalement en cas de fraude. La loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux a confirmé ce mouvement et désormais, la fraude au RMI, à l'API et aux allocations aux travailleurs privés d'emploi est passible d'une amende de 3000 à 4000 euros.

2.2 Les contrats de travail aidés

Pour faciliter l'accès à l'emploi des jeunes à partir de la fin des années 1970-1980, lorsqu'il est apparu que les entreprises freinaient l'embauche des jeunes, les pouvoirs publics ont multiplié les mesures dérogatoires aux contrats de travail prévus dans le droit du travail. Ces contrats, outre les allègements de charge sociales patronales, comportaient le plus souvent une durée de travail réduite laissant la place à un temps de formation, étaient dans la majorité des cas des contrats à durée déterminée, de l'ordre d'une à deux années. Ces contrats ou ces formes de recrutement pouvaient se faire dans le secteur marchand, l'entreprise pouvait alors bénéficier d'une aide financière destinée à compenser les frais de formation ou d'encadrement du jeune. Ces emplois pouvaient également être mis à la disposition des associations mais aussi des collectivités territoriales. Dans un premier temps, il s'agissait surtout de proposer aux jeunes une initiation à l'emploi, mais assez rapidement, l'accent a été mis sur l'utilité sociale de ces emplois. On a parlé alors d'utilité collective, ce fut le cas des « travaux d'utilité collective », les « TUC ». Ce système culmina avec la mise en place à partir de 1998 des emplois-jeunes.

Ces outils juridiques, pensés au départ pour les populations jeunes à faible qualification ont été ensuite étendus aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires des minima sociaux, principalement du RMI. Au lieu de s'engager dans la direction d'un outil unique qui aurait pu trouver sa place à côté des contrats à durée indéterminée et à durée déterminée, les législateurs ont essayé de définir des contrats

très ciblés sur les types de population et de problèmes rencontrés par ces populations. On aboutit ainsi à un nombre très important de mesures et de types de contrat et chaque changement de gouvernement depuis le début des années 80 se traduit par l'apparition de nouveaux contrats et la disparition de certains autres. Alors que les deux derniers PNAI proposaient des mesures visant à réduire et à simplifier ces dispositifs, on se retrouve en mai 2006 avec un nombre de contrats différents probablement le plus important depuis une vingtaine d'année. La dernière refonte importante de ces contrats aidés résulte de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, à laquelle sont venues s'ajouter les mesures du plan d'urgence pour l'emploi.

2.2.1 Des contrats aidés pour accéder à l'emploi dans le secteur marchand :

Il s'agit principalement du **contrat initiative-emploi (CIE)**. Ce contrat est destiné à permettre un retour rapide à l'emploi à durée indéterminée des personnes rencontrant des difficultés importantes d'accès à l'emploi. Ce contrat ouvre droit pour l'employeur à des aides financières de l'Etat et pour le salarié à un accompagnement en matière d'orientation, de formation professionnelle ou de validation des acquis de l'expérience. Dans les départements d'outre-mer, ce contrat modifié prend le nom de **contrat d'accès à l'emploi (CAE)**³³. Au total, près de 212 000 personnes bénéficiaient de ces contrats à la fin avril 2006.

Le **contrat d'insertion- revenu minimum d'activité (CI-RMA)** est un contrat du secteur marchand proposé aux bénéficiaires du RMI. Il ne concernait que moins de 2000 personnes à la fin de l'année 2005.

Dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi, le Premier ministre a proposé la mise en place d'un nouveau contrat, le **contrat « nouvelles embauches »**. Il s'agit d'un contrat à durée indéterminée mais qui obéit à des nouvelles règles de rupture pendant les deux premières années de sa mise en œuvre. Ce contrat a été signé par 52 000 personnes en mars 2006 et les déclarations d'intention d'embauche sont de l'ordre de 400 000 mais outre le fait qu'il est difficile d'anticiper sur la réalisation de ces embauches, il est probable que des effets de substitution sont à l'œuvre dans la mise en place de cette mesure.

Le **contrat jeune en entreprise** connu aussi sous le nom de « soutien à l'emploi des jeunes en entreprise » (SEJE) concernait fin avril 2006 près de 114 000 jeunes de 16 à 25 ans. Ce contrat vise à favoriser l'embauche, en contrat à durée indéterminée, de jeunes titulaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), ou résidant dans une zone urbaine sensible (ZUS) ou ayant un faible niveau de formation inférieur au second cycle. Ce contrat ne prévoit pas de temps pour la formation, en revanche, il peut être rompu par le jeune sans préavis pour entrer dans une action de formation. L'employeur bénéficie d'une aide directe de l'Etat ainsi que des exonérations de charges sociales.

