Comment verser de l'argent aux pauvres ? L'injonction au travail, au risque de la pauvreté

Guillaume Allègre

Comment aider les pauvres ? La question se pose depuis au moins les débuts de l'économie comme discipline. En 1798, le fameux *Essai sur le principe de population* de Malthus avait pour objectif initial « d'expliquer l'échec constant des efforts effectués par les classes plus élevées pour secourir les classes pauvres ». En 1817, Ricardo défend dans *Des principes de l'économie politique et de l'impôt* l'abolition de la loi élisabéthaine sur les pauvres (1601) qui déléguait aux paroisses l'aide aux pauvres. Pourquoi la pauvreté persiste-t-elle malgré l'accroissement des richesses ? Comment réformer les politiques publiques de lutte contre la pauvreté ? Ce sont deux questions classiques de l'économie politique, notamment chez les économistes britanniques. À l'époque, ce débat a eu un impact sur les politiques publiques. La *Poor Law*, critiquée à la fois par Malthus et Ricardo pour ses effets contreproductifs fut réformée en 1834 dans le sens d'un très fort durcissement : les pauvres devaient alors travailler dans des maisons de travail où les conditions de vie ne devaient pas être meilleures que celle du travailleur le plus pauvre en dehors de ces maisons. Comme on le sait aujourd'hui, cette réforme a beaucoup aggravé les conditions des plus pauvres, sans améliorer celles des moins pauvres (contrairement à ce qu'espéraient Malthus et Ricardo pour qui l'ancien système était contreproductif pour tous, même pour les plus pauvres). Les *Poor Laws* furent abolies en 1948 et remplacées par un système de protection sociale moderne d'assurance et d'assistance sociale.

La question de l'aide aux pauvres se pose toujours aujourd'hui et même parfois dans des termes qui peuvent résonner, par exemple lorsque l'on discute du renforcement de la conditionnalité de l'aide sociale en termes d'obligation de travail. Dans le document de travail Les nouvelles lois sur les pauvres (1989-2023) : l'injonction au travail, au risque de la pauvreté ?, j'analyse les politiques de lutte contre la pauvreté par l'emploi et les politiques de lutte contre la pauvreté des travailleurs de la mise en place du RMI en 1989 à aujourd'hui, ainsi que les justifications économiques avancées pour les défendre ou les analyser.

Aujourd'hui tous les pays européens versent une aide monétaire aux plus défavorisés, même aux actifs capables de travailler. La question « comment verser de l'argent aux pauvres ? » ne devrait donc pas être provocatrice : puisque tous les pays européens versent de l'argent aux pauvres, c'est bien qu'il existe un certain consensus sur la légitimité de verser de l'argent aux personnes sans ressources monétaires. De plus, dans tous les pays européens, les revenus minima sont versés selon trois caractéristiques : (1) de manière familialisée en tenant compte des revenus de tous les membres du foyer ; (2) sous conditions d'efforts d'insertion sociale et professionnelle ; (3) de façon dégressive selon le revenu. Du débat sur le revenu universel, les revenus minima n'ont ainsi retenu aucune des trois caractéristiques : (1) individuel ; (2) inconditionnel ; (3) universel. Pourquoi ? On peut défendre les caractéristiques actuelles des minima par leur cohérence avec la justification principale de l'aide : le droit à la dignité qui se traduit en un devoir d'assistance (*Comment verser de l'argent aux pauvres ? Dépasser les dilemmes de la justice sociale (PUF, 2024)*). Cela justifie la dégressivité et la prise en compte des ressources familiales car les ressources propres ou familiales diminuent le besoin d'assistance. De plus, la justification par la dignité, dont le ressort est d'ordre relationnel (la dignité se juge dans le regard d'autrui), plaide pour un devoir de réciprocité minimal

