

Le rapport « Hirsch » : filiation, contenu et enjeux

Julien DAMON*

**Responsable du département de la recherche et de la prospective (CNAF)
Professeur associé à l'IEP de Paris**

REFERENCE : « Le rapport 'Hirsch' : filiation, contenu et enjeux », Revue de droit sanitaire et social, vol. 41, n° 4, 2005, pp. 610-619.

Mise en place par le Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille, Philippe Douste-Blazy, une Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », présidée et animée par le Président d'Emmaüs, Martin Hirsch, a exercé ses activités au cours du premier trimestre 2005. Elle a rassemblé, sans cahier des charges précis sinon de faire des analyses et suggestions relatives à la pauvreté des enfants, et dans un contexte de grande autonomie, des représentants des partenaires sociaux, des élus, des associations familiales, des associations de lutte contre l'exclusion, des collectivités territoriales et des administrations de l'Etat ainsi que quelques personnalités qualifiées.

Remis en avril 2005, au terme de divers auditions et déplacements, le rapport « Hirsch », pour reprendre son appellation désormais habituelle, a fait date et fait débat. Ce document contient quinze résolutions pour combattre la pauvreté des enfants¹. Volontaristes ces « résolutions », qui sont en fait une série de propositions, ont suscité un écho important dans les médias et dans les discussions politiques. Le rapport a ainsi déjà été abondamment présenté et commenté.

Il s'inscrit dans la tradition des expertises réalisées en France depuis une trentaine d'années autour des questions de pauvreté ; mais il présente des originalités notables (I). Son contenu, dense et ambitieux, comporte une série de prescriptions fortes visant à réformer, voire à refonder le système de protection sociale autour d'un objectif substantiel : l'éradication de la pauvreté des enfants (II). Le financement de ces mesures, la concrétisation de ces propositions, ainsi que la portée même de toutes ces ambitions sont maintenant proposés au débat politique (III).

I. Un rapport de plus sur la pauvreté ? Non, pas seulement

La littérature sur la pauvreté et l'exclusion constitue maintenant un ensemble particulièrement abondant d'études et de prescriptions. Le rapport Hirsch, à cet égard, s'inscrit dans la suite, dans la veine, mais pas nécessairement dans la filiation directe, d'une série de travaux rendus aux pouvoirs publics pour les alerter et les mobiliser autour des questions de pauvreté.

Les pouvoirs publics se sont en effet lentement et en fait assez récemment saisis de ce problème singulier. On pourrait faire l'archéologie complète du dossier. Reste que ce n'est que depuis les années soixante-dix que des commandes ou des saisines officielles ont accompagné, par la production de rapports, l'apparition et l'inscription sur l'agenda politique des questions de pauvreté, de précarité et d'exclusion.

*. L'auteur était membre de la Commission à l'origine de ce rapport. Il va donc sans dire qu'il y a un brin de partialité dans l'analyse qui se veut cependant la plus objective possible.

¹. Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale, La Documentation française, 2005.

Le problème de la « nouvelle pauvreté » a ainsi été repéré, dans divers pays, par la Commission des Communautés Européennes qui lance à partir de 1975 un ambitieux programme international, soutenant des projets pilotes pour améliorer les connaissances et développer des méthodes nouvelles pour la lutte contre la pauvreté et la précarité. En France le Commissariat au Plan et la Direction de l'Action Sociale jouent un rôle éminent en soutenant, parallèlement ou de concert, des enquêtes et des travaux de recherche. Avec les conclusions et propositions contenues dans les études réalisées alors, le thème de la pauvreté va prendre une place importante dans les préoccupations politiques. La Fondation pour la Recherche Sociale (FORS) élabore, dans le cadre du programme européen un rapport² qui servira, avec celui de Henri Péquignot présenté au Conseil Economique et Social en 1978³, de base à un groupe de travail interministériel mis en place en 1980 par le Premier ministre Raymond Barre pour « définir les actions destinées à permettre la résorption progressive des îlots de pauvreté ». Présidé par un conseiller d'Etat, Gabriel Oheix, ancien Directeur de l'Emploi, le groupe rend son travail, qui ne sera pas publié⁴, au gouvernement en mars 1981.

