

Réformer la solidarité sans renoncer à l'emploi

Anne Eydoux

Centre d'études de l'emploi et Université Rennes 2

Contenu

1. Introduction.....	2
2. Évolutions de l'emploi : le rôle des réformes structurelles du marché du travail	3
2.1. Précarisation des trajectoires : la montée des formes particulières d'emploi salarié.....	3
Une précarisation par les marges de l'emploi salarié	3
Le cas des trajectoires d'insertion des jeunes	4
Le rôle des réformes de l'emploi.....	5
2.2. Un très relatif affaiblissement du salariat	6
Permanence du salariat	6
Le boom de l'auto-entrepreneuriat, une évolution très politique de l'emploi indépendant	7
L'Ubérisation comme horizon du salariat... ou l'inverse ?.....	8
3. Les réformes de la protection sociale des actifs	10
3.1. Activation : le reformatage des allocations chômage et des minima sociaux.....	10
L'activation des dépenses passives.....	11
L'activation des chômeurs et des allocataires de minima sociaux.....	11
3.2. Le renouvellement des conceptions normatives de la protection sociale des actifs	13
La solidarité et l'insertion comme « dettes » de la collectivité.....	13
La solidarité active et l'inversion de l'ordre des responsabilités	14
Une lassitude de la solidarité ?	15
3.3. Vers une solidarité inconditionnelle ?	16
Prendre acte de la « fin du travail »	16
Le revenu inconditionnel, des propositions aux « expériences ».....	17
Un problème de financement, un déni de la centralité du travail.....	18
4. Pour conclure : réformer la solidarité sans renoncer à une autre répartition des richesses et sans renoncer à l'emploi.....	19
Références.....	21

1. Introduction

On sait aujourd'hui que travailler (ou plutôt avoir un emploi) ne garantit pas l'accès à un niveau de vie décent. Les réformes de l'emploi et de la protection des actifs ont joué un rôle central dans cette évolution (Eydoux et Fretel, 2016). D'un côté, elles ont contribué à une lente dérégulation de l'emploi, en permettant le développement des formes particulières d'emploi salarié (temps partiel, CDD, intérim, *etc.*) et non salarié (auto-entrepreneuriat) procurant de faibles revenus d'activité à leurs détenteurs. De l'autre, elles ont durci les conditions d'indemnisation du chômage et favorisé le cumul et l'alternance entre indemnités de chômage ou minima sociaux et revenus d'activité. Elles ont, ce faisant, institutionnalisé des situations intermédiaires d'emploi et de chômage et accéléré les transitions. Certaines catégories de salariés (les jeunes et les femmes peu qualifiés) et certains secteurs d'activité (services à la personne, arts et spectacles) sont particulièrement concernés, contribuant à rendre visibles ces transformations problématiques et à les soumettre au débat public.

La question des adaptations du système de protection sociale aux mutations de l'emploi n'est donc ni une question nouvelle, ni une question simple. D'une certaine manière, le système de protection sociale s'est déjà adapté aux transformations de l'emploi, qu'il a largement soutenues. Mais il s'est adapté d'une façon dont on ne peut se satisfaire : il maintient dans la précarité et dans la pauvreté tout un volant de travailleurs précaires, et n'indemnise pas (ou trop peu) les chômeurs. On peut dire que les évolutions de la protection des actifs n'ont pas suffi à réparer les maux de l'emploi, et bien-sûr se demander si les réformes de la protection sociale sont un outil pertinent pour cela.

Se poser la question des adaptations de la protection des actifs suppose d'abord de chercher à comprendre pourquoi celles qui se sont déjà mises en place n'ont permis de sécuriser ni les trajectoires professionnelles ni les revenus des actifs. Cela suppose de réinterroger l'articulation de la protection sociale à l'emploi et aux revenus d'activité. Si les réformes de l'emploi et de la protection sociale ont institutionnalisé les situations d'emploi précaire procurant des revenus d'activité insuffisants, faut-il se contenter d'adapter la protection sociale au renouvellement des formes d'emploi ? Faut-il au contraire pour contenir l'extension de la précarité et de la pauvreté des actifs et pour lutter contre le chômage défendre d'autres conceptions de la solidarité et envisager d'autres réformes de l'emploi ?

Nous partirons dans cette contribution des évolutions de l'emploi de ces quarante dernières années en cherchant à en présenter un tableau nuancé et à souligner le rôle des réformes néolibérales du marché du travail (1). Nous reviendrons aussi sur les adaptations de la protection sociale des actifs depuis les années 1980, en montrant qu'elles traduisent une transformation de la conception de la solidarité : le passage d'une solidarité publique perçue comme une obligation de la collectivité à une « solidarité active », soucieuse de responsabiliser ses destinataires (2). Nous interrogerons ensuite l'idée d'une solidarité inconditionnelle, portée par les propositions en faveur d'un revenu pour tous dont nous soulignerons les limites (3). En conclusion, nous soutiendrons l'idée que si la protection

sociale des actifs peut et doit être améliorée, c'est dans la sphère de l'emploi que résident les véritables réponses aux transformations des formes du travail.

2. Évolutions de l'emploi : le rôle des réformes structurelles du marché du travail

Les transformations en cours de l'emploi sont souvent présentées comme inéluctables. Elles sont dans certains cas rapportées à la « troisième révolution industrielle » qui conduirait à remplacer le travail humain par des robots et des ordinateurs. Elles sont aussi attribuées à des changements de comportements : volonté des entreprises et des administrations de « rationaliser » et moderniser leur management dans un contexte de concurrence mondialisée ou de « rigueur » budgétaire, aspirations des nouvelles générations d'actifs en quête de temps libre (la fameuse « génération Y ») et d'expériences professionnelles multiples. Outre leur caractère parfois approximatif ces explications ont en commun de minorer le rôle, pourtant central, des politiques publiques, et plus particulièrement des « réformes structurelles » néolibérales du « marché du travail ».

La note de cadrage de France Stratégie (2016) ne nous semble pas prendre toute la mesure du rôle de ces politiques. On partira dans cette première section de la discussion du diagnostic que cette note documente : la précarisation des trajectoires professionnelles (1) et l'affaiblissement du salariat (2). On s'efforcera de nuancer ce diagnostic, en cherchant à préciser le rôle des politiques publiques et des réformes de l'emploi. Cela nous semble en effet constituer un préalable indispensable pour réfléchir aux formes de protection des actifs et au renouvellement des conceptions de la solidarité.

2.1. Précarisation des trajectoires : la montée des formes particulières d'emploi salarié

La note de cadrage de France stratégie insiste tout d'abord sur la montée des trajectoires précaires marquées par le chômage. Mais les données qu'elle mobilise invitent à nuancer ce constat. Ainsi, ce qui différencie les trajectoires des générations nées à partir des années 1940 (graphique 1 de la note) n'est pas tant la fréquence de l'expérience du chômage de longue durée (assez constante pour les générations nées après les années 1940) que celle des épisodes de chômage de courte durée. De même, la hausse des taux annuels de transition de l'emploi vers le chômage (graphique 2) entre les périodes 2003-2008 (période de croissance quasi-continue) et 2008-2014 (période marquée par des épisodes de récession et de quasi-stagnation économique), sensible aux périodes retenues¹, traduit surtout un résultat attendu : des transitions plus fréquentes vers le chômage dans une période marquée par la récession et la quasi-stagnation économique. Comment interpréter la précarisation des trajectoires professionnelles en cours ?

Une précarisation par les marges de l'emploi salarié

On est en réalité face à un paradoxe quand on examine les évolutions de l'emploi en France : s'il est indéniable que les trajectoires professionnelles se sont précarisées depuis les années 1980, la part des emplois en CDI dans le total des emplois n'a pratiquement pas varié. Elle

¹ Notons une rupture de série dans les statistiques de la Dares sur les CDD, qui conduit vraisemblablement à surestimer un peu leur développement.

était de 76,8% en 1982 et est en 2014 de 76,4% (données Insee). Il faut donc qualifier ce que recouvre cette précarisation des trajectoires, sans doute en partie un renouvellement des formes de précarité. En effet, l'une des raisons du maintien du CDI dans le total des emplois, c'est le recul de long terme des emplois indépendants (nous y reviendrons, § 1.2), notamment dans l'agriculture où les revenus associés à ces emplois peuvent être précaires. La précarisation actuelle des emplois s'observe d'abord aux marges de l'emploi salarié, avec la lente montée des emplois courts (les CDD qui représentaient 4% des emplois en 1982 en représentent 8,6% en 2014 ; l'intérim est passé dans le même temps de 0,5% à 2,1% des emplois, *etc.*) qui s'est traduite par une accélération des flux d'emplois. Mais elle s'observe aussi au sein des emplois réputés stables : non seulement leur stabilité est relative car plus du tiers (36,1%) des CDI sont rompus avant un an (données Dares pour 2011), tandis que la montée du temps partiel (24,7% des emplois en 2014 contre 7,7% en 1982 et 4,8% en 1975) a précarisé nombre de ces emplois.