Le **contrat de professionnalisation** vise surtout les jeunes de 16 à 26 ans souhaitant compléter leur qualification. Les jeunes perçoivent une part du SMIC selon leur âge et leur niveau de formation. L'employeur touche 200 euros par mois la première année et 100 la seconde. Il bénéficie d'une exonération des charges patronales. 115 000 jeunes étaient concernés par ce contrat à la fin avril 2006.

Le **contrat d'apprentissage** qui vise à obtenir par alternance un diplôme pouvant aller jusqu'au niveau d'ingénieur, concerne les 16-25 ans et depuis l'adoption de l'apprentissage junior en mars 2006, les jeunes de 15 ans. Le contrat peut varier de un à trois ans. Les jeunes sont rémunérés sur la base d'un

³³ Que l'on ne confondra pas avec le Contrat d'accompagnement vers l'emploi du secteur non marchand !

pourcentage du SMIC selon leur âge et leur année d'étude. A la fin avril 2006, on comptait 380 000 jeunes en apprentissage.

2.2.2 Les contrats aidés du secteur non marchand

Le **contrat d'avenir** est destiné à permettre un retour à l'emploi des bénéficiaires des minima sociaux. La personne embauchée bénéficie d'un contrat à durée déterminée de deux ans à temps partiel associé à des actions de formation et d'accompagnement. Elle perçoit un salaire calculé sur la base du SMIC et continue de percevoir un minima social diminué du montant du salaire versé par l'employeur. Le bénéficiaire du RMI signe obligatoirement un contrat d'insertion. L'employeur doit être une collectivité locale, une structure d'insertion par l'activité économique ou un organisme privé à but non lucratif. Près de 32 000 contrats d'avenir étaient signés en avril 2006.

Le **contrat d'accompagnement vers l'emploi** a pris la suite des contrats Emploi-solidarité et Emploi-consolidé³⁴. A la différence des CES et CEC précédant, le CAE est un contrat de travail d'une durée déterminée minimale de 6 mois et maximale de 24 mois ouvrant un accès aux droits sociaux et surtout à des temps de formation. La convention signée entre l'Etat et l'ANPE prévoit le projet professionnel, les conditions d'accompagnement vers l'emploi, les actions de formation et de validation des acquis de l'expérience. Ce contrat est conçu comme une étape vers un emploi stable non aidé. Il rencontre un réel succès puisque plus de 160 000 conventions étaient signées fin avril 2006.

Créé en 2003 et révisé à plusieurs reprises, le **contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)** propose aux jeunes de 16 à 25 ans un parcours personnalisé alternant formation, stage et emploi. Il est proche du programme TRACE qu'il a remplacé. Le jeune perçoit une allocation de 900 euros annuels maximum couvrant les périodes pendant lesquelles il n'est pas rémunéré. A la fin février 2006, on comptait un peu plus de 160 000 jeunes bénéficiant de ce dispositif qui s'appuie fortement sur le maillage des structures locales accueillant les jeunes. Sur l'ensemble du territoire, 500 missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) accueillent des jeunes de 16 à 25 ans ayant des difficultés professionnelles et sociales. 700 000 jeunes y passent chaque année, reçus par des conseillers qui abordent à la fois les problèmes d'emploi mais aussi de formation, de santé, de logement...

A la suite de la suppression des « **emplois-jeunes** », de nombreuses régions ont mis en place des dispositifs particuliers qui se superposent aux actions de l'Etat. Il s'agit principalement des emplois tremplins, contrats à durée indéterminés dans les vingt régions de gauche. Ces contrats sont désignés sous des appellations différentes, il s'agit de "l'action tremplin vers l'emploi et la formation en Poitou Charente, du "contrat ressources" en Bourgogne, alternance de périodes de formation et en entreprise, de "2000 parcours vers l'emploi" également en Bourgogne en lien avec la fédération française du bâtiment et, en Rhône-Alpes, du "contrat d'aide et de retour à l'emploi durable" alliant formation, accompagnement et séquences en entreprises³⁵.

Au-delà des mesures ponctuelles, l'évolution de ces contrats, et en particulier l'émergence de contrats fortement dérogatoires, du type contrat nouvelles embauches ou contrat première embauche repose, plus globalement, la question du rapport contractuel de travail et remet à l'ordre du jour la question d'une refonte en profondeur du contrat de travail. Ce pourrait être l'objet d'un des débats sociaux de la prochaine campagne présidentielle, de la même manière que devrait trouver place dans ces débats

³⁴ Ces derniers en voie d'extinction concernaient encore un peu plus de 40 000 personnes en avril 2006.

³⁵ Voir « Les jeunes non qualifiés », La Documentation française, n° 915, août 2005, 119 p et « l'insertion des jeunes sur le marché du travail entre 2002 et 2004 », INSEE première n° 1061, janvier 2006, 4 p.

l'examen de nouvelles propositions qui tournent autour de l'idée d'un droit à l'insertion professionnelle, d'un droit universel à l'emploi ou d'une sécurité sociale professionnelle.