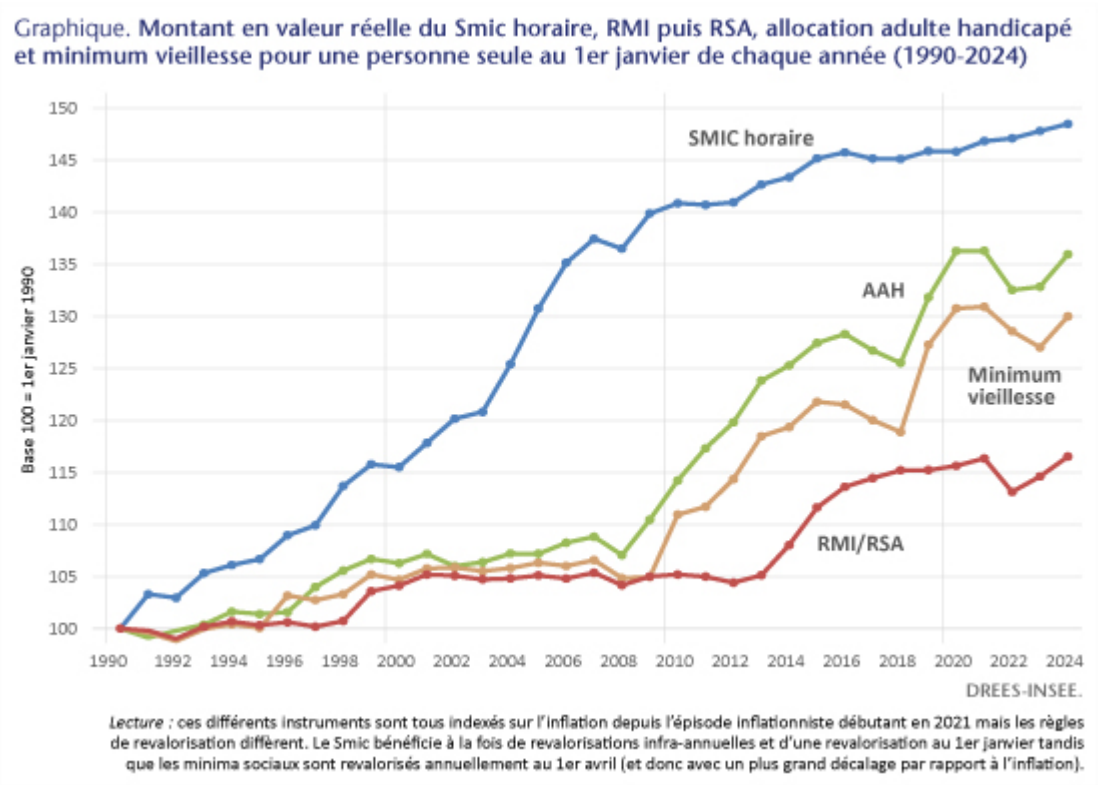
à l'image de la conditionnalité du RMI telle que mis en place en 1989.

Si l'on entend prendre l'objectif de lutte contre la pauvreté au sérieux, il faudrait revenir à l'esprit de 1989 pour lequel c'est le revenu qui insère (*revenu minimum d'insertion*). À l'époque, pour les législateurs, la trappe à pauvreté n'était pas la contre-productivité des politiques de lutte contre la pauvreté, comme chez Malthus et Ricardo mais la pauvreté elle-même. La pauvreté est à la fois définie comme le manque de ressources monétaires, et causée par un manque de ressources dans un sens plus large (compétences, capitaux divers, capacité d'investissement…). Ceci donne lieu à un cercle vicieux de la pauvreté documenté par les sciences sociales, la littérature et le cinéma. Dans ces conditions, lutter contre la pauvreté doit passer par l'apport de ressources monétaires et non monétaires (éducation, santé, mobilité) à ceux qui en manquent.