On pourrait continuer assez longuement l'évocation de ces expertises commandées et réalisées pour les pouvoirs publics. Il importe de mentionner, pour seulement les rappeler, les rapports signés par les dirigeants du mouvement ATD Quart-Monde dans le cadre des travaux du Conseil Economique et Social. On pense ici au rapport du père Joseph Wresinski, fondateur du mouvement ATD, remis en 1987 et qui sera largement utilisé comme socle d'information et de réflexion pour le débat législatif autour du RMI⁵. On pense aussi au rapport de Geneviève Anthonioz de Gaulle sur la grande pauvreté, rendu en 1995 et qui alimentera largement les débats préalables autour de ce qui allait devenir la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions en 1998⁶.

Le rapport Hirsch s'inscrit incontestablement dans cette veine de travaux qui ponctuent l'histoire de l'expertise et des politiques de lutte contre la pauvreté en France. Martin Hirsch, à la fois haut fonctionnaire et Président d'Emmaüs, est entré dans cette famille de personnalités françaises caractérisées par leurs capacités d'expertise et leur implication militante.

Sur la forme, la Commission a fonctionné en mêlant tradition et innovation. Tradition car il s'est agi d'un jeu classique d'auditions, de visites, de rédactions et de synthèses de réactions. Innovation car il s'est agi d'un exercice, rassemblant des institutions et des personnalités issues de milieux différents, où l'accord n'était pas nécessairement recherché, et où le désaccord n'était pas gommé. Lancée à la périphérie des travaux préparatoires à la Conférence de la Famille devant se tenir en 2005, la Commission a débuté ses travaux, comme peut-être désormais toute commission officielle, sur un ton plutôt désabusé. Encore

². Le rapport FORS, commandé en 1979, sera remis à la Commission des Communautés Européennes en janvier 1981. Il n'a jamais été intégralement publié. V. Pauvreté et paupérisation. La situation de la France, t. 1, Recherche Sociale, n° 82, 1982 ; t. 2, Recherche Sociale, n° 83, 1982 qui contiennent les deux premières parties de ce rapport. V. également A. Lion, P. Maclouf L'insécurité sociale. Paupérisation et solidarité, Les éditions ouvrières, 1982

³. La lutte contre la pauvreté, Etude présentée par la section des actions éducatives, sanitaires et sociales sur le rapport de M. Henri Péquignot, le 20 septembre 1978 au Conseil Economique et Sociale. Avis et Rapports du Conseil Economique et Social, vol. 9, Journal Officiel, 6 mars 1979.

⁴. On peut trouver la liste des 60 propositions dans Actions et Recherches Sociales, Pauvreté et action sociale, vol. 13, n° 4, 1983, ainsi que dans J.-M. Belorgey, La gauche et les pauvres, Syros, 1988.

⁵. J. Wresinski, Grande pauvreté et précarité économique et sociale, Rapport présenté au nom du Conseil économique et social, Séances des 10 et 11 février 1987, Journal Officiel, 28 février 1987.

⁶. G. Anthonioz de Gaulle, La Grande Pauvreté. Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté, Journaux Officiels, 1995.

une Commission ? Encore un rapport ? Le scepticisme pouvait être de mise, d'autant plus que le temps imparti pour ce travail était très serré (autour d'un trimestre).

Pour autant le résultat est là : un rapport qui compte. Tous les observateurs ont en effet souligné la qualité et le souffle du rapport⁷. Qualité car il s'agit d'un exercice panoramique et synthétique particulièrement réussi d'évaluation des situations de pauvreté et des mesures en place. Souffle car il ne s'agit pas d'un rapport administratif autour d'une ou deux mesure(tes) particulières mais d'éléments appelant à une refonte des objectifs et des moyens des politiques sociales et familiales.

S'il peut y avoir consensus sur la qualité et l'ampleur du travail, n'ont pu qu'être relevées, d'une part, les difficultés techniques, voire le relatif irréalisme, attachés à certaines propositions, et, d'autre part, les oppositions fortes qui se sont déjà fait entendre au sujet de certaines suggestions (comme l'imposition des prestations familiales, ou bien encore la suppression des spécificités des prestations logement).

