

CORONAVIRUS : REGARDS SUR UNE CRISE

La série de contributions "Coronavirus : regards sur une crise" de Terra Nova s'efforce de mettre en partage des réflexions, témoignages et questionnements suscités par la pandémie de Covid-19 et ses multiples conséquences. Nous avons souhaité à cette occasion ouvrir nos pages à de nombreux partenaires extérieurs d'horizons variés, témoins, acteurs, experts et constituer ainsi un laboratoire intellectuel à ciel ouvert. Les idées qui y sont exposées ne reflètent pas toutes les positions collectives de Terra Nova.

LES PRIORITÉS SOCIALES APRÈS LA CRISE SANITAIRE

9 juin 2020 | Par Nicolas Duvoux, professeur de sociologie à l'Université Paris 8, membre du Conseil National de Lutte contre les Exclusions et du Comité d'évaluation de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté à France Stratégie, et conseiller scientifique au ministère de la Santé et des Solidarités (DREES-ONPES). Il s'exprime ici à titre personnel.

Avant la crise du COVID, les principales mesures sociales du quinquennat avaient été marquées par leur caractère disparate et contradictoire. Le refus de revaloriser les prestations monétaires pour les populations qui ne travaillent pas constitue la seule ligne directrice identifiable. Ce refus ne fait pas une politique, encore moins dessine-t-il un horizon mobilisateur. La crise actuelle l'a rendu obsolète. Cependant, si le gouvernement s'est finalement résolu à recourir à des aides pour celles et ceux qui ne sont pas en emploi, c'est sous le régime de l'exception. Les aides pour les ménages et les jeunes colmatent les brèches les plus apparentes mais ne sont pas à la hauteur des enjeux, à la fois par leur volume mais peut-être surtout par leur absence d'intégration dans une réflexion d'ensemble sur l'architecture des minima sociaux et de la protection sociale.

La présente note indique un ensemble d'orientations possibles pour mobiliser le système de solidarité et l'adapter face à la crise.

Après une brève contextualisation, elle repose sur trois axes : la revalorisation, l'extension et l'automatisation du versement du RSA ; l'adoption d'une « règle d'or », principe d'action publique général fixant comme objectif de ne pas contribuer à l'augmentation des effectifs de cette prestation pour éviter de rééditer le précédent de la crise de 2008-2009 et la question de l'accompagnement social.

Epidémie, sentiment de société et solidarisme sous la IIIe République

A la fin du XIXe siècle, la rupture opérée par le solidarisme avec l'ère libérale de son temps s'exprime dans des termes qui résonnent profondément avec l'évidence soudaine de la dépendance mutuelle des êtres humains de part et d'autre de la planète. La lutte contre la tuberculose est un des éléments par lesquels l'interdépendance entre les hommes apparaît comme un fait d'évidence. La propagation de la maladie et les mesures de restriction des libertés adoptées pour la freiner révèlent une relation entre le malade et la société qui va dans deux directions, qui se renforcent mutuellement : si le tuberculeux est le produit de la vie sociale, comme les victimes du Covid-19 les produits des interactions entre membres des sociétés actuelles, « en retour, il devient un péril pour ses semblables ». D'où la nécessité de protéger les autres du risque que les contacts nous font courir en tant qu'individus.

Nous sommes les victimes et les responsables de la diffusion d'une menace qui nous dépasse et qui met en cause le fonctionnement de la société elle-même. Et l'Etat-providence, que la sociologie a opportunément désigné comme un Etat social pour souligner sa fonction de protection, en lieu et place de l'attention généralement portée – souvent pour la dénoncer d'ailleurs – à sa capacité de redistribution, apparaît alors comme un remède. Face à la maladie, nous prenons conscience que la société est responsable de la propagation du mal en même temps que son organisation est seule à même d'apporter des réponses à la hauteur des enjeux : « s'il est vrai que la maladie est évitable, on peut dire, en présence de chaque cas de tuberculose, que la société est en faute et en péril^[1]. » La densité des contacts sociaux est responsable de la diffusion de la maladie, en même temps que la perpétuation de la société est menacée par le mal qu'elle a occasionné. Il est donc inéluctable qu'elle se réorganise en vue de sa propre défense.

[1] Léon Bourgeois, « La tuberculose, péril national », *La politique de la prévoyance sociale*, Paris, 1914, t. 2, p. 73.