En théorie, l'accès au marché du travail peut représenter une ressource. En pratique, la lutte contre la pauvreté par l'emploi relève de la quadrature du cercle (Allègre et Périvier, 2005). Comme désincitation et redistribution ne sont que les deux faces de la même pièce, l'instrument redistributif a toujours un problème : ciblé sur les travailleurs pauvres, il réduit les incitations à sortir de la pauvreté laborieuse ; ciblé sur le Smic à temps-plein, il touche peu les pauvres en emploi précaire et à temps-partiel. Le débat est le même depuis la création de la prime pour l'emploi en 2001. La seule solution pour préserver les incitations pour tous est de diminuer la redistribution. C'est ce qui s'est passé depuis 1990 : le niveau du minimum social par rapport au Smic a été réduit (Graphique). Le discours sur l'incitation semble avoir eu comme conséquence de réduire le niveau relatif des revenus du chômage et de l'inactivité.

De plus, la loi plein-emploi récemment votée renforce la conditionnalité du RSA et prend ainsi le risque de

l’augmentation du non-recours et donc d’accroitre davantage la pauvreté et son intensité (voir « Solidarité sous condition », 2023).



Réduire significativement le taux de pauvreté des familles monoparentales

Hélène Périvier et Muriel Pucci

Aujourd’hui on compte plus 1,45 million de foyers monoparentaux (hors résidence alternée), soit plus de 21% des familles comprenant des enfants mineurs. Ces familles sont les plus affectées par la précarité avec un taux de

pauvreté de plus de 35% (Insee, France Portrait social, 2020). Les gouvernements successifs ont cherché à améliorer la situation de ces familles tant du point des prestations sociales, que de l'accès aux services publics (mode de garde des jeunes enfants par exemple). Les familles monoparentales constituent la catégorie de ménages ayant le plus bénéficié des mesures socio-fiscales prises au cours de la décennie 2008-2018 : trois quarts de ces familles ont vu leur niveau de vie augmenter (de 4,4% en moyenne). Malgré ces efforts en direction des parents isolés, leur précarité persiste.

Ceci tient en partie au fait que le système fiscal et social traite moins favorablement les parents isolés à bas revenu – qui perçoivent le RSA ou la prime d'activité – que les plus aisés – qui sont imposables. En effet, la prise en compte des pensions alimentaires dans plusieurs bases ressources de prestations sociales (RSA, prime d'activité et aides au logement) conduit à ce que, pour 1 euro de pension perçu certains parents isolés perdent plus d'1 euro de prestations sociales. Pour ceux qui ne perçoivent pas de pensions alimentaires de la part de l'autre parent et bénéficient à ce titre de l'allocation de soutien familial (ASF), l'articulation avec les autres prestations sociales est là encore défavorable aux plus modestes.

Pour

corriger ces incohérences et plus largement pour soutenir le niveau de vie des familles monoparentales ayant de faibles revenus, nous proposons une réforme simple et facile à mettre en œuvre : elle réduirait le taux de pauvreté des familles monoparentales (seuil de 60% du revenu médian) de 4,5 points de pourcentage et permettrait de faire sortir de la pauvreté plus de 140 000 enfants de moins de 18 ans. Cette réforme consiste à :

- Exclure l'Allocation de soutien familial (ASF) des bases ressources du RSA et de la prime d'activité afin d'en garantir le bénéfice intégral aux parents isolés sans ex-conjoint ou dont l'ex-conjoint est hors d'état de verser une pension et ceci quel que soit leur revenu ;
- Appliquer un abattement à hauteur de l'ASF sur la pension alimentaire incluse dans les bases ressources des prestations sociales afin de garantir que le revenu disponible soit toujours plus élevé lorsque la pension alimentaire est perçue.

Pour moins d'un milliard d'euros par an, cette réforme accroît l'efficacité du système socio-fiscal tout en améliorant significativement le niveau de vie des parents isolés les plus modestes et donc de leurs enfants.

Pour accéder à l'étude complète :

Périvier
Hélène et Muriel Pucci, 2021, « Soutenir le niveau de vie des parents
isolés ou séparés en daptant le système socio-fiscal », *Policy Brief*
OFCE, n° 91.