Au-delà de quelques problèmes de possible incompréhension réciproque, notamment sur le projet – compliqué – de « revenu de solidarité active » (voir infra), il ne faut pas taire des désaccords philosophiques de fond entre une orientation fondatrice et traditionnelle de la politique familiale française (la compensation, à visée universelle, de la charge d'enfant) et l'orientation de la Commission consistant à renforcer les effets redistributifs verticaux du système socio-fiscal.

Signalons, dans ce premier propos, que les orientations de ce rapport sont, dans l'esprit et dans la lettre, très « blairistes ». Philosophiquement et techniquement les propositions s'inspirent largement, et souvent explicitement, des mesures développées par le gouvernement de Tony Blair. On pense ici à l'objectif d'éradication de la pauvreté des enfants, à la mise en œuvre du principe anglo-saxon « make work pay » (il faut que le travail rapporte)⁸, ou encore à la reprise d'idées, plus anecdotiques mais plus prospectives, du type « child trust fund » (une dotation en capital de tous les enfants, jusqu'à leur majorité)⁹.

Au total, le rapport Hirsch s'inscrit bien dans l'histoire récente des expertises officielles sur la pauvreté en s'en distinguant néanmoins par l'ampleur et l'ambition de ses propositions¹⁰. Sur un plan fondamental, ce qui distingue peut-être le plus le rapport Hirsch, ne relève pas des constats, mais du type même de ses résolutions. Souhaitant distiller ou installer « une démarche nouvelle » - tout de même dans la logique des nouvelles orientations issues de la Loi Organique relative aux Lois de Finances – le rapport prône une sorte de « rupture » en assignant aux politiques sociales un véritable objectif de résultat celui d'éradiquer la pauvreté des enfants.

⁷. Voir par exemple l'avis du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE) du 19 mai 2005 qui salue « l'ampleur des travaux, le dynamisme et l'audace des propositions ». Le CNLE invite cependant à expertiser plus au fond les propositions et émet de fortes réserves sur les réformes envisagées en matière d'aides au logement.

⁸. Cette idée, autour de laquelle le consensus se fait largement, et selon laquelle toute heure travaillée doit procurer un supplément de revenu est contenue et développée, avec d'autres idées, dans le rapport de D. Robert pour le Conseil Economique et Social, L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous (2003). www.ces.fr/rapport/doclon/03061812.PDF

⁹. Pour une première expression de cette idée, V. B. Ackerman, A. Alstott, *The Stakeholder Society*, Yale University Press, 1999.

¹⁰. Sur le plan de l'anecdote formelle, le rapport se distingue également par son souci de communication. Le travail de la Commission a été en effet accompagné dans sa présentation, par un reportage, et par un Quizz sur les questions de pauvreté, quizz proposé, avec les réponses, dans le rapport, et qui mérite d'être tenté par tous les experts...

II. Principales orientations des quinze « résolutions » de la Commission

On ne rentre pas ici dans le détail des propositions contenues dans les quinze « résolutions » de ce rapport. On ne présente que les orientations nous semblant absolument originales et fondamentales, sans reprendre par exemple les développements et suggestions relatives au logement (concrétisation du droit au logement opposable, éradication du saturnisme, résorption de l'habitat indigne, indexation des allocations logement sur les charges réelles supportées par les familles, stabilisation du mode de revalorisation des prestations logement), à la santé, à la politique nutritionnelle, au surendettement, à l'école, ou encore à la mise en place d'un service public d'accueil de la petite enfance. Toutes ces mesures, d'ampleur et de visée diverses, appelleraient chacune de longs commentaires. Elles ont d'abord la particularité d'être énoncées pour concourir à l'objectif essentiel d'éradication de la pauvreté des enfants.

Encadré : Les quinze résolutions de la Commission

1. Se fixer des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté des enfants
2. La nouvelle équation sociale : un Revenu de Solidarité Active pour franchir le seuil de pauvreté
3. Une politique sociale et économique plus favorable à l'emploi et plus redistributive
4. Créer un service public de l'accueil des jeunes enfants
5. Etablir une nouvelle relation des familles avec les services sociaux
6. Loger les familles plus vite, résolument, mieux
7. Eradiquer le saturnisme et réhabiliter les logements indignes
8. Ne plus cumuler inégalités sociales et inégalités de santé
9. Faire des familles modestes une priorité de la politique nutritionnelle
10. Permettre le développement durable du crédit sans payer le prix du surendettement
11. Gommer les discriminations négatives dans l'éducation
12. Donner leur chance aux jeunes adultes
13. Audace, innovation, expérimentation : les mots clés de l'action publique
14. Appréhender la pauvreté sans frontières.
15. Conjuguer solidarité et dignité