Ouverture du RSA à 18 ans, revalorisation et automaticité des droits sociaux

On peut ainsi considérer que la double nécessité, morale et juridique, que les sociétés vont imposer à leurs membres aura pour effet d'élever ce que Bourgeois appelait le « sentiment social ». Pour être fidèle à l'inspiration de ce père du solidarisme, c'est dans un socle de droits que le pacte social doit être refondé. L'idée de dette sociale s'est traduite, au fil des décennies, dans un ensemble d'institutions qui assurent une « propriété sociale » aux non-possédants et limite insécurité économique et infériorité sociale[2]. Aujourd'hui, évidemment, ce socle de droits existe, et sa puissance est à la mesure des assauts dont il fait l'objet. Il est également stratifié, la dualisation entre les assurances sociales d'un côté, l'aide et l'action sociale de l'autre étant bien connue. Néanmoins, ce socle est incomplet et, parmi les principales victimes de la crise économique et sociale, se trouvent les moins protégées, les jeunes. Ceux-ci vont en effet devoir affronter, outre une situation matérielle extrêmement difficile du fait du confinement, des perspectives de carrière et de vie profondément et durablement altérées par le contexte social délétère de leur entrée dans la vie active. Notre société leur aura légué une partie importante du poids de cette épreuve ; dès lors, assurer la pleine intégration de cette population dans le droit social apparaît donc comme la première traduction institutionnelle de ce sentiment de société. Le plaidoyer en faveur de l'ouverture au RSA des jeunes est désormais un enjeu du débat public et de débat au sein même de la majorité parlementaire[3].

Fondamentale, cette question ne recouvre pourtant pas l'intégralité des enjeux. Les minima sociaux comme le RSA doivent également être revalorisés. La nation doit assurer un revenu décent à toutes celles et ceux qui sont et seront plus encore à l'avenir plus éloignés de l'emploi. La justification de leur bas montant a tenu jusqu'à ce jour à la volonté de maintenir des incitations à la reprise d'activité. Or ce verrou tombe, pour deux raisons. D'abord, l'offre d'emploi va se raréfier, ce qui oblige à relativiser plus encore qu'on ne pouvait le faire la pertinence des injonctions au retour à l'emploi et des formes de conditionnalité liées aux prestations sociales. Ensuite, si la hausse du RSA s'accompagne d'une hausse parallèle du montant forfaitaire de la Prime d'Activité (ce qui est la logique du barème de cette prestation), les gains au travail sont inchangés, voire peuvent être un peu accrus au niveau du SMIC (puisque le point de sortie de la PA est décalé vers la droite de la courbe, alors que le SMIC ne bouge pas).

[2] Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

[3] « Le RSA doit être ouvert aux moins de 25 ans », Tribune dans le *Journal du dimanche*, 09/05/2020 : <https://www.lejdd.fr/Societe/tribune-le-rsa-doit-etre-ouvert-aux-jeunes-de-moins-de-25ans-3967314>

Dans un contexte de crise économique et dans une architecture institutionnelle où la question – technique et politique – des incitations monétaires à la reprise d'emploi a été « résolue » par le « succès » de la Prime d'Activité[4], il est possible de revaloriser le RSA de manière substantielle. Un objectif « parlant » serait de porter le montant du RSA-socle à hauteur du taux de pauvreté à 50 %. Avec un montant moyen des prestations (RSA-APL) de 762 euros, il faudrait une revalorisation de 108 euros pour atteindre ce seuil aujourd'hui de 870 euros[5].

Enfin, l'automaticité des prestations doit être renforcée, car le contact avec les services sociaux sera brutal pour les « nouveaux pauvres ». Au-delà de la réelle difficulté à accéder à ces services, débordés par un nombre important de demandes et le retard accumulés, et par ailleurs contraints de réduire fortement la présence physique des agents sur site (pour respecter les nouvelles préconisations sanitaires), les nouveaux précaires vont connaître l'humiliation de vivre comme des citoyens de seconde zone dans leur propre société. L'automaticité du versement des prestations sociales apparaît dès lors comme un élément d'universalisation du système de protection sociale et de lutte contre le non-recours. L'automaticité va permettre de limiter les aléas et complexités bureaucratiques liés à l'octroi des prestations pour celles et ceux qui doivent « naviguer » jusqu'à la CAF et dans les différentes files des CAF. Les plus fragiles risquent de se trouver pénalisés par un cheminement déjà complexe et qui risque de l'être encore plus à mesure que la pression va s'exercer sur les CAF pour faire entrer de nouveaux « ayants-droit ». La trajectoire de la Prime d'Activité a montré tout ce qu'il était possible de faire grâce à une quasi-automatisation. Pour le RSA, la difficulté est que l'on se heurterait à la fracture numérique avec une stratégie de tout-dématérialisation. Techniquement, l'automatisation aurait plusieurs avantages : une simplification drastique du système actuel basé sur la déclaration de ressources qui est complexe, et entraîne de nombreux indus ; un dépassement d'un cadre institutionnel complexe entre la CAF qui verse l'allocation, le Conseil Département qui est décideur et accompagne, cette dualité étant source d'inefficacité et de troubles dans l'accompagnement. La mise en œuvre de l'automaticité du versement des prestations renvoie à la question de l'interconnexion entre les systèmes d'information des CAF et des impôts pour avoir les ressources en temps réel. L'arrière-plan politique est d'actualiser la dette sociale par une confiance de principe envers les individus qui demandent de devenir allocataires d'une prestation. Une modération ex post peut intervenir si le renouvellement est sujet à évaluation par des professionnels.