Six mesures d’urgence pour l’emploi et contre la pauvreté

par Bruno Ducoudré, Eric Heyer et Pierre Madec

**En 2021, malgré le
rebond de l’activité attendu et la mise en œuvre de mesures exceptionnelles
pour l’emploi …**

Le quatrième trimestre 2020 a été marqué par un recul de l’activité
économique moins marqué qu’attendu (-1,4% par rapport au troisième trimestre
2020). En conséquence l’ajustement de l’emploi a été largement atténué par
rapport aux destructions d’emplois attendues : 400 000 emplois ont
été détruits entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020. Dans
son dernier exercice de prévision, l’OFCE anticipe une croissance du PIB de 5%
en 2021 en moyenne annuelle[1].
Une partie de ce rebond s’explique par la prise en compte des

effets du plan de relance et notamment des mesures pour l'emploi (contrats aidés, insertion par l'activité, prime à l'embauche d'un jeune de moins de 25 ans, mesures pour l'alternance, Garantie Jeune, service civique, formations). Hors activité partielle, ces mesures auraient contribué à la sauvegarde ou à la création de 75 000 emplois en 2020 et près de 70 000 emplois en 2021[2] pour un coût de 6,7 milliards d'euros. L'activité partielle a permis la préservation de 1,4 million d'emplois ETP en 2020 pour un coût budgétaire de 26,5 milliards d'euros. En 2021, 950 000 emplois ETP seraient encore préservés en moyenne sur l'année pour un coût de 13,4 milliards d'euros, dans l'hypothèse d'une baisse des taux de prise en charge à partir du troisième trimestre 2021.

… nous anticipons une hausse significative du chômage…

Malgré ce rebond et la prise en compte des mesures exceptionnelles engagées par le gouvernement, l'emploi est attendu en baisse en 2021 par plusieurs instituts de conjoncture (UNEDIC, Rexecode) ou stable (Banque France). L'OFCE prévoit une progression de l'emploi en 2021 (+95 000 emplois en moyenne annuelle), mais une progression plus rapide de la population active du fait du retour sur le marché

du travail de personnes découragées ou empêchées de chercher un emploi pendant
la crise sanitaire. Cela se traduirait par une hausse du chômage dont le taux
pourrait atteindre 8,7% fin 2021.

**… qui induira une
hausse de la pauvreté globale…**

Cette hausse du chômage va faire monter la pauvreté. Dans une étude menée en 2010 pour l'ONPES, l'OFCE indiquait qu'une hausse de 100 chômeurs pendant une crise
économique conduirait à une augmentation d'environ 43 pauvres au seuil de
pauvreté à 60% et d'environ 22 ménages
allocataires du RSA-socle 5 ans plus tard.

**… notamment chez les
jeunes**

La crise sanitaire et économique débutée en 2020 touche plus particulièrement certains groupes, et notamment les jeunes. Le fait que les
jeunes soient plus touchés par le chômage n'est pas une surprise : ils
sont plus souvent en intérim et CDD et dans les crises, ces contrats ne sont
souvent pas renouvelés. Ils peuvent aussi être victimes du manque d'embauches.
La part de jeunes dans le halo du chômage a aussi légèrement augmenté sur 1 an
(de 4,5 à 4,7%).

**Une typologie des
jeunes en difficulté**

La situation des 18-24 ans (on compte 5,2 millions de personnes âgées
de 18 à 24 ans[3])

est particulièrement préoccupante à plusieurs titres :

1. Soit parce qu'ils éprouvent des difficultés à s'insérer dans l'emploi
   à la sortie des études ;
2. Soit parce qu'ils sont exposés aux destructions d'emplois, et n'ont
   pas forcément de revenus de remplacement (étudiants qui travaillent pour
   financer leurs études, jeunes actifs qui perdent leur emploi).