On ne présente donc ici que les éléments structurants du rapport pouvant avoir un impact direct et conséquent sur l'architecture institutionnelle et juridique des politiques familiales et sociales. Il s'agit tout d'abord et essentiellement (II.1) de l'objectif général d'éradication de la pauvreté des enfants. Il s'agit ensuite (II.2) de la création d'une nouvelle prestation, le « revenu de solidarité active », fusionnant une bonne partie des prestations sociales et familiales. Il s'agit enfin (II.3) d'un ensemble de propositions visant à réorganiser l'action sociale (les interventions de professionnels et les prestations facultatives) au niveau des territoires.

II.1 Eradiquer la pauvreté des enfants en une quinzaine d'années

La question de la pauvreté des enfants, très présente sur les agendas politiques anglo-saxons¹¹, est apparue en force en France avec le rapport publié récemment par le CERC sur ce thème¹². Pour la première fois une description systématique et une analyse des facteurs conduisant les enfants à éprouver des situations de pauvreté étaient présentées. Le CERC, relevant qu'un million d'enfants (de moins de 18 ans) appartenaient à des familles dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté monétaire utilisé dans la statistique publique française, proposait même que soit mis en œuvre un programme national de lutte contre la pauvreté des enfants.

C'est de ces constats qu'est parti le travail de la Commission Hirsch. Et sa première résolution, qui oriente les autres, consiste à fixer un objectif d'éradication de la pauvreté infantile en France.

Encadré : Vers zéro enfant pauvre en Grande-Bretagne ?

Début 1999, Tony Blair s'est donné pour objectif d'éliminer la pauvreté chez les enfants en une vingtaine d'années. Son programme était assorti d'un échéancier précis : diminuer le nombre d'enfants pauvres de moitié d'ici 2010, d'un quart d'ici 2005. La démarche du premier ministre britannique s'inscrit dans une volonté plus vaste de bâtir « l'Etat providence du XXI^e siècle ». De tels mots d'ordre ont surpris et même suscité des réactions de scepticisme, analogues à celles que Lionel Jospin a provoquées en lançant son idée " zéro SDF à l'horizon 2007 ", lors de la dernière campagne présidentielle. Mais les Anglais se sont vraiment donnés les moyens pour atteindre cet ambitieux objectif de résultat.

Dans cet objectif ils ont refondu leur système de prestations familiales, en le simplifiant, en le rapprochant des aides à l'emploi et de l'administration fiscale. Aujourd'hui, deux crédits d'impôt le family tax credit et le working tax credit incarnent la réforme. Près de 80% des ménages britanniques Y sont éligibles. Le gouvernement de M. Blair a également innové, de manière plus ciblée, en créant par exemple le child trust fond, un dispositif qui consiste à accorder une dotation en capital aux jeunes jusqu'à leur majorité ; les pouvoirs publics leur ouvrent un compte en banque et y versent de l'argent.

¹¹. Voir I. Sawhill (dir.), One Percent for the Kids. New Policies, Brighter Futures for America's Children, Brookings Institution Press, 2003 et notre commentaire J. Damon, Pauvreté : priorité aux enfants, Sociétal, n° 44, 2004, pp. 125-128.

¹². Voir CERC, Les enfants pauvres en France, 2004. www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport4cerc.pdf. Voir également le plus récent dossier Estimer la pauvreté des enfants (juin 2005). www.cerc.gouv.fr/dossiers/pauvreteenfants.pdf

Les crédits budgétaires consacrés à cette politique sont considérables. Sur l'exercice fiscal 2002-2003, un milliard de livres sterling supplémentaire a été débloqué par rapport à l'année précédente. Toutes les énergies ont été mobilisées : les associations, les syndicats sont largement consultés et prennent part à l'évaluation de ce programme. Le ministre des finances, Gordon Brown, a récemment indiqué que les prestations familiales allaient encore être augmentées.