[4] Nicolas Duvoux, « La révolution silencieuse de la Prime d'activité » *La vie des idées.fr*, 04/02/2020, <https://laviedesidees.fr/La-revolution-silencieuse-de-la-prime-d-activite.html>

[5] C'est le sens de la proposition de Revenu Minimum Unique de l'*Observatoire des inégalités* : « Pour la création d'un revenu minimum unique », 17/10/2019. https://www.inegalites.fr/Pour-la-creation-d-un-revenu-minimum-unique?id_theme=15

Sur ces trois points, les rapports Sirugue et de l'Institut des Politiques Publiques dans le cadre du projet d'expérimentation du revenu de base par un groupe de Départements[6] pourraient servir d'éléments de cadrage financier dans un délai très resserré.

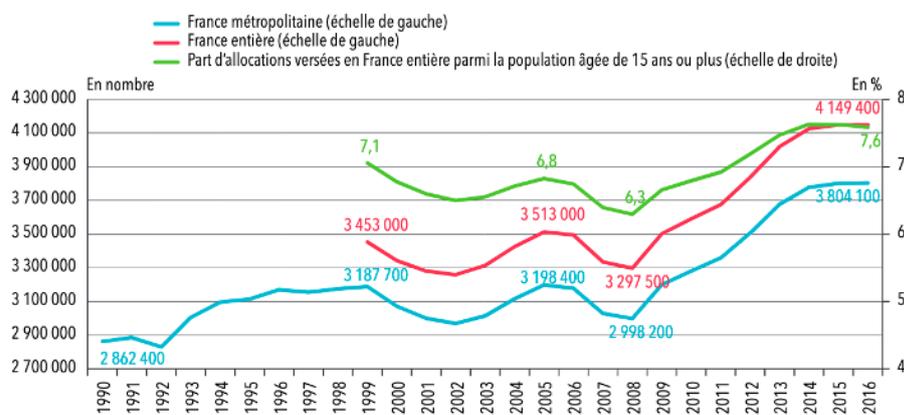
Une « règle d'or » pour le RSA

Le deuxième axe est d'empêcher les « nouveaux pauvres » de le devenir en inventant des dispositifs de prolongement des mécanismes d'assurance. La crise économique de 2008-2009 a débouché sur une augmentation de 30 % du nombre d'allocataires du Revenu de Solidarité Active en l'espace de 8 ans (graphique 1). Les chômeurs ont été « déversés » vers l'assistance, moins gratifiante du point de vue des revenus assurés, du statut social et des droits. Cette évolution n'est pas propre à la France : l'extension du recours aux minima sociaux en Europe a été 1) l'effet du chômage et 2) des réformes de la couverture chômage qui, même quand le chômage baisse, conduisent à une augmentation du nombre d'allocataires de minima sociaux[7].

Graphique 1 :

Evolution du nombre (depuis 1990) et de la part parmi la population âgée de 15 ans ou plus (depuis 1999), d'allocations de minima sociaux versées

Source : Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistributions, 2019, DREES.



Note > Données non disponibles avant 1999 pour les DROM. Pour des raisons de non-disponibilité des données, les allocataires de l'ADA en 2015 ne sont pas pris en compte. Sans tenir compte des allocataires de l'ADA en 2016, le taux de croissance du nombre d'allocataires est de -1,8 % en France entre fin 2015 et fin 2016, et non de 0,0 % comme sur ce graphique. Sans tenir compte des allocataires de l'ATA, qui a connu une très forte restriction de son champ le 1^{er} novembre 2015 avec la création de l'ADA, le taux de croissance serait de 1,6 % en France entre fin 2014 et fin 2015, et non de 0,5 %.