Il est possible alors de distinguer 3 catégories de jeunes en difficulté :

Catégorie 1 : cohorte de jeunes qui arrivent sur le marché du travail au moment d'une crise économique (750 000 jeunes chaque année)

Des travaux récents menés à l'OFCE rappellent que les premières années de vie active sont un moment clé pour la carrière professionnelle, d'autant plus en période de récession. Démarrer sa carrière dans un contexte économique très dégradé peut induire des stigmates persistants et impacter durablement les trajectoires professionnelles des jeunes sortant du système éducatif. Bien entendu, une distinction doit être faite entre jeunes diplômés et non diplômés.
Pour la première catégorie, cela se traduit par un accès à l'emploi en CDI plus tardif et moins fréquent tandis que pour la seconde, cela implique une très nette dégradation de leur insertion sur le marché du travail.

Catégorie 2 : Jeunes actifs, ayant terminé leurs études, qui ont perdu leur emploi et sans revenu de remplacement (de 50 000[4] à 435 000[5])

Les jeunes actifs en emploi (930 000) sont particulièrement exposés au choc entraîné par la crise sanitaire : 210 000 sont en CDD ou en contrats saisonniers. Parmi ces contrats « précaires », 90 000 jeunes (30%) sont employés dans l'un des secteurs les plus touchés par la crise (hébergement, restauration, culture, transport, habillement, …). Parmi les « CDI », ce sont plus de 225 000 jeunes qui travaillent dans l'un des secteurs les plus touchés soit près de 40% des 18-24 ans en contrat à durée indéterminée. Enfin, sur le million d'actifs (en emploi ou non) âgé de 18-24 ans, près de 300 000 jeunes étaient en cours d'étude un an auparavant.

En 2020, l'ajustement de l'emploi salarié s'est concentré sur l'emploi temporaire (CDD et intérim). Les 15-24 ans sont largement surreprésentés dans l'emploi temporaire : s'ils comptaient pour 12% de l'emploi salarié en 2018 (hors fonctionnaires et assimilés), 40% des emplois temporaires étaient occupés par des salariés appartenant à cette tranche d'âge (54% dans le commerce, 45% dans l'hébergement-restauration).

En 2021, l'ajustement de l'emploi ne serait plus concentré sur les contrats courts mais aussi sur des contrats à durée indéterminée. Or, d'après

les mouvements de main-d'œuvre au troisième trimestre 2020, ce sont les
salariés de moins de 30 ans qui sont les plus concernés par les licenciements
économiques du fait d'une moindre ancienneté.

**Catégorie 3 : Jeunes actifs,
étudiants, en contrat court non renouvelé et sans revenu de remplacement (250 000)
;**

Selon l'enquête ENRJ, menée par la DREES en 2014, ce sont 250 000
jeunes qui cumulent études et emploi à temps partiel ou à temps plein. Or, aujourd'hui
la protection sociale couvre très mal la catégorie des 18-24 ans. Ainsi, plus
de 8 jeunes sur 10 au chômage ne perçoivent aucune allocation chômage. Le fait
que les moins de 25 ans ne puissent pas accéder aux minima sociaux fait peser
un risque lourd de très forte précarisation sur cette population du fait de la
crise économique.

**Face à cette diversité
de situation, nous proposons six mesures d'urgence**

Parmi les six mesures, trois sont non ciblées et trois sont ciblées
sur les jeunes