En termes de bilan de cette politique, les nombreux indicateurs qui l'accompagnent montrent qu'elle a porté ses fruits. Depuis le lancement du programme le nombre d'enfants pauvres (vivant dans des familles dont les revenus sont inférieurs à 60 % du revenu médian) a diminué de près d'un quart. Le plan de M. Blair ambitionnait de ramener le nombre d'enfants pauvres à 3 millions en 2004-2005. Le but a presque été atteint puisqu'on en dénombre environ 3,5 millions, aujourd'hui. Mais la Grande-Bretagne partait de très loin : elle comptait deux fois plus d'enfants pauvres que la France, à la fin des années 1990. A plus long terme, rien ne garantit que l'éradication de la pauvreté des enfants sera effective à l'horizon 2020. Cependant l'horizon et l'ambition sont clairs, et les évaluations précises et publiques.

Cet objectif, repris des annonces et des politiques lancées par Tony Blair en 1999, vise à donner un nouveau cadre aux politiques sociales et familiales. Il reposerait d'abord sur une discussion parlementaire, puis sur des évaluations annuelles rigoureuses menées par des organismes dotés de moyens convenables.

La pauvreté s'entendrait au triple sens de la pauvreté relative (à apprécier selon les normes européennes à hauteur de 60 % de la médiane des revenus), de la pauvreté absolue et de l'intensité de la pauvreté (écart entre le niveau de vie des « pauvres » et le seuil de pauvreté). Concrètement il pourrait s'agir de faire baisser de 75 %, en 15 ans, la pauvreté relative des enfants (pour arriver à un taux de 2 % en 2020, au seuil de 60 % de la médiane). Concrètement encore il s'agirait de viser, pour la même date, zéro enfant pauvre au seuil de 40 % de la médiane.

Cet objectif général et ambitieux, auquel personne ne s'oppose sur le principe, n'emporte par immédiatement de conséquences directes. Cependant, s'il devait être affiché et poursuivi il appellerait des réformes fondamentales des politiques sociales et familiales. C'est d'ailleurs le sens des autres propositions de la Commission Hirsch.

II.2 Créer un « revenu de solidarité active » (RSA)

Il s'agit ici probablement de la proposition « phare », au moins sur le plan technique, de la Commission. Le principe est de combiner revenus du travail et transferts sociaux. L'idée est de partir des revenus d'activité, pour y apporter un complément en fusionnant certains mécanismes de transferts sociaux (en l'occurrence les prestations familiales, certains minima sociaux, et la prime pour l'emploi, voire les aides au logement).

Les objectifs attachés à cette orientation sont de : (i) mettre fin aux phénomènes de désincitation et de trappes à pauvreté, en assurant un mécanisme d'intéressement permanent, permettant de faire vivre le principe « chaque heure travaillée rapporte », (ii) lutter contre la pauvreté des familles (et donc des enfants...) en s'attachant particulièrement aux cas des « travailleurs pauvres », (iii) offrir de la lisibilité aux bénéficiaires qui devraient pouvoir avoir une visibilité de leurs revenus sur le moyen et le long terme, sans les conséquences des effets

de seuil actuels. Il y a donc une triple visée de simplification, d'incitation et d'activation. Plusieurs objectifs, très importants, sont ainsi affichés et poursuivis en même temps. Au-delà des difficultés de mise en œuvre, ce qu'il faut noter c'est l'inscription du RSA dans le paysage des sigles de la protection sociale, mais, surtout, dans l'ensemble des préconisations fortes visant à réformer le système français des minima sociaux pour le faire sortir d'une seule logique dite souvent d'assistanat¹³.

Pratiquement, la nouvelle prestation pourrait intégrer, en les fusionnant, le RMI, l'ASS, l'API ; les aides au logement ; la prime pour l'emploi (jugée inefficace) ; les prestations familiales (sont citées les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, la prestation d'accueil du jeune enfant, l'allocation d'éducation spéciale)¹⁴. Celles-ci, de fait, ne seraient pas véritablement bousculées. Elles seraient intégrées au moment du versement du revenu de solidarité active. Techniquement la question n'est en fait pas véritablement tranchée dans le rapport quant à savoir si, d'une part, les prestations logement seraient véritablement intégrées et si, d'autre part, les prestations familiales devraient apparaître dans l'équation de calcul de la prestation.