Cette précarisation des trajectoires professionnelle, liée à la montée du chômage et au lent développement des emplois atypiques au sein même du salariat, se concentre sur certaines catégories de salariés, en particulier les femmes, surreprésentées dans le temps partiel (30,8% d'entre elles sont à temps partiel en 2014, contre 7,8% des hommes) et les bas salaires, et les jeunes, surreprésentés dans les emplois atypiques en général.

Le cas des trajectoires d'insertion des jeunes

L'évolution des trajectoires des jeunes de 15 à 24 ans est particulièrement intéressante et révélatrice. Leur taux de chômage atteint 23,4% en 2014. Depuis le milieu des années 1970, il a considérablement augmenté, passant de 6,6% en 1975 à des taux à deux chiffres, avec des pics conjoncturels et un sommet autour de 25% suite à la crise économique ouverte en 2008. On ne peut minimiser les effets délétères de l'expérience du chômage pour les jeunes actifs, surtout lorsque celle-ci est longue ou répétée : au-delà de ses effets immédiats, elle laisse une empreinte durable sur leurs trajectoires d'emploi et leurs carrières salariales. Mais les expériences des jeunes sont diverses, les moins diplômés et les moins qualifiés étant les plus exposés. La hausse du taux de scolarisation et l'allongement de la durée des études conduisent en effet à nuancer l'ampleur de l'exposition des jeunes à cette montée du chômage. En réalité, un jeune sur deux est aujourd'hui scolarisé ou en reprise d'études et un peu moins d'un sur deux est actif (en emploi ou à la recherche d'un emploi). Le taux de chômage de 23,4% signifie donc, si l'on tient compte des jeunes dits inactifs (le plus souvent en formation), qu'un jeune sur dix est chômeur aujourd'hui. Si l'on ajoute les jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation, c'est près de 12% des jeunes de 15 à 24 ans dont l'insertion pose question, un chiffre légèrement inférieur à la moyenne de l'Union européenne. Derrière la forte hausse du chômage des jeunes actifs, on a donc une croissance plus modérée de l'exposition au chômage de la jeunesse du fait de l'allongement de la durée des études.

On peut dire qu'on a assisté à une mutation des conditions d'insertion des jeunes dans l'emploi : à l'empreinte du chômage sur leurs trajectoires d'insertion s'ajoute celle des formes particulières d'emploi. Depuis 2010, le CDI a cessé d'être la norme pour les jeunes actifs occupés de 15 à 24 ans. En 2014, seuls 46% d'entre eux sont en CDI, alors qu'ils étaient

77,4% dans ce cas en 1982. La plupart des jeunes actifs occupés est donc en emploi précaire (CDD, intérim, emploi saisonnier, *etc.*). Et près du tiers (un sur deux pour les moins qualifiés) occupe un emploi aidé, cumulant souvent CDD, temps partiel et rémunération au Smic.

Le rôle des réformes de l'emploi

Les réformes de l'emploi ont joué un rôle central dans ces évolutions. On a assisté depuis le milieu des années 1970 à une multiplication des réformes structurelles néolibérales visant à faciliter le recours aux emplois atypiques et les licenciements, réécrivant le code du travail en le complexifiant à de multiples reprises ([Eydoux et Fretel, 2016](#)).

Le code du travail, matière vivante, a donc été réformé, et ce en lien avec les négociations collectives. Mais en période de chômage massif, le patronat s'est trouvé en position de force dans ces négociations pour réclamer et obtenir des réformes à son avantage. De fait, on a assisté à la remise en cause de protections accordées aux salariés. La mise en place et l'assouplissement des régimes dérogatoires sur les contrats de travail atypiques (intérim, CDD, travailleurs détachés, *etc.*) ou sur la flexibilité du temps de travail en sont de bonnes illustrations. Les réformes se sont parfois même emballées, allant à l'encontre du droit international. Le contrat nouvelles embauches, instauré en 2005, a ainsi été jugé non conforme par l'Organisation internationale du travail en 2007 en raison de sa période d'essai trop longue, autorisant un licenciement sans cause réelle et sérieuse pendant deux ans. Il a finalement été supprimé en 2008. Au total, les dérogations demandées et obtenues par le patronat sont à l'origine d'une très grande part de la complexité actuelle du code du travail, et de son Livre 2 en particulier.

Ces réformes en facilitant le recours aux emplois atypiques ont permis leur développement. Elles ont notamment conduit à la diffusion de trajectoires précaires dans certains secteurs comme les services à la personne, une construction politique rassemblant des activités disparates et perçues comme un « gisement d'emploi » à exploiter (Devetter *et al.* 2009). Elles ont également transformé les trajectoires d'insertion des jeunes, contribuant à l'institutionnalisation d'un « précariat » juvénile, pour emprunter un terme de Robert Castel. Paradoxalement, c'est même au nom de l'amélioration de l'entrée des jeunes dans la vie active qu'ont été introduites certaines de ces réformes néolibérales visant à la « flexibilisation du marché du travail ». Le raisonnement est le suivant : le droit du travail serait trop rigide, protégeant les salariés en poste (les « *insiders* », fonctionnaires ou salariés en CDI, plutôt des hommes qualifiés) au détriment des chômeurs et des précaires (les « *outsiders* », surtout des femmes et des jeunes peu qualifiés). Outre le fait qu'il ne rend pas compte de la réalité des rapports de force, ce raisonnement conduit à une étonnante conclusion : « assouplir » le droit du travail en facilitant les licenciements et le recours aux emplois atypiques favoriserait l'embauche. De fait, les dispositifs d'insertion se sont multipliés et le code du travail a été maintes fois révisé depuis le milieu des années 1970, mais les effets espérés sur le chômage, et sur celui des jeunes en particulier, ne se sont pas fait sentir.

En effet, si l'on ne dispose pas d'évaluation de l'impact sur l'emploi des réformes du code du travail en France, les études comparatives, à commencer par celles de l'OCDE qui a pourtant continuellement promu ces réformes dès les années 1990, ne montrent pas d'effet sur le niveau du

chômage. Dès 2004, l'OCDE, constatant que les indicateurs de protection de l'emploi s'étaient « améliorés » (le niveau de protection s'étant réduit) dans la plupart des pays, a conclu qu'« *il est encore difficile de déterminer si les réformes structurelles ont induit une régression durable du chômage* »². Les réformes n'ont pas fait baisser le chômage, mais elles ont eu de très visibles conséquences sur la qualité des emplois salariés et sur les trajectoires professionnelles, en particulier celles des jeunes : loin de les sauver du chômage, elles ont fait de leur insertion dans l'emploi une insertion à part, en accentuant leur précarisation.

Les transformations des trajectoires des jeunes ne sont donc pas le résultat du comportement renouvelé d'une « génération Y » jalouse de son temps libre, méfiante vis-à-vis de l'emploi classique et préférant multiplier les expériences courtes. Loin de répondre aux aspirations de la jeunesse, les réformes ont au contraire suscité de nombreuses mobilisations, dont la plus récente est celle contre la loi El Khomri. Si l'on ne peut prévoir les retombées de la mobilisation actuelle et du mouvement Nuit Debout, les mobilisations des jeunes ont déjà par le passé abouti à des retraits législatifs. On se souvient du Contrat première embauche (CPE) prévoyant pour les jeunes de moins de 26 ans une « période de consolidation » de deux ans durant laquelle l'employeur pouvait licencier sans motif. Prévu par l'article 8 de la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances, le CPE a été supprimé presque aussitôt, par la loi du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise.

2.2. Un très relatif affaiblissement du salariat

Le deuxième constat de départ de la note de France stratégie (2016) est celui de l'affaiblissement du salariat face à la montée de nouvelles formes d'emploi indépendant. Ce constat mérite également d'être nuancé. La montée de l'emploi indépendant (illustrée par le graphique 3 de la note) s'avère en réalité récente et de faible ampleur au regard de la tendance longue dans laquelle elle s'inscrit : un recul massif de cette forme d'emploi entre le début des années 1980 et le début des années 2000. Elle a surtout été très largement impulsée par les politiques publiques qui ont favorisé un boom de l'auto-entrepreneuriat dans un contexte de récession. Les revendications que suscitent ces nouveaux emplois rendent probables de nouvelles évolutions.

Permanence du salariat

La thèse de l'affaiblissement inexorable du salariat et de son remplacement par de l'emploi indépendant est une version renouvelée de celle de la « fin du travail ». Cette thèse séduit autant des néolibéraux, pour qui les indépendants et les autoentrepreneurs seraient la figure moderne de l'entrepreneur autonome dans un monde concurrentiel et informatisé, que des idéalistes de gauche qui voient dans ces indépendants la figure du travailleur enfin affranchi de l'aliénation au travail manuel, de la subordination à l'autorité d'un employeur, ou de l'exploitation. Mais en faisant d'une modification technologique ou d'une évolution des comportements la clé d'une mutation de l'emploi ou du travail, cette thèse surestime et

² OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*, Introduction.

mésinterprète les transformations en cours. Elle néglige surtout le rôle des politiques publiques.