2.3 L'insertion par l'activité économique : un sas vers l'emploi ou un tiers secteur ?

Le secteur de l'insertion par l'activité économique est constitué d'un ensemble d'institutions, associatives ou privées, développées à partir des années 1980 à la convergence d'un double mouvement de rapprochement du social vers l'économique et de l'économique vers le social. Trois grands blocs regroupent un peu plus de 2000 structures : les associations intermédiaires, les entreprises de travail temporaire d'insertion et les entreprises d'insertion. A ce secteur, il faut ajouter quelque 2300 organismes, associatifs mais aussi parfois publics, qui développent des chantiers d'insertion.

Ces dispositifs, que l'on considère comme une première étape avant le retour sur le marché du travail, proposent des embauches à durée déterminée à des personnes en difficulté sociale et économique. Ce secteur met l'accent sur l'accompagnement individualisé des personnes et combine des parcours avec alternance de travail et de formation. Les structures de l'insertion par l'activité économique relèvent de deux secteurs : l'activité de production de biens et de services en vue de leur commercialisation et les activités d'utilité sociale. Leur fonctionnement s'inscrit dans un cadre juridique redéfini par la loi du 29 juillet 1998 et réaménagé par la loi de cohésion sociale de 2005. Toutes les structures d'insertion par l'activité économique sont conventionnées par l'Etat. Les publics accueillis sont agréés par l'Agence nationale pour l'emploi qui garantit que les structures reçoivent bien les personnes les plus éloignées de l'emploi. Le pilotage local se fait par le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique sous la responsabilité du représentant de l'Etat.³⁶ Les associations intermédiaires, structures à but non lucratif créées en 1987, procèdent à du prêt de main d'œuvre à titre onéreux. On comptait en 2004 quelque 908 associations intermédiaires regroupant 3445 salariés et ayant mis à disposition 180 000 personnes, soit 20 000 équivalents temps plein. Ces emplois sont pour une forte moitié des emplois chez des particuliers (emplois de maison) et pour l'autre part en entreprise ou collectivité. Dans ces deux derniers cas, les activités de nettoyage représentant 20 % de ces emplois. On y retrouve 2/3 de femmes et 1/3 d'hommes.

Les entreprises d'insertion créées en 1992 recrutent en contrat à durée déterminée des personnes en difficulté sociales et professionnelle pour une durée maximale de 24 mois, renouvelable deux fois dans la limite de cette durée. Chaque poste de travail donne droit à une aide de l'Etat de 8385 euros en plus de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale. On comptait en 2004 près de 900 entreprises d'insertion employant 5742 salariés permanents et proposant un accompagnement à environ 10 500 salariés en insertion. Les 2/3 de ces salariés sont des hommes.

Les entreprises de travail temporaire d'insertion créées en 1994 mettent à disposition d'entreprise clientes, dans le cadre de missions temporaires, des personnes connaissant de réelles difficultés d'insertion. Ces entreprises organisent des actions d'accompagnement social et professionnel. L'aide de l'Etat s'élève à 18 294 € par an au maximum pour un poste d'accompagnement à plein temps s'occupant de 12 salariés en insertion. En 2004, on comptait 246 entreprises de travail temporaire d'insertion employant 844 salariés, concluant près de 200 000 contrats de missions par an pour un volume d'équivalents temps plein de 5700 personnes. Le ratio par sexe est voisin de celui des entreprises d'insertion.

³⁶ Les données relatives à ces structures portent sur l'année 2004, voir Roza CEALIS, « l'insertion par l'activité économique », Premières synthèses, premières informations, Dares, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, n°15.1, avril 2006.

Enfin, les chantiers d'insertion sont organisés dans le cadre de la loi du 28 juillet 1998 par des organismes d'utilité sociale et mettent en situation de travail des personnes en très grande difficulté dans le cadre d'activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits. Le nombre de structures développant des chantiers d'insertion était de 2400 en 2004. Dans la plupart des cas, il s'agit d'associations. Plus de 60 000 salariés, des hommes pour les $\frac{3}{4}$, ont travaillé au cours de l'année 2004 dans de telles structures et 45 000 ont été embauchés dans l'année. Les embauches se font majoritairement en contrat aidé et concernent surtout des hommes, allocataires du RMI. Près d'un quart trouve un emploi à la sortie du chantier d'insertion.