Le RSA qui pourrait être cumulé avec un salaire ne changerait pas la situation des ménages sans activité. Pour les actifs, la nouvelle prestation irait en déclinant, mais la baisse serait faible jusqu'à 0,7 SMIC pour une personne seule, avant de s'accélérer pour s'éteindre à 1,4 SMIC. En clair le RSA repose sur un principe d'intéressement permanent, à la différence des systèmes en place aujourd'hui, temporaires et particulièrement alambiqués.

En termes de politique familiale, la prestation familialise davantage les transferts en bas de la distribution des revenus et revient à créer des allocations familiales pour le premier enfant (en fait en reprenant l'« avantage » au premier enfant du RMI).

Ce système n'est pas véritablement paramétré ni précisément chiffré. Des premières simulations affichent un coût net oscillant entre 5 et 8 milliards d'Euros. Ce qui est, pour le moins, particulièrement important dans le contexte actuel...

Soulignons que la mise en œuvre d'une telle prestation serait incontestablement une « révolution ». Il s'agirait d'ailleurs de savoir qui devrait et pourrait gérer un tel dispositif, les CAF probablement mais peut-être aussi l'administration fiscale. Ce point, crucial, est abordé, sans être véritablement traité, dans le rapport. La mise en œuvre du RSA n'est pas qu'une simplification radicale, c'est incontestablement, si elle devait avoir lieu, une révolution. Ce n'est pas le terme utilisé par la Commission en titre de son rapport. On y parle en effet plutôt de « nouvelle équation sociale ». Il est pourtant certain qu'une telle simplification révolutionnerait le système des prestations sociales et familiales à la française.

¹³. A ce sujet la littérature est considérable. Pour quelques jalons, V. le dossier La contrepartie : entre droits et créances, RFAS, n° 3, 1996 ; M. Badel, Le droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion, PU Bordeaux, 1996 ; le dossier Minima sociaux, revenus d'activité, précarité, DS, n° 7/8, 2000, et notamment la contribution de M. Borgetto, Minima sociaux et revenus d'activité : éléments d'une problématique générale ; le rapport de J.-M. Belorgey, Minima sociaux, revenus d'activité, précarité, La Documentation française, 2000. V. enfin le rapport d'information de la sénateur V. Létard Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité, n° 334, mai 2005, <http://www.senat.fr/rap/r04-334/r04-334.html>

¹⁴. Signalons qu'une étude se proposant de fondre les barèmes de cinq allocations (allocations familiales, majorations des allocations familiales, allocation pour jeune enfant, complément familial et allocation de rentrée scolaire) en un barème unique a déjà été réalisée par la CNAF. L'exercice, consistant en une évaluation complète de cette opération déjà passablement compliquée, n'a cependant pas la même dimension que la création du RSA. V. F. Legendre, J.-P. Lorgnet, F. Thibault, Explorations autour de l'allocation familiale unique. Substituer une seule prestation aux prestations d'entretien des enfants existantes, Recherches et Prévisions, n° 66, 2001, p. 71-94.

II.3 Simplifier les prestations mais aussi les interventions sociales

Dans les débats, qui ont cours depuis des années¹⁵, sur la complexité des politiques sociales, le rapport Hirsch se place clairement dans le camp des simplificateurs (i.e ceux qui souhaitent simplifier, considérant que la complexité est aujourd'hui source d'inefficacité et d'inefficience). On y trouve d'abord un souci de simplification du droit, par le rapprochement et la fusion de prestations. On y trouve également un souci de simplification de l'organisation et de la gestion du système.

La complexité en effet ne se trouve pas que du côté des prestations légales. En matière d'interventions sociales, en général, la complication (au sens de tracas quotidiens et de quête du bon interlocuteur) va grandissante. Les familles, notamment les plus en difficulté, sont confrontées à un maquis d'intervenants et de prestations d'action sociale. Tout le monde en convient.

L'idée de la Commission est d'organiser un suivi et un accompagnement dans le temps, de chaque cas, avec un nombre limité d'interlocuteurs.