Ce qui frappe en réalité, c'est la permanence du salariat. La part des non-salariés (les plus de 90% des indépendants qui sont affiliés à un régime de protection sociale des travailleurs non-salariés) dans l'emploi total a en effet considérablement reculé entre 1970 (20,8%) et la période des années 2000-2009 (oscillation entre 8,8% et 9%), notamment dans l'agriculture. Elle n'a commencé à remonter faiblement que depuis 2009³ pour atteindre 10,6% de l'emploi total en 2014 (dernières données Insee disponibles). C'est bien un rebond de l'emploi non-salarié, mais il n'infirmes pas la tendance longue : la part de l'emploi non-salarié dans l'emploi total reste inférieure de moitié à ce qu'elle était à l'orée des années 1970. Il est impossible d'en inférer que ce rebond soit annonciateur d'une tendance longue.

Le boom de l'auto-entrepreneuriat, une évolution très politique de l'emploi indépendant

Rappelons que les politiques publiques jouent un rôle central dans les évolutions de l'emploi indépendant, notamment dans ses évolutions les plus récentes. En France, l'introduction du régime de l'autoentrepreneur par la loi dite de « modernisation de l'économie » d'août 2008 est un facteur décisif : elle a de fait « *provoqué un afflux de non-salariés d'un genre nouveau* » (Omalek et Rioux, 2015, p. 14). Les politiques en faveur de l'auto-entrepreneuriat ne sont pas nouvelles : dès la fin des années 1970, elles ont été considérées comme un moyen de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs (l'Accre⁴ date de 1977). Le dispositif qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009 n'est donc pas le premier du genre. Mais il « *reprend et étend des dispositifs existants* » tout en faisant l'objet d'une visibilité et d'une promotion politique importante, et en suscitant d'ailleurs de vives oppositions (Abdelnour, 2014).

On ne peut sous-estimer l'importance des mutations introduites au sein même de l'emploi indépendant par la réforme de l'auto-entrepreneuriat. En 2011, on comptait déjà 487 000 autoentrepreneurs, ce qui représentait un non-salarié sur cinq et expliquait l'essentiel de la hausse de l'emploi non-salarié – les effectifs des autres non-salariés qualifiés de « classiques » ou « traditionnels » n'ayant pas reculé. Un tiers de ces autoentrepreneurs exerçait une autre activité, presque toujours salariée, leur procurant l'essentiel de leurs revenus (Insee, 2015, p. 98). Les enquêtes qualitatives (Abdelnour, 2014) montrent que pour ces autoentrepreneurs salariés, souvent qualifiés, il s'agit de compléter les revenus d'une activité salariée, ou d'aménager un passage, souvent subi, du salariat à l'indépendance. Quant aux chômeurs ou aux inactifs devenant autoentrepreneurs, ils retirent le plus souvent de leur activité de faibles revenus, insuffisants à les sortir de la pauvreté ou de la précarité.

L'autonomie de ces nouveaux indépendants est donc fragile, parfois en trompe-l'œil, qu'il s'agisse de leur autonomie financière ou de leur autonomie dans le travail. Les situations de subordination de fait à un client ou un donneur d'ordre qui s'apparente à un employeur sont

³ Hors agriculture, où les effectifs non-salariés restent à la baisse, l'emploi non-salarié progresse depuis le milieu des années 2000 (Omalek et Rioux, 2015).

⁴ Aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise.

fréquentes. Si le statut d'indépendant est parfois revendiqué par les travailleurs concernés comme répondant à une aspiration à l'autonomie, il est souvent utilisé par des clients ou des donneurs d'ordre qui se comportent en employeurs comme un moyen de disposer d'une main-d'œuvre flexible en s'affranchissant du droit du travail. Les employeurs publics ne sont d'ailleurs pas de reste, qui demandent à d'anciens contractuels de se convertir en autoentrepreneurs pour « rationaliser » leurs dépenses ou faire face aux limitations d'embauche. Les travailleurs quant à eux se trouvent exclus du cadre protecteur du droit du travail, et en particulier des garanties de revenus s'ils perdent leur activité.

Ce nouveau statut de l'autoentrepreneur est également porteur d'une déstabilisation de certaines professions indépendantes « classiques », y compris de professions réglementées⁵. Le cas des chauffeurs de taxi est emblématique. Ces derniers doivent pour exercer en tant qu'artisan taxi réussir un concours pour obtenir leur certificat de capacité et investir dans une licence et un véhicule. Il existe cependant des chauffeurs qui, souvent faute de ressources, sont salariés d'une société de taxi ou non-salariés, louant leur véhicule à une société ou travaillant pour une plate-forme. Aujourd'hui, certains peuvent opter pour le régime de l'autoentrepreneur, concurrençant les artisans du fait des avantages fiscaux dont ils bénéficient (du moins tant que leur chiffre d'affaire ne dépasse pas un seuil relativement bas). Surtout, les taxis sont eux-mêmes concurrencés par d'autres chauffeurs, souvent autoentrepreneurs, qui n'ont pas le certificat de taxi (mais une formation VTC moins exigeante) et n'ont pas eu à investir dans une licence. La profession réglementée des taxis est ainsi mise à mal par l'irruption des chauffeurs de VTC ou Uber, le plus souvent autoentrepreneurs. Si la concurrence de cette profession réglementée des taxis a pu se développer, c'est bien parce que les pouvoirs publics l'ont acceptée, levant implicitement les barrières à l'entrée (certificat de capacité de taxi et achat d'une licence) et l'ouvrant à de nouveaux chauffeurs, souvent autoentrepreneurs et non professionnels. De telles tendances s'observent ailleurs en Europe, les recommandations de la Commission européenne tendant à promouvoir tant l'entrepreneuriat que la déréglementation de nombreuses professions réglementées.

L'Ubérisation comme horizon du salariat... ou l'inverse ?

Il serait imprudent d'interpréter ces évolutions comme des signes avant-coureurs d'une remise en cause durable du salariat, précisément parce qu'historiquement et dans les têtes le salariat est une référence, et le demeure. C'est d'abord la référence qui a présidé à la construction des droits sociaux des travailleurs indépendants durant tout le XXe siècle (Bruno, 2014). Aujourd'hui encore, même les autoentrepreneurs qui n'ont pas une activité salariée ont accès à certains droits sociaux proches de ceux des salariés. S'ils sont demandeurs d'emploi, ils ont notamment le choix entre deux manières de déclarer leur activité à Pôle emploi : soit comme leur projet principal, leur donnant accès à des aides ponctuelles et dédiées (mais pas aux indemnités de chômage), soit comme une activité annexe susceptible d'être combinée aux

⁵ Même s'ils restent peu présents dans les professions réglementées et s'installent plutôt dans des activités ne réclamant pas un fort investissement (Insee, 2015).

indemnités de chômage. Le salariat reste donc une référence de ces nouveaux emplois, même s'ils s'en éloignent radicalement par certains aspects.

Il est enfin abusif de parler d'une tendance à l'« ubérisation » de l'emploi, pour plusieurs raisons. D'abord parce le phénomène reste marginal et mal mesuré (le chiffre de 10 000 chauffeurs Uber est avancé pour la France⁶). Même s'il s'agit de désigner par ce terme l'ensemble des nouveaux autoentrepreneurs qui transforment l'emploi indépendant aux marges du salariat, nous n'avons pas affaire à une lame de fond. Ces évolutions aux marges de l'emploi travaillent l'emploi non-salarié, mais elles sont en retour travaillées par la référence à l'emploi salarié et par les évolutions du salariat. Il est possible que le phénomène des travailleurs Uber ait été porté par la récession, boostant la montée d'un auto-entrepreneuriat contraint dans lequel des chômeurs ou des salariés dont les revenus stagnaient ont pu trouver un revenu d'appoint (ou de survie). Mais le développement de ces emplois procurant souvent de faibles revenus alimente à son tour des revendications : non seulement celles de travailleurs indépendants « classiques » qui se sentent menacés, mais aussi celles de travailleurs précaires en quête de protections ou d'une réintégration dans le giron du salariat. En Californie, trois chauffeurs d'Uber ont ainsi entamé un recours en nom collectif pour les 160 000 chauffeurs que compte cet État ; validé par la justice américaine, ce recours est en attente de jugement. En France, un chauffeur a également demandé la requalification de son « partenariat » avec Uber en contrat de travail salarié⁷. Il n'est pas exclu que de telles revendications se développent, surtout si la reprise économique devait se confirmer. Si elles finissent par aboutir, compte-tenu de la relation de (quasi-)subordination des non-salariés en question à la plateforme, cette dernière pourrait devoir un jour assumer les responsabilités d'un employeur.