Si dans les années 1980-1990 l'ensemble de ce secteur a été souvent décrit en utilisant la métaphore du sas, l'insertion par l'économique n'aurait alors été qu'un vaste secteur assurant des transitions entre le chômage, les minima sociaux et l'emploi, le maintien de fortes tensions sur le marché du travail a conduit à relativiser cette perspective. On constate surtout de forts décalages selon le type de structures. Ainsi, près de la moitié des personnes passées dans les entreprises de travail temporaire d'insertion occupent un emploi salarié, principalement dans le secteur non marchand à la fin de leur passage dans cette structure. Dans le cas des associations intermédiaires, le taux d'emploi n'est plus que de 42 %, il passe à 32 % pour les entreprises d'insertion et descend à 26,7 % pour les chantiers d'insertion.

2.4 Ressources, intéressement et aides fiscale : « rendre le travail payant »³⁷

Sous cet intitulé se trouve regroupée une pluralité de mesures dont toutes visent à accroître l'écart entre les revenus du travail et les revenus des prestations d'assistance. Cette démarche, issue des recommandations de l'OCDE dans les années 80, s'appuie sur l'hypothèse que c'est l'absence de gain suffisant qui dissuade les allocataires des minima sociaux de reprendre un emploi.

La première de ces mesures réside dans l'existence d'un décalage entre l'évolution des minima sociaux et les salaires. La loi garantit une progression du RMI au moins égale à l'inflation. Depuis sa mise en place, cette prestation a bénéficié de plusieurs augmentations. Au final, entre 1989 et 2003, le RMI a progressé de 5 % en euros constants. Cette augmentation a été plus forte pour les familles nombreuses. Au cours de la même période, le salaire minimum a progressé de 18 %.³⁸

Un plan triennal de réduction des impôts a été mis en place en 2000. Cette réforme porte sur l'ensemble des revenus et pas uniquement sur les revenus les plus bas³⁹. Dans le même temps, la décote de l'impôt sur le revenu est également modifiée. La décote est une mesure qui permet de diminuer le montant de l'impôt pour les ménages qui paient les plus faibles montants. De ce fait, le seuil en dessous duquel on ne paie plus d'impôt se trouve abaissé. Cette mesure peut améliorer d'une ou deux centaines d'euros les revenus des ménages à faibles ressources mais soumis à l'impôt sur le revenu.

³⁷ Nous reprenons ici la traduction de « to make work pay » en rappelant qu'il s'agit plus d'un slogan que l'affirmation d'une politique, slogan par ailleurs trompeur puisqu'il ne s'agit pas de rendre le travail payant par une augmentation des salaires, mais bien de réduire les prestations d'assistance sociale pour creuser un écart entre les revenus d'assistance et les salaires ou de procéder à des transferts de ressources sur les bas salaires.

³⁸ Valérie ALBOUY, François BOUTON, Christel COLIN, Rmistes et bas salaires : quelles évolutions des ressources depuis 1989 ? Les travaux de l'Observatoire. 2003-2004. Paris La documentation française. p 647-662.

³⁹ La lettre n°267 du 20 octobre 2005 de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) rappelle que les baisses d'impôts profitent en priorité aux ménages les plus riches.

Le second dispositif fiscal qui vise à améliorer la situation financière des ménages à bas salaire est la « prime pour l'emploi ». Il s'agit d'un dispositif fiscal instauré par une loi du 30 mai 2001 qui prend la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu représentant une dépense fiscale en 2005 de 2,7 millions d'euros et qui se matérialise dans certains cas par des versement nets des services fiscaux. Lorsque le foyer est imposable, la prime vient en déduction de l'impôt dû, dans les autres cas, la différence ou l'intégralité de la prime est payée par le Trésor public.

L'objectif de cette prime était d'encourager l'exercice d'une activité professionnelle dans un contexte de réflexion sur les mécanismes d'incitation au travail alors que la reprise économique de la fin des années 90 ne se traduisait pas par une baisse rapide des taux de chômage.

L'article 3 de la loi de finances pour 2006 a apporté une amélioration substantielle à la prime pour l'emploi : augmentation de 50 % cumulée sur les années 2005 à 2007 et montant maximum individuel prévu en 2007 de 809 euros. Le versement est mensualisé et des améliorations spécifiques sont faites au bénéfice des travailleurs à temps partiel.

D'autres mesures fiscales sont intégrées dans la loi de finances pour 2006 visant là encore à améliorer la situation des personnes qui reprennent un travail:

- l'article 7 instaure un crédit d'impôt de 1500 euros au bénéfice des demandeurs d'emploi, titulaires de minima sociaux ou victimes de licenciement économique ou d'un plan de sauvegarde de l'emploi qui prendront un travail entre le 1er janvier 2005 et le 31 décembre 2007 et déménageront à plus de 200 kilomètres pour cela ;
- l'article 8 vise à favoriser la mobilité géographique et instaure un allègement fiscal sur les revenus tirés de la location d'un logement lorsque le propriétaire est amené à le louer suite à un changement de résidence pour raisons professionnelles

La mesure la plus directement ciblée sur l'incitation du passage de l'allocation au salaire est l'intéressement. Il s'agit d'une mesure qui était prévue dès le moment de la mise en place du RMI mais alors peu utilisée. Le principe est simple : les revenus tirés d'une activité ou d'une formation rémunérée peuvent être intégralement cumulés avec le minimum social pendant 3 à 6 mois, puis à hauteur de 50 % pendant les trois trimestre suivants. Quelques différences existent selon les minima sociaux et cette mesure a été étendue récemment aux allocataires de l'allocation aux adultes handicapés.