La deuxième idée est d'éviter la profusion, tous azimuts, des prestations extra-légales (qui peuvent être versées par les collectivités locales et par les Caisses de Sécurité sociale). En cohérence avec le souci de simplification et de lisibilité du projet de Revenu de solidarité active (RSA), l'idée est émise d'un cadre général permettant une complémentarité judicieuse – et donc adaptée localement – entre des prestations facultatives (limitées à des besoins concrets précis) et cette prestation à vocation générale qu'est le RSA.

La Commission préconise que des départements candidats expérimentent des systèmes de mise en commun des moyens humains présents sur leur territoire et des différentes aides facultatives. Notons qu'il s'agirait ici en quelque sorte de créer des dispositifs de type Commission d'action sociale d'urgence (CASU) aujourd'hui défuntes, mais recrées à l'échelle départementale.

Le système consisterait à instaurer un principe de « mélangeur » (comme on dit en cuisine). C'est la personne en contact avec la famille, que cette personne exerce son activité dans une CAF, dans un département ou un CCAS, qui « compose la prestation et le service social ». Il ne s'agit pas, selon le texte, d'un bouleversement institutionnel, mais d'un bouleversement des pratiques et des outils.

III. Quelles suites ?

D'un tel appel à la mobilisation collective, de la revendication de ne pas lancer un énième plan contre la pauvreté mais de prendre en compte prioritairement celle-ci dans toutes les

¹⁵. Au sujet de ce débat sur la complexité signalons des articles, parus à un quart de siècle d'intervalle dans la revue Droit Social. Pour de premiers points sur ce débat récurrent : J. Moitrier, « La complexité comme mode de gestion de notre système de protection sociale » (n° 5, 1971, pp. 355-364) ; M. Souveton, « Simplifications administratives : mythes et réalités » (n° 6, 1971, pp. 409-419). Pour des points plus actuels voir deux contributions, sur certains aspects clairement opposées : E. Marie, « Sur la complexité : l'exemple des règles gérées par les caisses d'allocations familiales » (n° 9/10, 1995, pp. 760-764) ; B. Fragonard, « Quelques réflexions à propos de la complexité du système des prestations familiales » (n° 9/10, 1995, pp. 765-768). Pour de récents apports à ce débat essentiel, cf. E. Marie, « La simplification des règles de droit » (n° 4, 2002, pp. 379-390) ; M. Borgetto, « Le droit de la protection sociale dans tous ses états : la clarification nécessaire » (n° 6, 2003, pp. 636-648).

politiques¹⁶, de la préconisation de refonte fondamentale du système des prestations familiales et sociales, il ne faut pas attendre de suites opérationnelles immédiates.

A ce stade le rapport est discuté par les experts et par les responsables politiques¹⁷. Ses ambitions et ses propositions commencent à être décortiquées et évaluées. Des projets d'expérimentation sont évoqués. Se pose naturellement le problème des liens et des cohérences avec le Plan de Cohésion Sociale lancé par le Ministre Jean-Louis Borloo¹⁸, mais également avec le plan pour l'emploi lancé par le nouveau gouvernement Villepin en juin 2005. Chacun voudra y apprécier des convergences et des divergences dans les principes, les énoncés, les ambitions, les motivations et les moyens. Reste que, sans aucun doute, les résolutions proposées par le rapport Hirsch méritent, chacune d'entre elle, des expertises approfondies, suivies de débats politiques.

Au titre des financements, le rapport – et ceci est lié à son ambition – n'est pas très précis sur les chiffrages de toutes les mesures qu'il préconise. Il est cependant tout à fait certain que les coûts liés aux réformes envisagés sont extrêmement élevés. La mesure phare, le RSA, n'est pas encore précisément évaluée. Il paraît d'ailleurs très difficile de le faire, tant les paramètres à prendre en compte sont nombreux.

Sont en revanche précisées des « pistes » pour contribuer au financement des réformes. La première de ces pistes serait de soumettre les prestations familiales à l'impôt. Cette proposition a fait l'unanimité des partenaires sociaux contre elle, ces oppositions étant d'ailleurs signalées dans le document. Une deuxième piste est de revoir le plafonnement du quotient familial. Une troisième piste serait de faire contribuer les entreprises en fonction de la quotité de travail à temps partiel de leurs employés, par exemple avec un moindre allègement de charges sociales. Une quatrième piste, plus volontaire et plus large, consiste à opérer des redéploiements budgétaires entre différents pans de politiques publiques. En effet si la lutte contre la pauvreté doit être une priorité, d'autres dossiers pourraient être mis de côté.