En définitive, les évolutions de l'emploi constatées tant ces quarante dernières années que dans la période la plus récente n'ont rien d'inexorable. Elles résultent très largement des évolutions des politiques publiques. Il est impossible de dire que ces réformes aient répondu à des aspirations des actifs. Elles ont au contraire été accompagnées d'importantes mobilisations syndicales, de jeunes ou de précaires qui ont parfois conduit à en atténuer la portée (ou à leur remise en cause). Si les employeurs tant privés que publics se sont emparés des réformes pour modifier leurs pratiques d'embauche et de gestion de la main d'œuvre, c'est qu'ils y ont vu des avantages en termes de flexibilité ou de réduction des coûts. Mais il se pourrait qu'ils soient allés trop loin. En effet, ces réformes ont encouragé les ajustements quantitatifs aux variations d'activité, par les embauches en contrats courts et les licenciements, au détriment d'autres modes d'ajustements mobilisant la flexibilité interne et des stratégies de plus long terme : innovation, montée en gamme, formation des salariés, valorisation de leurs savoir-faire, réduction du temps de travail, chômage partiel, *etc.* Or ces derniers modes d'ajustement sont essentiels à la compétitivité économique. C'est en utilisant le chômage partiel et la flexibilité temporelle que l'Allemagne a évité une forte montée du chômage lors de la récession de 2008... et a permis aux entreprises industrielles de conserver

⁶ http://www.liberation.fr/futurs/2015/10/21/le-chauffeur-uber-un-salarie-qui-s-ignore_1407899.

⁷ *Ibidem*.

leur main-d'œuvre opérationnelle, facilitant la reprise rapide de l'activité dès que les exportations sont reparties (Lehndorff, ed. 2012, 2015). En revanche, les réformes italiennes de libéralisation du marché du travail ont conduit les entreprises à opter pour des ajustements privilégiant la baisse du coût du travail à l'investissement dans l'innovation, ce qui a conduit à une stagnation de la productivité et à une perte de compétitivité (Fana, Guarascio, Cirillo, 2015). Même le FMI reconnaît aujourd'hui dans le *World Economic Outlook* d'avril 2015, que ce type de réformes n'améliore pas la productivité des facteurs. Il y a donc tout lieu de penser que les politiques publiques devraient prendre d'autres directions.

3. Les réformes de la protection sociale des actifs

Face au constat des mutations de l'emploi (précarisation des trajectoires, montée des nouvelles formes de travail indépendant), la tentation est grande d'aller chercher des remèdes du côté des réformes de la protection sociale. C'est d'ailleurs ce qui s'est fait depuis une trentaine d'années. Loin d'être réservées à celles et ceux qui ne peuvent travailler, les garanties de revenu se sont étendues à de nombreuses personnes qui ne peuvent retirer de leur travail des revenus suffisants pour s'assurer – et contribuer à assurer à leur foyer – un niveau de vie convenable. En permettant aux demandeurs d'emploi et aux allocataires de minima sociaux de combiner un éventuel revenu d'activité et une allocation, le système de protection sociale soutient le revenu de celles et ceux qui acceptent un emploi leur procurant un salaire inférieur à leur « salaire de référence » et/ou des ressources insuffisantes à les sortir de la pauvreté. Mais ce soutien s'est construit dans un contexte de rigueur budgétaire, par une politique d'activation consistant à reformater les allocations pour inciter au retour à l'emploi sans augmenter les dépenses publiques.

Cette section reviendra d'abord sur cette politique d'activation de la solidarité et sur les réformes qui l'ont mise en place, en montrant qu'elles n'ont pas eu d'effet sur le taux de retour à l'emploi et n'ont pas empêché l'appauvrissement relatif des chômeurs et des allocataires de minima sociaux (1). Elle examinera ensuite le renouvellement des conceptions normatives de la solidarité à l'œuvre dans ces réformes et aujourd'hui en débat (2). Enfin, elle interrogera le renouvellement des propositions en faveur d'un revenu pour tous inconditionnel (3).

3.1. Activation : le reformatage des allocations chômage et des minima sociaux⁸

La protection sociale des actifs a été réformée en profondeur en France depuis le début des années 1980, et plus encore à partir de la fin des années 1990, sous l'influence de la stratégie européenne pour l'emploi. On a assisté à une série de réformes ayant pour objectif de rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi. L'idée centrale de ces réformes était qu'il était préférable que les dépenses publiques soutiennent une personne en emploi (et contribuant au financement de la protection sociale) plutôt qu'une personne qui ne travaille pas.

⁸ Cette section reprend largement une section d'une Note des Économistes atterrés ([Eydoux et Fretel, 2016](#)).

L'activation des dépenses passives

Dans les années 1980, cette idée s'est surtout traduite par la recherche d'une activation des seules dépenses pour l'emploi, consistant à en consacrer une plus grande part aux mesures dites « actives » (emplois aidés, formations) tout en réduisant la part des dépenses d'indemnisation du chômage (dites « passives ») et en facilitant le cumul des indemnités de chômage avec les revenus d'une activité. Cette activation des dépenses a pris place dans un climat d'urgence à réformer. La montée du chômage avait mis les comptes sociaux dans le rouge, notamment celui de l'assurance chômage géré par l'Unedic, conduisant à un durcissement des règles d'indemnisation. Dans ce contexte, qui était aussi celui d'une lente montée des emplois atypiques, permettre aux demandeurs d'emploi de combiner plus facilement leurs indemnités de chômage avec un revenu d'activité (cette activité fut-elle un petit boulot), est apparu comme offrant des perspectives de rationalisation des dépenses d'indemnisation. C'est ainsi que s'est étendu le dispositif des « activités réduites ». La possibilité de combiner des revenus d'activité avec les indemnités de chômage, qui existait à titre dérogatoire (et sur autorisation d'une commission paritaire) dès l'origine de l'assurance chômage, a été étendue en 1986 : les demandeurs d'emploi travaillant au plus 78 heures dans le mois ont été autorisés à combiner un revenu d'activité (souvent un emploi à temps partiel ou de courte durée) avec leurs indemnités de chômage. Au fil du temps, les règles de cumul n'ont cessé d'être modifiées, généralement dans le sens d'un assouplissement plutôt que l'inverse : relèvement du seuil horaire ou du seuil de rémunération permettant le cumul, *etc.* On a ainsi assisté à l'institutionnalisation de situations intermédiaires entre l'emploi et le chômage, les demandeurs d'emploi devenant plus nombreux à effectuer une activité précaire tout en percevant des indemnités de chômage.

L'activation des chômeurs et des allocataires de minima sociaux

À partir des années 1990, les politiques d'activation ont changé de forme, passant d'une activation des dépenses à une activation des personnes d'âge actif, en se concentrant davantage sur ce qu'il est convenu d'appeler « l'offre de travail ». Cette activation d'un nouveau genre a d'abord donné lieu à une série de reformatages des allocations de chômage pour renforcer les incitations à reprendre un emploi. Elle s'est étendue dans les années 2000 d'autres catégories d'actifs et d'inactifs (tout en faisant reculer l'âge actif) et de prestations sociales : allocataires de minima sociaux (y compris les parents isolés) et retraités. Elle s'est également appuyée sur des réformes du service public de l'emploi, appelé à mener une politique dite « préventive », passant notamment par un accompagnement systématique des chômeurs et des allocataires de minima sociaux pour favoriser leur retour à l'emploi.

L'idée qu'il fallait inciter économiquement les demandeurs d'emploi à reprendre un emploi a d'abord été avancée à l'appui de la transformation en 1992 de l'Allocation de base de l'assurance chômage (AB) en une Allocation unique dégressive (AUD), la dégressivité (réduction par palier tous les quatre mois) des allocations étant censée pousser les chômeurs indemnisés à rechercher plus rapidement un emploi. Cette réforme a toutefois vraisemblablement été décidée avant tout pour rétablir l'équilibre des comptes de l'Unedic, en

quoi elle s'est avérée être un succès, davantage que dans la lutte contre le chômage – sur lequel elle n'a pas eu d'effet⁹. En 2001, l'AUD a été remplacée par l'Allocation de retour à l'emploi (ARE) mettant fin à la dégressivité. Ce changement n'a pas marqué la fin de l'activation des demandeurs d'emploi, bien au contraire, la contrepartie de la fin de la dégressivité étant un renforcement de l'activation sous la forme d'un accompagnement systématique et obligatoire vers l'emploi dans le cadre du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). Décidé dans un contexte de croissance, cet accompagnement devait amener les demandeurs d'emploi à accepter des emplois dans les secteurs en tension (le patronat parlant à l'époque de « pénuries de main-d'œuvre »). Mis en œuvre en période de ralentissement économique, le PARE n'a pas plus que l'AUD constitué un succès dans la lutte contre le chômage. En effet, si l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi peut favoriser l'insertion à court terme de ceux qui en bénéficient (les demandeurs d'emploi accompagnés obtiennent un emploi les premiers, au détriment de ceux qui ne le sont pas), sa généralisation ne produit pas d'effet sur le volume global des emplois (Behagel *et al.*, 2009).