Trois mesures non ciblées sur les jeunes

1. **Reporter la baisse du taux de prise en
charge de l'activité partielle par l'État et l'Unedic** à

la fin de la crise sanitaire
permettrait de préserver un maximum d'emplois en 2021. Au cours de l'années
2020, à l'instar d'un grand nombre de pays européens, la France a utilisé
l'activité partielle comme principal instrument de sauvegarde de l'emploi face
à la pandémie de la Covid-19. En préservant le capital humain dans les
entreprises ainsi que le revenu des salariés et en socialisant son coût, ce
dispositif était parfaitement adapté à la situation rencontrée l'année dernière
et favorisera une reprise de l'activité une fois les mesures prophylactiques
levées. Or il est prévu une baisse des taux de prise en charge de l'activité

partielle à compter du 1er juillet 2021 (dès le 1er mai
pour les secteurs non protégés). Nous estimons à 13,5 milliards d'euros le
montant nécessaire à la prise en charge de l'indemnisation de l'activité
partielle par l'État et l'Unedic en 2021 si le dispositif est maintenu dans ses
contours actuels et à prévision d'emploi inchangée. Mais baisser le taux de
prise en charge alors que les mesures prophylactiques ne sont pas toutes levées
pourrait se traduire par des destructions d'emplois en 2021. Certes, si ce
dispositif est parfaitement adapté à une période courte en temps de crise, son
maintien pendant une période longue et dans tous les secteurs y compris dans
ceux qui connaissent une nette amélioration de leur conjoncture pourrait

engendrer des effets plus négatifs (effet d'aubaine, mauvaise réallocation de la main-d'œuvre…). En outre, si le dispositif d'aide à la formation du Fonds national de l'emploi – FNE-Formation – a été renforcé afin d'accompagner les entreprises en activité partielle, le maintien pendant une période longue de l'activité partielle peut entraîner une déqualification d'une partie de la main-d'œuvre ou ralentir le parcours des salariés désireux de se reconvertir.
Si le maintien dans l'emploi est assuré par l'activité partielle, ce statut peut enrayer l'accès à une formation qualifiante ou la mise en place de mesures d'accompagnement par rapport au statut de demandeur d'emploi. Autoriser l'accès des salariés en activité partielle à l'accompagnement proposé par Pole Emploi pour les demandeurs d'emploi de catégorie D ou E permettrait de répondre en partie à cette potentielle demande d'accompagnement.

2. **Mettre en place un moratoire sur la réforme de l'Assurance chômage** tant que la situation sur le marché du travail n'est pas revenue à son niveau qui prévalait avant la crise (taux de chômage à 7% ou difficultés de recrutement à leur niveau de 2019).
3. **Prévoir une enveloppe de contrats aidés additionnels pour les personnes de plus de 25 ans ayant perdu leur emploi en 2020.** L'idée que, durant cette crise économique, l'État puisse devenir « Employeur en dernier ressort » permettrait d'éviter toute augmentation du chômage qui

laisserait des traces durables dans l'économie. Sur la base de notre dernière prévision, cela correspond à la création de 500 000 emplois aidés fin 2021 à déployer dans le secteur du CARE notamment (soutien scolaire, portage de repas à domicile pour les personnes âgées, logistique de la gestion de l'épidémie, …). Ces 500 000 contrats aidés à temps plein pris en charge à 50% par l'État (soit un coût annuel par contrat de 9 328 euros) représenteraient un coût annuel de 4,7 milliards d'euros.

Le coût total de ces 3 mesures s'élèverait à près de 18,5 milliards d'euros annuel (0,8% du PIB).

Trois mesures ciblées pour les jeunes

1. **Pour les jeunes appartenant à la catégorie 1, nous proposons de renforcer le plan « 1 jeune 1 solution »**. Le plan actuel offre 1,3 million de « solutions » ciblées sur les jeunes de moins de 26 ans, pour un afflux cumulé de 1,5 million de jeunes sur 2020-2021. Pour faire face à cet afflux arrivant sur le marché du travail ou tombant dans l'inactivité en 2021, nous proposons une augmentation de 200 000 du volume de contrats aidés PEC ciblés sur les moins de 26 ans, pour un coût de 2,5 milliards d'euros annuels. Un premier pas a déjà été fait en augmentant les entrées prévues dans le dispositif de la Garantie Jeunes en 2021 et en repoussant la fin des aides à l'embauche de jeunes