Les règles qui régissaient l'intéressement étaient particulièrement complexes et faisaient qu'un allocataire ne pouvait prévoir, en reprenant une activité, le montant de ses revenus dans l'année suivant la reprise d'un travail. Il s'exposait par ailleurs à une baisse de revenu à la fin de la première année de travail (de l'ordre de 16 % pour un allocataire du RMI qui reprenait un travail à mi temps).

Non seulement ce dispositif d'intéressement était complexe, peu lisible et trop parcellaire mais de plus, son efficacité était assez faible et ne concernait que 13,5 % des allocataires du RMI en 2000 et seulement 11,5 % en juin 2005. S'agissant de l'API, l'intéressement est toujours resté minoritaire et ne concerne guère que 7 % des bénéficiaires.

Différents textes ont modifié ce système au cours des deux dernières années. Tout d'abord, le décret du 29 août 2005 a créé une prime exceptionnelle de retour à l'emploi de 1000 euros versée aux demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API ou de l'AAH, créant, reprenant une entreprise ou prenant un emploi dans le secteur marchand. Financée par l'Etat, cette prime est versée après quatre mois d'activité.

La réforme la plus importante de l'intéressement résulte de la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. La loi instaure un mécanisme sous la forme d'un cycle d'intéressement de douze mois

- un cumul intégral des minima sociaux et du salaire du travail pendant trois mois ;
- le versement d'une prime dite de retour à l'emploi de 1000 euros après quatre mois de travail : couvrir les coûts afférents à la reprise d'emploi : habillement, transports, garde d'enfant ;
- le versement d'une prime mensuelle forfaitaire de 150 euros pour les personnes isolées, 225 euros pour les couples et les familles pendant neuf mois.

Un dispositif qui s'applique au travail à temps partiel (les mi-temps pendant plus d'un mois sont couverts) mais l'horaire global doit dépasser 78 heures par mois. Cette même loi organise une priorité d'accès aux crèches pour les bénéficiaires des minima sociaux. Cette priorité d'accueil des enfants est réservée aux bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS exerçant une activité lorsqu'ils sont seuls ou lorsqu'ils ont un conjoint exerçant lui-même une activité. Cette priorité s'impose à toute structure de garde collective qu'elle soit publique ou privée.

Ces dispositifs devraient encore évoluer dans les prochains mois. Le Premier ministre s'apprête à engager une concertation approfondie sur les propositions des sénateurs qui visent à améliorer les conditions d'insertion dans le monde du travail et ce pour les bénéficiaires des minima sociaux. Ce même rapport préconise la fusion du RMI et de l'API en une allocation d'insertion unique. Le Premier ministre souhaite par ailleurs engager des expérimentations dans un certain nombre de départements volontaires afin de tester des dispositifs qui permettraient de valoriser le retour à l'emploi dès la première heure de travail des bénéficiaires de minima sociaux.

Ces mesures postulent qu'une large part des bénéficiaires des minima sociaux peut reprendre un emploi rapidement. L'expérience montre que cette hypothèse doit être nuancée. Une fraction des minima sociaux concerne d'abord des personnes qui ne sont plus en âge de travailler. C'est le cas pour le minimum vieillesse mais aussi, bien souvent pour l'allocation veuvage. Les études sur les allocataires des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique montrent que ces allocataires sont le plus souvent proches de l'âge de la retraite. S'agissant de l'allocation de parent isolé, on remarque que cette allocation est proposée à des femmes élevant un ou plusieurs enfants et que les systèmes d'accueil collectifs d'enfants sont plutôt actuellement saturés. La priorité accordée récemment ne fera que changer la place dans la file d'attente. S'agissant enfin du RMI, on note qu'une partie des allocataires, probablement de l'ordre d'un tiers, se trouve pour des raisons d'âge et de santé très éloignée de la possibilité de reprendre un travail, y compris dans les périodes d'amélioration de la conjoncture.⁴⁰

2.5 Les exonérations de charges sociales sur les bas salaires

Depuis 1993, pas moins de huit réformes importantes se sont succédées visant à réduire les cotisations patronales sur les bas salaires, générant une forte instabilité de ces dispositifs. Les évolutions ont porté sur la fenêtre d'exonération étendue de 1,1 jusqu'à 1,7 SMIC avant de revenir à 1,6 fois le montant du salaire minimum. L'ampleur de l'exonération a été augmentée de 5,4 points jusqu'à 26 points de cotisations sociales et la forme de l'exonération (linéaire ou en escalier) a elle aussi beaucoup varié. Le dispositif qui s'applique actuellement au secteur marchand revient à exonérer de la presque totalité des cotisations de sécurité sociale les salaires inférieurs à 1,6 SMIC, soit un coût de l'ordre de 16 milliards d'euros en 2004, charge principalement supportée par les organismes de sécurité sociale.