À la fin des années 1990 et au début des années 2000, l'activation s'est étendue aux allocataires de minima sociaux (ces derniers n'étaient considérés comme des demandeurs d'emploi que s'ils étaient inscrits à l'ANPE). Comme l'indemnisation du chômage, les minima sociaux ont été soupçonnés d'exercer un effet désincitatif au retour à l'emploi et d'enfermer leurs allocataires dans l'assistance sans les sortir de la pauvreté – à tort (Zajdela, 2009). Les mécanismes d'intéressement au retour à l'emploi ont ainsi été renforcés pour l'Allocation spécifique de solidarité (ASS) qui indemnise sous condition des demandeurs d'emploi ayant épuisé leur droit à l'assurance chômage, le Revenu minimum d'insertion (RMI) et l'Allocation de parent isolé (API). La création Revenu de solidarité active (RSA) qui a remplacé le RMI et l'API en juin 2009 a marqué le point culminant de cette tendance : le dispositif incitatif (le RSA activité) a été reformaté afin que chaque heure travaillée rapporte, un accompagnement systématique des allocataires en dessous d'un certain seuil de revenu d'activité a été mis en place, et le RSA activité a été étendu aux travailleurs pauvres. Comme l'ont montré les évaluations du RSA, le dispositif n'a eu aucun impact sur le taux global de retour à l'emploi des allocataires et pratiquement aucun effet sur la pauvreté (Bourguignon, dir. 2011, Eydoux et Gomel, coord. 2014). Le RSA activité s'est de plus trouvé en butte à un non-recours massif de la part des travailleurs pauvres. La prime d'activité qui a remplacé le RSA activité en janvier 2016 sans en transformer en profondeur la formule est confrontée aux mêmes limites (Gomel *et al.*, 2016).

Au total, la protection sociale des actifs et des allocataires de minima sociaux s'est donc considérablement transformée. Cette transformation a largement reposé sur des dispositifs de stimulation de l'offre de travail par des incitations monétaires à l'emploi et un

⁹ Dormont *et al.* (2001) ont même estimé que la mise en place de l'AUD avait ralenti le retour à l'emploi, surtout pour les plus qualifiés. Pour ces demandeurs d'emploi qui ont moins de difficulté à retrouver un emploi, le système précédent provoquait une perte importante de revenu après un an et se traduisait par un pic de retour à l'emploi. Avec l'AUD, la baisse progressive de leur revenu de remplacement a supprimé cet effet. L'effet de l'AUD a été globalement à l'opposé de celui recherché.

accompagnement renforcé. Elle ne s'est guère accompagnée d'une politique de stimulation de la demande de travail visant à favoriser les créations d'emploi, si ce n'est au moment des trente-cinq heures. Le volant des emplois aidés disponibles pour répondre à cette politique d'activation des personnes privées d'emploi n'a jamais été à la hauteur de leurs besoins d'emploi. Comme l'ont montré les différentes évaluations, cette transformation de la protection sociale n'a pas porté ses fruits dans la lutte contre le chômage. Elle n'a pas non plus permis de réduire l'exposition à la pauvreté des demandeurs d'emploi et des allocataires de minima sociaux. Au contraire, tandis que les règles d'indemnisation du chômage se sont plutôt durcies au fil du temps, l'évolution des minima sociaux n'a suivi ni celle du salaire minimum (le Smic), ni celle du revenu médian – la revalorisation en cours ne suffisant pas à rattraper le retard accumulé depuis le début des années 1990. En revanche, les réformes ont sans doute obtenu de meilleurs résultats dans la maîtrise des coûts de la protection sociale des personnes privées d'emploi, puisqu'elles se sont souvent affichées à coût constant (RSA en 2009, prime d'activité en 2016). Le choix de calquer la nouvelle Prime d'activité sur le modèle du RSA activité plutôt que d'un crédit d'impôt comme la PPE traduit bien cette préférence du législateur : un droit quérable faisant l'objet d'un important non-recours a été choisi – un crédit d'impôt était considéré comme trop coûteux pour les finances publiques.

3.2. Le renouvellement des conceptions normatives de la protection sociale des actifs

Dans ce contexte de transformations de la protection sociale des actifs, on a assisté et on assiste encore à un renouvellement de ses conceptions normatives. En s'écartant de la conception de la solidarité héritée de la Libération, l'activation de la solidarité a participé d'un tel renouvellement. Son échec a contribué à relancer les débats autour de la conditionnalité de la protection des actifs.

La solidarité et l'insertion comme « dettes » de la collectivité

De la Libération à la fin des années 1980, la conception de la solidarité qui a prévalu a été celle d'une obligation de la collectivité vis-à-vis de ses membres, celle d'une dette sociale, d'ailleurs inscrite dans la constitution. D'après l'article 11 du Préambule de la Constitution de 1946, « *tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence*. Cette façon de concevoir la dette de la collectivité. Elle reposait sur une opposition binaire implicite qui s'est finalement trouvée dépassée par le phénomène des travailleurs pauvres : entre d'une part celles et ceux qui sont en mesure de retirer de leur travail des ressources suffisantes, et d'autre part celles et ceux qui ne peuvent travailler et doivent compter sur la collectivité pour obtenir « *des moyens convenables d'existence* ». On peut toutefois dire que cette conception de la solidarité comme dette sociale a joué un rôle non seulement dans la mise en place du système national d'assurance chômage (création de l'Unedic en 1958) mais aussi dans l'installation des différents minima sociaux, jusqu'au RMI en 1989.

Ainsi par exemple, la création de l'allocation de parent isolé en 1976 traduisait-elle une prise de conscience de la montée de la précarité familiale, liée à l'augmentation des divorces et des séparations, ainsi que des naissances hors mariage ou hors vie maritale. La collectivité a alors

cherché à garantir le revenu de ces parents en reconnaissant leurs responsabilités parentales et en les dispensant temporairement de l'obligation de travailler. Quant à la création du RMI un peu plus de dix ans après, elle a pris place dans un contexte où la montée du chômage et le durcissement des conditions d'indemnisation avaient privé de nombreux ménages actifs et sans emploi (ou en sous-emploi) de protections (ou de protections suffisantes). L'originalité de ce dispositif était double. D'une part il donnait corps à la dette de la collectivité envers celles et ceux qui se trouvent dans l'incapacité de travailler ou de tirer de leur emploi des ressources convenables. D'autre part il affirmait un autre devoir de la collectivité, une « *ardente obligation nationale* » de l'insertion, pour reprendre les termes employés le 4 octobre 1988 par Claude Evin, alors Ministre de la solidarité, devant l'Assemblée nationale (Eydoux et Tuchsirer, 2011).

Dans les années 1990, avec la persistance d'un chômage de masse, c'est l'insertion des demandeurs d'emploi et des allocataires de minima sociaux qui s'est avérée poser problème. Dans un contexte de croissance ralentie et d'abandon des politiques de relance keynésiennes, les politiques de l'emploi étaient très loy d'assurer le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, tandis que les politiques d'insertion mises en œuvre par les départements se sont révélées hétérogènes, si bien que le dispositif a été considéré comme un dispositif de relégation hors de l'emploi pour beaucoup d'allocataires.

La solidarité active et l'inversion de l'ordre des responsabilités

À partir des années 1990, la conception normative de la solidarité s'est transformée : l'idée selon laquelle les garanties de revenu seraient une dette sociale et l'insertion une obligation de la collectivité s'est affaiblie, tandis que s'est renforcée la référence aux trajectoires et aux responsabilités individuelles des chômeurs et des allocataires de minima sociaux.

On a ainsi assisté au retour d'arguments formulés par les libéraux anglais du XIXe siècle au moment de la célèbre controverse de Speenhamland : l'aide sociale pousserait les pauvres à l'oisiveté. Ces arguments ont été repris sous une forme renouvelée (et atténuée) dans un discours néolibéral mettant en avant les dangers de la solidarité : les allocations chômage et les minima sociaux décourageraient le travail et piègeraient les allocataires dans la pauvreté. S'y est ajouté un discours sur une solidarité qui se trouverait en danger, face au défi du financement des États sociaux dans un contexte de chômage massif et de vieillissement de la population. Ces arguments ont soutenu un renouvellement des conceptions normatives de l'État social en faveur d'un « État social actif » (Vandenbroucke 1999) ou d'un « État d'investissement social » (Giddens 1998). Il s'agissait de réformer la solidarité de manière à soutenir l'emploi plutôt que le revenu. Ces conceptions renouvelées de l'État social ont contribué à légitimer la mise en place des politiques d'activation dans bon nombre d'États membres de l'Union européenne. En France, elles ont été mobilisées pour justifier le passage de l'allocation de base de l'assurance chômage à une allocation dégressive en 1992 (la dégressivité devant accélérer le retour à l'emploi), la mise en place quelques années plus tard de l'accompagnement de l'ensemble des demandeurs d'emploi, ou encore le paramétrage en 2009 du RSA, calibré pour faire en sorte que le travail rapporte, et assorti d'un accompagnement généralisé.