Champ > Effectifs en France, au 31 décembre de chaque année.

Sources > CNAAMTS ; CNAF ; CNAV ; MSA ; DREES ; Pôle emploi ; FSV ; Caisse des dépôts et consignations ; Ofii ; Insee, population estimée au 1^{er} janvier de l'année $n+1$ (pour le taux d'allocataires de l'année n).

[6] Institut des Politiques Publiques, « Revenu de base, de l'utopie à l'expérimentation », Rapport 18, 2018 : <https://www.ipp.eu/actualites/6-juin-journee-revenu-de-base-de-lutopie-a-l'experimentation/>; Christophe Sirugue, Clément Cadoret, Sébastien Grobon, *Repenser les minima sociaux. Vers une couverture sociale socle*, Rapport au Premier Ministre, Avril 2016, https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_-_repenser_les_minima_sociaux_-_christophe_sirugue_-_avril_2016.pdf

[7] Antoine Math, « L'évolution de la protection apportée par les revenus minima garantis », *Chronique internationale de l'IRES*, 2018/4, p.3-22.

La crise économique actuelle risque de produire des effets au moins équivalents, et les acteurs de l'urgence sociale témoignent déjà de la fréquentation des accueils de jour, distributions alimentaires, etc. par des profils jusqu'alors inconnus, dont la trajectoire tient à un fil. Les risques d'une telle évolution sont prévisibles : dégradation des situations individuelles des personnes concernées ; impossibilité pour les acteurs de mettre en œuvre un accompagnement de qualité pour des publics aussi nombreux ; perte de légitimité à moyen terme de cet instrument de solidarité. Il est pourtant possible de prévoir et donc d'anticiper une partie de ces risques pour éviter qu'ils ne se concrétisent. Il s'agit donc d'explicitier, d'anticiper et de conjurer, par une action globale, le risque d'une universalisation « par le bas » de la protection sociale. L'enjeu est de faire de la solidarité une politique d'ensemble et non une somme d'instruments techniques[8] ; de le limiter au maximum en obligeant la collectivité à n'utiliser cet instrument qu'en dernier ressort et en faisant de l'évolution des effectifs des prestations de solidarité un objectif transversal de politique publique.

On préconise donc l'adoption d'une règle d'or dont le principe serait le suivant : obliger la collectivité à proposer « autre chose » aux personnes touchées que les minima sociaux. Les effectifs de ceux-ci vont nécessairement augmenter dans les prochains mois car il est dans leur vocation d'amortir la crise pour ceux qui n'auront pas ou plus d'indemnisation au chômage. Il faut néanmoins articuler l'action immédiate sur les minima sociaux, et en particulier sur le RSA (revalorisation, automaticité, ouverture à 18 ans), qui est un progrès social, avec une inscription dans le temps long qui incite la société à se l'approprier sans se défausser sur elle.

De la même manière que la collectivité a su prévenir une partie de la mortalité liée au COVID-19 en se mobilisant dans l'ensemble de ses dimensions, prévenir la chute des victimes de la crise suppose d'activer des leviers divers, tendus vers un triple objectif. D'abord, ce principe sectoriel (dans la mesure où il vise une politique sociale spécifique) aurait le mérite, au vu du rôle de « voiture-balai » que joue le RSA, de servir, de manière préventive, de principe général de politique publique. Ensuite, si l'on suit ce critère pour discerner les bons des mauvais choix de politique économique, alors c'est bien une politique générale qu'il s'agit de bâtir.

[8] Pierre Laroque, discours prononcé le 23/03/45 à l'École nationale d'organisation économique et sociale à l'occasion de l'inauguration de la section assurances sociales, Michel Lagrave et Pierre Laroque, « Hommage à Pierre Laroque à l'occasion du centenaire de sa naissance », *Revue Française des Affaires Sociales*, 2008/1, p.151-163.

Suspendre la réforme de l'assurance-chômage ne suffira pas ; il faudrait, à rebours de la logique que cette réforme défendait, étendre un filet de sécurité qui maintienne les chômeurs dans un périmètre de droits à l'indemnisation du non-emploi. La question urgente est bien d'équiper les assurances sociales pour faire face à la crise[9] ou de déployer largement des instruments imaginés pour faciliter les transitions professionnelles à travers une indemnisation plus importante et un accompagnement renforcé (Contrats de Sécurisation Professionnelle). Enfin, cette orientation ne sera tenable, à terme, que si elle est liée à l'adoption d'un « Green New Deal »[10] qui déploie une politique massive de créations d'emploi dans les secteurs en tension mais actuellement mal payés et à un déploiement des initiatives qui assurent un lien entre satisfaction des besoins sociaux et retour à l'activité pour les plus éloignés de l'emploi[11]. Il est encore temps d'inventer des protections nouvelles qui évitent à nombre de nos concitoyens, déjà affectés par la crise, de subir cette chute. La fenêtre temporelle est brève car c'est environ avec un an de retard que les effets de la crise économique se font sentir sur les minima sociaux. Or, c'est en amont que ce principe a un sens.