⁴⁰ Voir « Les allocataires du régime de solidarité », in Premières informations, premières synthèses, Dares, Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, n°17.1, avril 2006.

Ces différentes mesures visent à réduire le coût des travailleurs peu qualifiés afin de limiter leur exposition au chômage. Les résultats doivent cependant être nuancés.⁴¹ Les évaluations réalisées ont montré que le nombre moyen d'emplois non qualifiés créés est un peu supérieur à 250 000 pour une enveloppe budgétaire de 5 milliards d'euros soit un coût par emploi créé ou sauvegardé de l'ordre de 19 700 €. Ce montant est proche du coût d'un emploi au SMIC à temps complet. Les cotisations sociales à la charge des employeurs représentent de l'ordre de 10 points pour les bas salaires et de 40 points pour les salaires élevés.

L'analyse de ces réformes, effectuée par Yannick L'HORTY, montre qu'elles répondent surtout à une logique budgétaire et à des mécanismes de type défensif visant, par exemple, à ne pas augmenter les charges lorsque le SMIC augmente. Dans la plupart des cas, ces priorités l'emportent sur l'organisation en profondeur de la baisse du coût du travail non qualifié permettant de réduire le chômage de ces travailleurs. Par ailleurs, on connaît assez mal l'impact des baisses de charges sociales sur les emplois plus qualifiés mais l'hypothèse de l'existence partielle d'effets de substitution n'apparaît pas déraisonnable.

Les débats parlementaires dans le cadre de la loi de finances pour 2006 ont fait apparaître des directions de réformes. Celles-ci consisteraient à organiser une compensation budgétaire des exonérations de cotisation sociale sur les bas et moyens salaires en reversant directement aux organismes de sécurité sociale le produit d'un ensemble de prélèvement fiscaux. Un barème progressif serait fixé qui devrait intégrer, à la fois, l'exonération sur les bas salaires et la proportionnalité des charges. Le premier objectif de cette évolution serait d'atténuer la fréquence des réformes et donc l'instabilité pour les employeurs, mais aussi de fournir un habillage comptable rendant moins visible la hausse des prélèvements budgétaires.

⁴¹ Yannick L'HORTY, Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires, Connaissance de l'Emploi, Centre d'études de l'emploi, n° 24, Janvier 2006, 4 pages.

Annexe première

Principaux textes de loi adoptés en 2005-2006

1. législation en matière d'emploi et de lutte contre la pauvreté

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

Loi n° 2005-846 du 26 juillet 2005 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures d'urgence pour l'emploi.

Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires des minima sociaux.

Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise.

2. autres législations sociales

Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

1.5.2 Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

1.5.3 Loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école

1.5.4 Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes

Loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commise contre les mineurs.

Annexe 2

Principales sources documentaires utilisées

Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2005, décembre 2005.

ONPES. Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2005-2006. Paris, La Documentation française. Février 2006, 164 p.

11 ème rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées. Face à la crise une obligation de résultat, décembre 2005.

L'état du mal-logement en France. Rapport annuel 2006. Fondation abbé Pierre pour le logement des défavorisés, janvier 2006.

Rapport du Haut conseil à l'intégration. Novembre 2005.

Comprendre les violences urbaines, Regards sur l'actualité, n° 319, mars 2006, Paris, La documentation française.

Le modèle social français. Cahiers français n° 330. Paris, La documentation française, janvier-février 2006.

BARBIER Jean-Claude, 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, Rapport de recherche pour la Dares, Ministère du travail, janvier 2006. 196 p.

FELTZ Henri, Les politiques économiques au service de la stratégie de Lisbonne, Conseil économique et social, Paris, novembre 2005.

HIRSCH Martin, Rapport de la commission sur la vulnérabilité et la pauvreté des familles, Paris, Ministère des solidarités, de la santé et de la famille, 2005, 116 pages.

MERCIER Michel, RAINCOURT Henri de. Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion. Rapport présenté au Premier ministre. Décembre 2005. Documentation française. 32 p.