C'est donc paradoxalement au moment où le chômage massif s'est installé qu'on a assisté à la responsabilisation des demandeurs d'emploi et des allocataires de minima sociaux en matière de recherche d'emploi et de démarches d'insertion. En reformatant les allocations pour « rendre le travail rémunérateur », les réformateurs ont pensé (ou laissé penser) qu'il suffisait de fournir aux demandeurs d'emploi et aux allocataires de minima sociaux des incitations pertinentes pour qu'ils recherchent, retrouvent et reprennent un emploi. À un moment où la demande de travail était structurellement insuffisante pour répondre aux besoins des personnes privées d'emploi, l'attention s'est ainsi déplacée vers l'offre de travail dont rien ne montrait pourtant qu'elle faisait défaut – au contraire.

De fait, les politiques inspirées par cette conception de la solidarité n'ont pas réussi à remplir leurs objectifs : elles n'ont ni amélioré les taux de retour à l'emploi, ni lutté contre la pauvreté. Elles ont en revanche contribué à l'institutionnalisation de situations d'emploi précaire en aménageant des compléments de revenus qui améliorent l'ordinaire des détenteurs de ces emplois – ou rendent tout simplement acceptables des activités qui ne le seraient peut-être pas autrement.

Notons qu'une autre conception de la solidarité active s'est développée, aux frontières des politiques de l'emploi et de la protection sociale. Elle prend corps dans un certain nombre de mesures de sécurisation des trajectoires professionnelles, mobilisant surtout des dispositifs de formation et d'emploi. Il s'agit non pas tant d'inciter et d'accompagner le retour des personnes sur le marché du travail que d'aménager leurs transitions en assurant leur employabilité sur le marché du travail. Cette approche par la mise en place de droits attachés aux travailleurs apparaît cependant offrir des garanties fragiles aux travailleurs précaires qui sont les plus exposés au chômage et aux emplois atypiques¹⁰.

Une lassitude de la solidarité ?

Les limites de la solidarité active face au chômage, à la précarité et à la pauvreté, mais aussi les discours qui ont porté l'idée que les allocataires sont responsables de leur retour à l'emploi, pourraient avoir joué un rôle dans la montée d'une « *lassitude de la solidarité* », pour reprendre l'expression de Julien Damon et Georges Hachtuel (2002). Ainsi, les enquêtes « Conditions de vie et aspirations » du Crédoc ont montré une inflexion de l'opinion des Français sur la protection sociale des chômeurs ou des allocataires de minima sociaux (Bigot *et al.*, 2014). Alors qu'au tout début de la récession (l'année qui a suivi le début de la crise de 2008), les opinions selon lesquelles les personnes sans emploi et les ménages pauvres n'étaient pas responsables de leur situation gagnaient du terrain, on a observé ensuite une remontée des croyances inverses. Ces opinions se sont accompagnées de la diffusion d'une méfiance envers les politiques sociales, de plus en plus souvent jugées assez voire trop généreuses et susceptibles de décourager leurs bénéficiaires de travailler. De même, les enquêtes de la Drees sur l'opinion des français sur la sécurité sociale ont montré une tendance à la remise en cause de l'universalité des prestations et à une plus grande exigence de conditionnalité (Gonthier, 2015).

¹⁰ Cette approche a été discuté dans une note récente de l'IES (Casta *et al.*, 2016).

Les débats publics autour de la solidarité et des contreparties aux garanties de revenu se sont de fait renouvelés. D'un côté, des discours « musclés » ont resurgi, pour dénoncer de manière virulente la protection sociale, ce « cancer » de « l'assistanat » (déclaration de Laurent Wauquiez, invité en mai 2011 de l'émission *BFMTV 2012-Le Point-RMC*). Ils ont légitimé une montée des exigences de contreparties à l'allocation dans un contexte de récession et d'austérité, où l'emploi et les financements font défaut. C'est par exemple la proposition d'un contrat de sept heures de travail que les allocataires du RSA ne pourraient pas refuser (Daubresse, 2011), dont l'expérimentation s'est d'ailleurs avérée être un échec. C'est aujourd'hui l'idée, formulée dans le département du Haut Rhin, de conditionner le versement du RSA à sept heures de travail « bénévole » obligatoire. De l'autre côté, et peut-être à rebours des évolutions de l'opinion publique mesurées par les enquêtes, ont refléuri les propositions en faveur de garanties de revenu sans contreparties de travail, déconnectées de l'emploi : « revenu inconditionnel », aussi appelé revenu « universel », « de citoyenneté », « d'existence », ou « de base ».

Un renouvellement de la conception de la solidarité active par un renforcement des exigences de contreparties sous forme de travail obligatoire non rémunéré ne paraît pas porteur de politiques de lutte contre le chômage ou la pauvreté qui seraient soutenables socialement ou efficaces économiquement. De telles politiques risqueraient au contraire d'aggraver certains écueils des politiques d'activation de la solidarité déjà mises en place (en particulier le non-recours) sans améliorer ni l'ordinaire ni les perspectives d'emploi des personnes concernées. En revanche, les conceptions en faveur d'un revenu pour tous nous semblent mériter une discussion, car elles entendent proposer des réponses non seulement aux évolutions de l'emploi mais aussi à certaines limites des politiques d'activation de la solidarité, en particulier le problème du non-recours aux allocations.

3.3. Vers une solidarité inconditionnelle ?

Un point commun aux propositions en faveur d'un revenu pour tous inconditionnel est de partir des évolutions de l'emploi perçues comme les signes de mutations profondes, inéluctables, voire souhaitables. Rendre la solidarité inconditionnelle est alors de ce point de vue une façon de prendre acte de la « fin du travail » ou de la fin de l'emploi.

Prendre acte de la « fin du travail »

La thèse souvent avancée par les défenseurs d'un revenu pour tous est celle de la « fin du travail » : les machines et l'ordinateur peuvent reproduire le travail humain de manière automatique, et remplacer ainsi les travailleurs dans nombre de leurs activités. De fait, la mécanisation et l'automatisation de certaines activités conduisent à des transformations dans l'organisation sociale du travail, et souvent à des destructions d'anciens emplois lorsque de nouveaux sont créés. Ces transformations ne vont pas sans heurts et donnent lieu à des luttes sociales. Le luddisme des années 1822-1812 était déjà une révolte des artisans contre les métiers à tisser des manufactures qui menaçaient leur activité et leur revenu. La thèse de la « fin du travail » a été renouvelée par le développement de l'informatique : la « troisième révolution industrielle », pour reprendre les termes de Jeremy Rifkin (1995). Selon cet auteur, l'arrivée de l'informatique conduirait à une polarisation des emplois, avec à une extrémité les

emplois très qualifiés (et très bien rémunérés) et à l'autre les emplois peu qualifiés et à bas salaires, tandis que les emplois intermédiaires tendraient à disparaître. Aujourd'hui, l'informatisation et l'apparition des plateformes annonceraient pour certains la marche vers une « ubérisation du travail », une conception qui fédère tant des néolibéraux qui y voient le modèle d'un travail dérégulé que des idéalistes de gauche pour qui se présenterait enfin l'occasion d'en finir avec l'aliénation et l'exploitation.

Cette thèse de la « fin du travail » (et ses versions renouvelées) conduit à repenser la solidarité en défendant un revenu qui serait dissocié du travail (ou plutôt de l'emploi), lié à la citoyenneté (ou à la résidence, ou au simple fait d'exister) et qui permettrait de vivre sans emploi ou de pouvoir se contenter d'une activité précaire tout en se consacrant à un travail libre ou à d'autres activités utiles ou agréables.

Le revenu inconditionnel, des propositions aux « expériences »

L'idée d'un revenu inconditionnel est aussi une idée ancienne (la paternité en est souvent, et peut-être à tort, imputée à l'américain Thomas Paine, défenseur dès le XVIII^e siècle d'une redistribution pour les pauvres et d'une forme de rente universelle). Aujourd'hui, on distingue au moins deux conceptions du revenu inconditionnel. La première peut être qualifiée de néolibérale, au sens où elle entend mettre la solidarité, et plus largement l'État social, au service du marché. C'est par exemple le cas de l'impôt négatif, proposé en 1962 par l'économiste de l'école de Chicago, Milton Friedman, dans son ouvrage intitulé *Capitalism and Freedom* (*Capitalisme et liberté*), paru en 1962. C'est aussi le cas du revenu de base ou « Liber » proposé par Marc de Basquiat et Gaspard Koenig dans leur ouvrage *Liber, un revenu de liberté pour tous*, paru en 2015. Dans les deux cas, il s'agit de réformer de système d'imposition en faisant en sorte que chacun bénéficie d'un crédit d'impôt d'un faible montant, permettant de compléter les revenus du travail sur un marché de dérégulé et de vivre avec un petit boulot (ou de survivre sans). Une deuxième version du revenu pour tous, souvent qualifiée de « de gauche », propose de verser à chacun/e un revenu d'un montant suffisant pour permettre de refuser les mauvais emplois et de se consacrer à d'autres activités utiles. Cette conception soutient notamment la proposition d'un « revenu d'existence » d'André Gorz (1988 ; 2003) ou celle d'un « revenu pour tous » de Baptiste Mylondo (2010).