L'accompagnement pour pallier une partie du coût humain de la crise

Enfin, l'accompagnement social mis en œuvre, entre autres, par les associations et les départements devra être doté des financements nécessaires, tant les défaillances d'entourage et de soutien social auront pu produire des effets qui, s'ils ne sont pas pris en compte, risquent de produire les maux sociaux de demain. Cette orientation ne remet pas en cause les mesures de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté[12] : elle renforce le pilier prestation monétaire en même temps qu'elle l'inscrit dans l'architecture d'ensemble de la protection sociale[13].

[9] Michaël Zemmour, « Chômage, Sécu : la question urgente n'est pas le déficit mais l'adaptation des règles à la crise », Alternatives Economiques, 23/04/2020 <https://blogs.alternatives-economiques.fr/zemmour/2020/04/23/chomage-secu-la-question-urgente-n-est-pas-le-deficit-mais-l-adaptation-des-regles-a-la-crise>

[10] Sur le Green New Deal, un ensemble de ressources sont rassemblées sur cette page : <https://politicalscience.jhu.edu/events/global-green-new-deal/reading-list/> ; voir Jean Gadrey, « Le Green New Deal en Europe : une appellation nécessaire mais insuffisante », 24 février 2020 : <https://blogs.alternatives-economiques.fr/gadrey/2020/02/24/le-green-new-deal-en-europe-une-appellation-interessante-mais-insuffisante>

[11] On pense ici à l'expérimentation Territoires Zéro Chômeurs de Longue Durée : « De l'assurance chômage à l'assurance emploi : Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée, une pierre à l'édifice », 26 mai 2020, <https://www.tzclld.fr/de-lassurance-chomage-a-lassurance-emploi-tzclld-une-pierre-a-ledifice/>

[12] Voir une présentation actualisée sur le site du ministère de la Santé et des Solidarités : <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/>

[13] Cette orientation est d'ailleurs préconisée par l'inspirateur de cette stratégie, Olivier Noblecourt, délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2017-2020) : https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/05/21/le-covid-19-a-revele-les-insupportables-inegalites-de-ressources-et-d-acces-aux-soins_6040325_3232.html

La règle d'or actualise la dimension préventive de la stratégie au niveau collectif et non plus seulement individuel. L'enjeu de la stratégie est de ne pas tout miser sur la réparation mais d'anticiper le plus possible. On s'engage, au maximum, à préparer et anticiper plus qu'à réparer. Accessoirement, cela obligerait à plus de transversalité dans les actions en « orientant » ces ressources vers les publics les plus en difficulté. Ainsi, le Plan d'Investissement dans les Compétences pourrait être massivement dirigé vers ces publics.

Il s'agit ainsi de lier l'octroi du RSA à un accompagnement multidimensionnel, qui aille de l'emploi au lien social, en passant par la santé ou les violences conjugales. Les différenciations territoriales vont être massives. Certains territoires auront été peu affectés, d'autres beaucoup plus. Dans certains, les enjeux de mobilité et d'isolement vont rester centraux tandis que dans d'autres vont se développer à une échelle beaucoup plus large qu'avant des problématiques d'égalité des chances, de lutte contre les violences conjugales et familiales, etc. La réponse la plus adéquate semble être, pour l'Etat, de donner un cap plutôt que de fixer une feuille de route contraignante et renvoyant à des indicateurs décontextualisés. L'objectif d'un accompagnement pour tous est souhaitable, à condition de le dissocier de toute forme de coercition, contraire à l'esprit originel de l'insertion mais également particulièrement inadaptée dans une période marquée par une crise de l'offre d'emploi.

L'ensemble de ces réponses supposent d'être articulées et cohérentes. L'heure n'est plus aux demi-mesures ni à la dispersion des forces dans un « pragmatisme » à courte vue en matière sociale. Elle est à une amélioration à la fois substantielle et cohérente du filet de protection sociale, adossée à la doctrine qui a permis à notre société de bâtir une des protections sociales les plus protectrices au monde.