LAGOUANELLE G., GENET Ch. Prévenir pour mieux lutter contre l'exclusion, rapport du groupe de travail 1 du CNLE, janvier 2006

MILEWSKI Françoise et al. Les inégalités entre les femmes et les hommes : facteurs de précarité. Mars 2005. 337 p.

LE CLEZIO Philippe, Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale. Conseil économique et social, Paris, novembre 2005

LETARD Valérie, rapport d'information sur les minima sociaux, Sénat, rapport n° 334, mai 2005.

ROBERT Didier, l'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous, Paris, Conseil Economique et social, juin 2003.

SANSON Gilles, d'AUTUME Christine, FOURCADE Maryse. Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence. Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales. Avril 2006.55 p.

SCHWEITZER Louis, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité : rapport annuel. Paris, La Documentation française, 2006, 104 p.

Autres sources documentaires mobilisées :

Lettre de la cohésion sociale, accessible chaque mois sur www.cohesionsociale.gouv.fr

Lettre de la Direction générale de l'action sociale – courrier électronique interne

Lettre de l'Observatoire français des conjonctures économiques. www.ofce.sciences-po.fr

Insee Première, publication régulière de l'Institut national de la statistique et des études économiques. www.insee.fr

Premières synthèses, premières informations, publication régulière de la DARES, service d'étude et de recherche du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. www.travail.gouv.fr Rubrique Etudes et statistiques.

Bref Céreq www.cereq.fr

Etudes et résultats, publication de la Direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques. Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. www.sante.gouv.fr

Chaque rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion propose une liste des travaux publiés au cours des 18 derniers mois sur les thèmes de la pauvreté et de l'exclusion, il s'agit là d'un outil précieux pour suivre l'actualité des publications en langue française dans ce domaine.

Note complémentaire au rapport

Stratégie d'inclusion sociale

Premier semestre 2006

1. Le programme français sur l'inclusion retient trois objectifs. Le premier porte sur l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées, le second porte sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes et le troisième cible le développement de l'offre de logement social et d'hébergement.

Sur ces trois objectifs deux concernent directement l'accès à l'emploi. Depuis la loi de 1998 de lutte contre les exclusions (1998) jusqu'aux derniers plans pour l'emploi issus de la loi de cohésion sociale, l'objectif d'accès à l'emploi est une priorité française. Cette priorité ne doit pas être remise en question. Cependant, il existe dans la population pauvre des personnes pour lesquelles la question de l'emploi ne se pose pas en raison de leur âge (il s'agit par exemple des personnes très âgées bénéficiaires des minima sociaux, cela concerne également les demandeurs d'emploi qui ne sont plus soumis à l'obligation de recherche d'un travail en raison de leur âge), en raison de leur situation de santé (cela concerne une partie des allocataires du Rmi qui ne peuvent rentrer dans une catégorie de handicap mais pourtant dont les souffrances de type psychiques ou mentales ne permettent pas de reprendre une activité, il faudrait aussi faire rentrer dans cette catégorie des personnes en situation d'addiction à l'alcool ou à d'autres produits). Il faudrait aussi prendre en compte dans cette catégorisation des personnes très éloignées du travail depuis de nombreuses années pour des problèmes comportementaux. Le niveau des minima sociaux ne permet pas à ces personnes de sortir de la pauvreté et il est peu probable, y compris avec un taux de chômage de l'ordre de 5 à 6 % que ces personnes puissent retrouver un travail. Faute d'affirmer un objectif sur cette population, elle sera un peu plus stigmatisée au fur et à mesure que retourneront vers l'emploi des personnes actuellement en situation de pauvreté.

2. Au fur et à mesure que se mettait en place la procédure des PNAI, on peut affirmer qu'un apprentissage s'est fait à l'intérieur des ministères sociaux français pour mettre en commun des mesures et rapprocher des actions. Le document de politique transversale piloté par la Direction générale de l'action sociale (DGAS) est un bon exemple de ces rapprochements qui ont conduit des secteurs comme le sport, la culture et la justice à s'affirmer plus nettement dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Deux nuances sont à apporter à cette vision positive.

La première concerne le mode de construction des mesures. Jusqu'alors chaque mesure est élaborée par un secteur de l'action publique, le plus souvent indépendamment des autres, et apportée dans le rapport commun. Les cabinets ministériels assurent la mise en cohérence politique, voire arbitrent entre des mesures qui peuvent être divergentes ou inopportunes financièrement ou politiquement. Nous ne sommes pas dans un processus de co-construction des politiques et des mesures mais plutôt de rapprochement de mesures créées de façon spécifique.

La seconde nuance porte sur l'élaboration du rapport stratégique de 2006 pour lequel les trois lignes, inclusion, santé et pensions, ont été élaborées hors d'une véritable concertation entre les responsables des trois secteurs.