Les défenseurs d'un revenu pour tous revendiquent un certain nombre d'expériences (voire d'expérimentations) et de projets, rassemblés sur un site internet (<http://revenuebase.info/>). Toutefois, le site instrumentalise des expériences qui sont en réalité assez éloignées des propositions de revenu inconditionnel.

Citons tout d'abord une expérience difficilement généralisable, celle de l'Alaska. Un fonds souverain y a été créé en 1976, l'*Alaska Permanent Fund*, pour gérer le capital lié aux revenus miniers et pétroliers de l'État. Depuis 1982, ce fonds distribue un dividende annuel d'un montant variable. En 2015, chaque résident d'Alaska a ainsi reçu 2 072 \$ (1 552 €), un montant relativement élevé comparé au petit montant de 2005 : seulement 845 \$ (633 €). Mais même la somme élevée de 2015 est très inférieure au montant garanti par les minima sociaux et ne peut être considérée comme un revenu d'existence. Surtout, ce montant correspond à un partage d'une rente pétrolière, et est donc loin d'être généralisable à tous les pays.

D'autres expériences citées ressemblent à des minima sociaux assez ordinaires, réservés aux pauvres et non assortis d'une obligation de travail. Ainsi en est-il du « *Mincome* » expérimenté au Canada dans les villes de Winnipeg et Dauphin dans les années 1970. De la même manière, l'expérimentation qui a démarré en janvier dernier à Utrecht consiste à remplacer les allocations chômage ou les minima sociaux par une somme forfaitaire de 900 euros qui pourra se combiner à un revenu d'activité. On est plus proche d'un minimum social de type RSA (peut-être plus facile d'accès et d'un montant un peu plus élevé) que d'un revenu pour tous... et il n'est pas certain que les chômeurs indemnisés y gagnent.

Enfin, les autres expériences sont encore des projets : la Finlande envisage d'expérimenter une allocation qui remplacerait toutes les autres et avoisinerait les 800 euros. En France, des projets locaux existent (département de Gironde, ville de Saint-Denis) mais ne sont pas encore bien définis, tandis que le rapport Sirugue d'avril 2016 envisage une refonte des minima sociaux avec un minimum garanti de l'ordre de 400 euros (soit moins que le RSA pour une personne seule). Bref, le revenu pour tous n'existe pas vraiment, et on ne dispose pas d'évaluations d'un tel revenu. Tout juste est-il possible d'extrapoler à partir des évaluations des expériences et évaluations des minima sociaux et des crédits d'impôt (en France, celles de la prime pour l'emploi et du RSA).

Un problème de financement, un déni de la centralité du travail

Les propositions en faveur d'un revenu inconditionnel posent un problème de financement, qui questionne le progrès social dont elles pourraient être porteuses. Par exemple, le « Liber » proposé par Marc de Basquiat et Gaspard Koenig (2014) serait financé par une « Libertaxe », impôt proportionnel sur l'ensemble des revenus (fixé dans l'ouvrage à 23%) plutôt que progressif. Le revenu de base remplacerait quant à lui l'ensemble des transferts sociaux. Fixé à 450 € par adulte et 222,50 € par enfant et par mois, il est inférieur au RSA pour une personne seule, ainsi qu'au RSA majoré pour les parents isolés de jeunes enfants. Au total, la redistribution actuelle est moins inégalitaire, comme le montre Denis Clerc (2015, p. 29) à partir des données de l'Insee : avec le Liber et la Libertaxe, « *les mieux lotis seraient les principaux gagnants, voire les seuls* ». Si l'on prend les versions « de gauche », c'est-à-dire un revenu pour tous qui permette à chacun de pouvoir refuser les mauvais emplois pour se consacrer à des activités utiles, on est même face à un problème théorique. En effet, il est difficile de trouver une source à la redistribution des revenus s'il faut prendre acte de la fin de l'emploi et considérer qu'une part de plus en plus nombreuse des actifs se consacrera à d'autres activités utiles. D'où seront tirées les richesses à redistribuer si les activités en question ne sont pas socialement reconnues comme productrices de richesses. Comme le note Jean-Marie Harribey (2015, p. 71) « *les activités que les citoyens exercent hors de la sphère du travail, comme animer une équipe de foot, chanter dans une chorale, ne peuvent être considérées de la même façon que les activités qui s'exercent dans la sphère marchande, dans les administrations ou (...) les associations* ».

Par ailleurs, ces propositions nous semblent faire bon marché de la centralité du travail, ou plutôt de l'emploi. Non seulement l'emploi et le salariat ne sont pas finis, mais comme l'ont montré les enquêtes sur bonheur et travail, le travail et l'emploi restent des composantes

centrales (et ambivalentes) du bonheur (Baudelot et Gollac, 2003). Bien qu'on observe une intensification du travail et une montée de la souffrance au travail, l'emploi est considéré comme essentiel au bonheur, surtout pour ceux qui en sont privés, sont en emploi précaire ou peu intéressant. Le rapport au travail varie selon les catégories socioprofessionnelles. La satisfaction au travail augmente avec la place dans la hiérarchie sociale : « *lorsque la liberté au travail est mince, le salaire bas et la position méprisée, les sources de plaisir sont rares* » (p. 190). Pour les catégories les plus favorisées, il s'agit surtout de « faire » un métier intéressant tandis que les catégories les moins favorisées aspirent à « avoir » un emploi. Ce constat du début des années 2000 n'a pas été démenti par les enquêtes européennes : le travail et l'emploi occupent une place centrale, et cette centralité du travail est particulièrement marquée en France (Méda, Vendramin, 2013).

En définitive, se prévaloir de la fin du travail pour proposer un revenu d'existence pour tous, ce serait aussi prendre acte des inégalités face à l'emploi, et renoncer à la socialisation et à l'intégration par le travail à laquelle la population d'âge actif aspire. Les femmes en particulier, pour qui l'égalité des carrières et des salaires reste à conquérir, pourraient faire les frais d'une mesure finançant des activités utiles hors emploi – notamment les activités familiales, encore très mal partagées. Il pourrait alors n'y avoir qu'un pas entre un revenu pour tous et un « salaire maternel » pour certaines (Eydoux et Silvera, 1999).

4. Pour conclure : réformer la solidarité sans renoncer à une autre répartition des richesses et sans renoncer à l'emploi

Dans un contexte de montée du chômage et de la précarité, où les protections des (personnes d'âge) actif se sont à la fois transformées et affaiblies, il semble nécessaire de réformer la solidarité, et de le faire sans renoncer à interroger les inégalités de répartition (primaire) des richesses, et sans renoncer à l'emploi

Pour réformer la solidarité, il importe d'abord de tirer les leçons des échecs de l'activation et des malentendus de la solidarité active. Ces malentendus ont porté sur les comportements des allocataires (leur volonté de travailler n'était généralement pas en défaut), sur la définition de la pauvreté (on ne pouvait espérer réduire la pauvreté monétaire sans réduire l'écart entre les ressources des ménages allocataires et celles des ménages au revenu médian, sans rapprocher les allocations chômage ou les minima sociaux du Smic), et sur les déterminants de l'emploi (non pas le montant des prestations sociales mais les anticipations des employeurs quant à la « demande effective » ainsi que les offres d'emploi publics). On peut donc défendre l'idée que les garanties de revenu sont des dettes sociales, conformément à l'article 11 du Préambule à la Constitution de 1946. Il importe de réaffirmer ces obligations de la collectivité en revalorisant les allocations chômage et les minima sociaux, qui améliorent le pouvoir d'achat des catégories les plus modestes et stimulent l'activité économique. La réduction des exigences de contreparties à la protection sociale apparaît également aujourd'hui comme une nécessité, car l'inflation de ces exigences et la complexité de prestations calées au plus près des revenus d'activité génèrent du non recours et sont inutiles en période de chômage élevé.