En tout état de cause et de calcul, l'ensemble des propositions ne se présente pas, d'abord, comme un problème d'ajustements budgétaires en période de grave crise des finances publiques mais, avant tout, comme une ambition politique fondamentale qui appelle des choix politiques clairs. Ainsi, sous le slogan « au possible nous sommes tenus » le rapport Hirsch verse au débat public une quinzaine d'orientations, une visée et des idées. Les échanges, corrections, interrogations qu'elles ont déjà contribué à susciter permettront de préciser et d'approfondir les propositions.

Sur le fond, pour appuyer la particularité de ce rapport, et pour reprendre le vocabulaire de la Banque mondiale, le rapport Hirsch présente la particularité d'avancer des réformes structurelles (portant sur les objectifs et les types de gestion), et non pas de seules réformes paramétriques (portant sur les règles et les barèmes)¹⁹. C'est bien en raison de ses ambitions,

¹⁶. Relevons que cette idée est une traduction de l'article 1 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 : « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ».

¹⁷. Il a pu même être noté, ce alors que Martin Hirsch est plus souvent présenté comme une personnalité « de gauche », que « Le rapport Hirsch sur la pauvreté devient la 'boîte à idées' de la majorité » (Les Echos, 18 mai 2005).

¹⁸. Il est juste de noter qu'un début de controverse a pu éclore au sujet des attaches, plus ou moins fortes, entre le plan de cohésion sociale et le rapport Hirsch. Cette polémique ne s'est cependant pas étendue.

¹⁹. Pour l'exemple des réformes des systèmes de retraite, vues sous ces deux angles par la Banque mondiale, voir B. Palier, L.-C. Viossat (dir.), Politiques sociales et mondialisation, Editions futures, 2001.

et non pas de ses propositions techniques de détail, qu'il comptera comme un des plus riches des rapports récents sur la pauvreté.

Il importe au final de souligner que ce rapport a une dimension éminemment politique, au sens où il appelle des prises de position sur des sujets fondamentaux et l'énoncé de préférences et de directions claires. A ce titre tous les observateurs noteront la forte convergence des commentaires sur la qualité du travail rendu ainsi que sur le volontarisme des résolutions, mais ils relèveront également que, au plan de chaque détail technique comme, plus largement, à un plan plus général de philosophie de la protection sociale, le rapport essuie et continuera à essuyer des critiques et des réserves qui tiennent au fait, précisément, qu'il vise à mettre en œuvre une « nouvelle » forme de protection sociale. A cet égard il heurte frontalement notre édifice de protection sociale, dont pour autant tout le monde convient qu'il appelle à être réformé.

Sur ce volet essentiel des principes, le rapport Hirsch a fait (re)naître le débat sur des questions cruciales comme celles de l'individualisation ou de la familialisation des protections, de la cible enfant ou famille, de la simplification ou de la nécessaire adaptation du droit, de la fixation d'objectifs de moyens à fournir ou de résultats à atteindre.

Terminons ce rapide commentaire, qui se veut neutre²⁰, en indiquant que les échanges autour du rapport ont, assez curieusement, porté sur la deuxième résolution, celle visant à créer le RSA. Ceci peut se comprendre tant l'ambition du projet est grande et dans la mesure où le RSA incarne cette « nouvelle équation sociale » contenue dans le titre même du rapport. Pour autant on aurait pu penser que c'est la première des résolutions, celle visant à l'éradication de la pauvreté infantile qui aurait le plus retenu l'attention. Naturellement elle a pu faire les titres de la presse, mais le débat à ce sujet – sur la légitimité et la possibilité d'un tel objectif – est resté un rien en arrière par rapport aux argumentations techniques autour du RSA. Osons imaginer que le RSA sera expertisé de manière poussée et, surtout, que l'objectif d'éradiquer la pauvreté infantile sera à nouveau discuté.

²⁰. Une note apologétique tout de même pour les rapporteurs de la Commission, Etienne Grass, Aurélie Robineau-Israël et Sylvaine Villeneuve.