3. La question du genre apparaît dans le rapport français de plusieurs manières.

Elle est d'abord une ardente obligation faite aux rédacteurs par l'Union européenne. Cette pression transparaît dans bien des réunions de travail sur le thème : « Mais que va nous dire l'Union européenne si nous n'intégrons pas mieux la place des femmes ? ». Cette pression est d'autant mieux acceptée que l'on retrouve parmi les concepteurs des plans de nombreuses personnes sensibilisées par leurs parcours personnels aux questions de genre. Pour faire simple et sans doute caricatural, une militance féministe trouve dans les recommandations européennes le moyen légitime pour faire avancer les questions de genre.

Les statisticiens, et cela est particulièrement vrai dans l'annexe, désagrège le plus souvent possible les données en fonction du sexe. La difficulté qu'ils rencontrent tient au fait que la pauvreté est mesurée par ménage et non par individu. Un effort serait sans doute à amplifier de ce point de vue.

Au cours des dernières années, des mesures spécifiques ont été ciblées sur la question de genre. Ainsi, une loi sur "*l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*" a été publiée au Journal officiel du vendredi 24 mars 2006. Cette loi prévoit de supprimer avant le 31 décembre 2010 les écarts de salaires entre les femmes et les hommes par le biais de négociations notamment au niveau des entreprises. On trouve dans le programme stratégique d'autres mesures, certes de moindre portée, mais concernant les femmes, s'agissant par exemple de la formation des femmes d'origine immigrées ou des mesures visant à concilier vie professionnelle et vie familiale.

En revanche, il n'est pas certain que chaque mesure proposée fasse l'objet d'une analyse en terme d'enjeu de genre, une sorte de « gender-proofing » qui témoignerait d'une véritable intégration d'une approche de type mainstreaming de genre. Des avancées sont encore possibles dans cette direction.

4. Le rapport français propose des objectifs mais manque encore de cibles plus précises. Lors du dernier conseil interministériel le principe d'objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté a été annoncé par le Premier ministre. Une commande a été passée à l'Observatoire de la pauvreté pour l'élaboration d'une batterie d'indicateurs. Cette commande a été confirmée lors de la réunion de l'Observatoire du 12 octobre. Un groupe de travail a été constitué à l'observatoire en liens avec la Direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques. La réponse à la commande du Premier ministre devrait être faite au cours du premier trimestre 2007.

S'agissant des cibles, on pourrait imaginer retrouver plusieurs thèmes portant sur la réduction de la pauvreté monétaire, de la pauvreté en condition de vie, sur l'accès au logement, sur la formation et en particulier sur les sorties sans diplôme du système scolaire ainsi que sur la santé des personnes en situation de pauvreté.

5. un effort important a été fait en France depuis une dizaine d'années pour produire une information statistique fiable et développée sur les questions sociales. Cet effort est partagé par de multiples instances publiques et privées. Il se traduit aussi bien par la montée en charge d'organismes statistiques comme l'INSEE ou la DREES que par le développement d'outils d'observation sectorielle comme les observatoires.

L'annexe statistique du programme stratégique reflète bien cet effort qui se traduit par le développement d'outils de type monitoring décrivant le nombre et les caractéristiques des bénéficiaires de telles ou telles politiques ainsi que les modalités de mise en œuvre des mesures et des politiques. Ces outils rendent possible le suivi des politiques mises en œuvre et la communication sur ces politiques. Ce travail est actuellement fait de façon approfondie pour le programme de cohésion sociale.

En revanche, le même effort est très loin d'être accompli s'agissant de l'évaluation. Certes des outils comme les panels de suivi des bénéficiaires des allocataires des minima sociaux commencent à apporter de l'information sur les effets des mesures engagées et surtout sur leurs effets à moyen et à long terme. La mise en place récente de ces outils et leur faible nombre, même s'il est en croissance, est surtout une promesse pour les années à venir.

L'évaluation, s'agissant en particulier de la loi de lutte contre les exclusions pour laquelle nous disposons maintenant de plusieurs années de recul, reste le fait des corps d'inspection qui font un travail descriptif intéressant mais ne mobilisent pas les outils et méthodes d'évaluation construits maintenant depuis plusieurs années dans les milieux académiques et professionnels de l'évaluation, qu'il s'agisse des milieux universitaire ou des sociétés d'évaluation. Ce travail avait été effectué en France, par exemple, au moment de la mise en œuvre du Revenu minimum d'insertion, mise en œuvre qui avait été accompagnée d'un important travail d'évaluation. De ce fait, les travaux publiés traitent surtout des modalités de mise en œuvre des politiques, voire du degré d'atteinte des objectifs mais rarement des effets de ces politiques sur les populations. Les études sectorielles qui existent, par exemple à propos de l'efficacité des allègements de charge, ne sont pas mises en perspectives les unes par rapport aux autres.