Mais on ne peut réformer la solidarité en renonçant à l'emploi. La dette sociale que représentent les garanties de revenu ne peut se concevoir en dehors d'une autre obligation de

la collectivité envers ceux qui sont privés d'emploi : « *l'ardente obligation* » de l'insertion, pour reprendre les termes employés par Claude Evin en 1988. En effet, nos économies, nos sociétés ne peuvent se priver de la contribution de chacun/e à l'emploi, car c'est par le travail réalisé dans l'emploi que sont créées les richesses à répartir, y compris celles qui permettent de financer la protection sociale. Par ailleurs, l'emploi est une aspiration de chacun/e. Les enquêtes sur bonheur et travail l'ont montré : l'emploi est d'autant plus essentiel au bonheur qu'il fait défaut (chômeurs, allocataires de minima sociaux). Les politiques d'activation qui ont fait porter sur les « publics » la responsabilité de l'emploi ont échoué : ce n'était pas, pour l'exprimer dans les termes de l'économie néoclassique, l'insuffisance de « l'offre de travail » qui était en cause, mais celle de la « demande de travail ».

Au-delà des garanties de revenu, c'est, du côté de cette « demande de travail », une garantie d'emploi qui reste à construire. La réduction de la durée du travail est une première piste. Non seulement c'est une tendance séculaire, mais on sait aujourd'hui que cette politique crée des emplois et fait baisser le chômage. La période de mise en œuvre des trente-cinq heures a été une période de forte croissance, où la création d'emploi a été boostée par la réduction du temps de travail (2 millions entre 1997 et 2001, dont plus de 350 000 imputables au passage à 35 heures). C'est aussi une période où le chômage a fortement diminué, en particulier pour les jeunes (leur taux de chômage est passé dans l'intervalle de 22% à 15%). Mais la réduction du temps de travail ne suffit pas pour relever les défis sociaux posés par le chômage et les inégalités (éducation, santé, dépendance, logement, *etc.*) dans un pays comme la France où la démographie est restée dynamique. Elle ne suffit pas à faire face aux défis environnementaux (la nécessaire transition écologique). Ces défis ne seront pas relevés par les machines ni les ordinateurs (même s'ils peuvent y tenir un rôle) et ils nécessitent des investissements, publics et privés, ainsi que des créations d'emploi, notamment dans le secteur public. Un ouvrage de l'économiste post-keynésien Hyman P. Minsky qui vient de paraître en français, *Stabiliser une économie instable* (2016) pourrait inspirer. L'auteur insiste sur le rôle de l'État et des collectivités locales en période de crise, en proposant qu'ils se fassent « *employeurs en dernier ressort* » et s'engagent à proposer un emploi à ceux qui en sont privés, à ceux qui sont prêts à travailler au salaire de base du secteur public – ou à un salaire supérieur, selon leur qualification. Les emplois en question, dans le domaine social ou environnemental en particulier, sont des emplois utiles à la collectivité et intensifs en travail. Ils seraient financés non seulement par des impôts plus fortement redistributifs, mais aussi par les économies réalisées sur l'indemnisation du chômage et les minima sociaux.

Enfin, la redistribution et les réformes de la protection sociale ne peuvent pas suffire à corriger les inégalités de répartition des richesses. Or ces inégalités ont explosé. On a assisté depuis les années 1980 à une très forte augmentation de ce qu'il faut bien nommer des « rentes », et à leur captation par les acteurs les mieux dotés de l'économie (Askenazy, 2016). De cette évolution, le monde du travail est le grand perdant : malgré une hausse séculaire de la productivité, de nombreux emplois réputés non qualifiés et improductifs restent sous payés. Ces emplois utiles à la collectivité n'ont pas été épargnés par l'intensification du travail. Si leur productivité n'a pas augmenté, c'est par construction : la productivité apparente du travail stagne quand les salaires stagnent. On pourrait, comme le suggère Philippe Askenazy,

réhabiliter le travail de ces travailleurs « *qui portent la croissance par leur effort productif* » en revalorisant leurs salaires, ce que peuvent faire tant les politiques publiques que les luttes sociales. Ce serait sans doute là le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté laborieuse tout en réduisant les inégalités sociales dont on sait qu'elles entravent la croissance économique.

Références

- Abdelnour (2014) « L'auto-entrepreneuriat: l'indépendance comme modalité d'embauche ? », in Célerier, dir. (2014), pp. 69-86.
- Askenazy P. (2016) *Tous rentiers ! Pour une autre répartition des richesses*, Odile Jacob.
- Baudelot C., Gollac M. (2003) *Travailler pour être heureux ? Le bonheur et le travail en France*, Fayard.
- Béhagel L., Crépon B., Gurgand M., Kamionka T., Lequien L., Rathelot R., Zamora P. (2009), « L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi », *Revue française d'économie*, n° 28/1.
- Bigot R., Daudey, E., Hoiban S. (2014) « En 2014, le soutien à l'État-providence vacille », *Note de synthèse du Crédoc*, septembre.
- Bourguignon F., rapporteur (2011), Rapport final du Comité d'évaluation des expérimentations sur l'évaluation des expérimentations du RSA.
- Bruno A.-S. (2014) « Retour sur un siècle de protection sociale des travailleurs indépendants – France, XXe siècle », in Célerier, dir. (2014), pp. 31-52.
- Casta A., Dif-Praladier M., Friot B., Higelé J.-P., Vivès C. (2016) « Pour un droit professionnel à la carrière. Contre le compte personnel d'activité », *Note de l'IES*, n° 40, avril.
- Célerier S., dir. (2014) *Le travail indépendant. Statut, activités et santé*. Liaisons sociales, Wolters Kluwer.
- Clerc D. (2015) « Financer le revenu de base : les dangers du Liber », *L'économie politique*, n° 3/67, pp. 19-33.
- Damon J., Hatchuel G., 2002, « Fatigue de la compassion et contestation suspicieuse, la protection sociale en doute », *Informations sociales*, n° 98.
- Daubresse M. P. (2011) *Rapport sur l'amélioration du RSA*, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- De Basquiat M., Koenig G. (2015) *Liber, un revenu de liberté pour tous*, Éditions de l'onde.
- Devetter F.-X., Jany-Catrice F., Ribault T. (2009) *Les services à la personne*, Repères, La Découverte.
- Dormont B., Fougère D., Prieto A. (2001), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Économie et statistique*, n° 343.
- Eydoux A., Fretel A. (2016) « Réformes du marché du travail. Des réformes contre l'emploi », *Note des Economistes atterrés*, janvier.
- Eydoux A., Gomel B., coord. (2014), *Apprendre (de l'échec) du RSA. La solidarité active en question*, éditions Liaisons/ Wolters Kluwer, Centre d'études de l'emploi, Paris, 274 p.
- Eydoux A., Silvera R. (2000) « De l'allocation universelle au salaire maternel : il n'y a qu'un pas », in T. Coutrot et C. Ramaux (dir.), *Le bel avenir du contrat de travail*, Syros, pp. 41-60.
- Eydoux A., Tuschziner C. (2011) « Du RMI au RSA : la difficile mise en place d'une gouvernance décentralisée des politiques d'insertion », *Revue française des affaires sociales*, n° 4.
- Fana M., Guarascio D., Cirillo V. (2015), « Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act », *ISIGrowth*, Working paper, 5/2015, Décembre.
- FMI (2015) *World Economic Outlook*.
- France Stratégie (2016) « Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs. Enjeux », mars.
- Friedman M. (1962) *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press.
- Giddens A. (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Gomel B., Méda D., Serverin E. (2016) « La prime d'activité rattrapée par la logique du RSA », *Connaissance de l'emploi*, CEE, avril.

- Gonthier F. (2015) « Les français et la sécurité sociale dans les grandes enquêtes nationales et internationales. Un soutien fort et durable », *Informations sociales*, n° 3/189, pp. 82-90.
- Gorz A. (1988) *Métamorphoses du travail. Quête du sens. Critique de la raison économique*, Galilée.
- Gorz A. (2003) *L'immatériel*, Galilée.
- Harribey J.-M. (2015) « Débat. Quelle place pour le travail ? », *L'économie politique*, n° 3/67, pp. 62-75.
- Insee (2015) *Emploi et revenus des indépendants*, Insee Références, édition 2015
- Lehndorff S., ed. (2012), *A triumph of failed ideas: European models of capitalism in the crisis*, ETUI, Bruxelles.
- Lehndorff S., ed. (2015), *Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe – revisited*, ETUI, Bruxelles.
- Méda D., Vendramin P. (2013) *Réinventer le travail*, Le lien social, PUF.
- Minsky H. P. (2016) *Stabiliser une économie instable*, Les petits matins, Institut Veblen pour les réformes économiques.
- Myrondo B. (2010) *Un revenu pour tous ! Précis d'utopie réaliste*, Utopia, Controverses.
- OCDE (1994), *Perspectives de l'emploi*.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*, www.oecd.org/fr/els/emp/31775288.pdf Introduction.
- Omalek L., Rioux L. (2015) « Panorama de l'emploi et des revenus des non-salariés », in Insee (2015), pp. 11-28.
- Rifkin J. (1995) *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Putnam Publishing Group.
- Vandenbroucke F. (1999), « L'État social actif : une ambition européenne », Exposé Den Uyl, Amsterdam, 13 décembre.
- Zajdela H. (2009) « Comment et pourquoi activer les inactifs ? », *Travail et emploi*, n° 2/118.