de moins de 26 ans,
mais cela ne garantit pas une solution aux 1,5 million de jeunes arrivant sur
le marché du travail en 2020 et 2021. Ce plan pourra ainsi faire davantage de
place aux emplois aidés pour « les jeunes décrocheurs » : en
France, environ 140 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire
sans formation ni qualification et viennent alourdir le nombre de
« décrocheurs sans emploi ne suivant ni études ni formation ». Cette
catégorie, désignée par l'acronyme NEET, représente près de 2 millions de
jeunes dont la moitié serait sans aucun diplôme: si l'on veut réellement le
combattre, il est urgent de mettre en place une stratégie dans laquelle les
emplois aidés ont un rôle important à court terme : ce dispositif des
emplois aidés doit être ciblé sur les personnes les plus en difficulté (NEET),
ce qui permettra de réduire les effets d'aubaine, de diminuer les effets
d'enfermement dans ce type de contrat et d'augmenter les gains d'employabilité.
Par ailleurs, ces contrats doivent être d'une durée longue (au moins
2 ans), dans le secteur non marchand, être associés à un volet de
formation important, ciblés sur un métier d'avenir et peu éloignés des emplois
auxquels le bénéficiaire est susceptible de postuler ultérieurement. En effet, une étude de
terrain menée en 2017 a mis en avant l'intérêt des chefs d'entreprises du secteur privé

pour des jeunes ayant effectué une formation certifiante dans un contrat aidé
dans le secteur non marchand.

2. **Pour les jeunes appartenant à la catégorie 2, nous proposons de leur verser une aide temporaire allant jusqu'à 560 euros par mois (435 000 jeunes au maximum)**. Cette aide interviendrait en complément des revenus que certains pourraient toucher via les plans d'accompagnement vers l'emploi. Elle nous paraît nécessaire au minimum tant que la situation sur le marché du travail n'est pas revenue à son niveau qui prévalait avant la crise. Le coût maximum de cette mesure s'élèverait ainsi à 240 millions d'euros par mois au maximum.
3. **Pour les jeunes appartenant à la catégorie 3, nous proposons de leur verser une aide temporaire allant jusqu'à 560 euros par mois (250 000 jeunes)**. Cette aide interviendrait en complément des prestations d'allocation chômage dont ils pourraient bénéficier. Le coût estimé approche 140 millions d'euros par versement au maximum. Ce versement devrait intervenir mensuellement tant que la situation sur le marché du travail n'est pas revenue à son niveau qui prévalait avant la crise.

Le coût total de ces 3 mesures s'élèverait au maximum à 7 milliards d'euros annuel (0,3% du PIB).

---

[1] Cf *OFCE Policy Brief n°*89 : « Perspectives

économiques 2021-2022 : résumé des prévisions du 14 avril 2021 », Eric Heyer, Xavier Timbeau, Christophe Blot, Céline Antonin, Magali Dauvin, Bruno Ducoudré, Amel Falah, Sabine Le Bayon, Catherine Mathieu Christine Rifflart, Raul Sampognaro, Mathieu Plane, Pierre Madec, Hervé Péléraux, 14 avril 2021.

[2] Hors effet de l'extension de la prime à l'embauche d'un jeune au-delà du 31 janvier 2021.

[3] Parmi eux, 1,6 million vivent dans un ménage qui n'est pas celui leurs parents. Parmi eux, 350 000 sont étudiants, 140 000 sont chômeurs, dont 84 000 ne perçoivent pas d'allocation chômage, 160 000 sont inactifs, et 930 000 sont en emploi au sens du BIT.

[4] Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B ou C et âgés de moins de 25 ans a augmenté de 50 000 entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020.

[5] Les 435 000 se décomposent en : 210 000 en CDD ou en contrat saisonniers (8% de moins d'1 mois, 15% entre 1 et 3 mois, 25% entre 3 et 6 mois et 30% entre 6 mois et 1 ans) ; 225 000 jeunes en CDI qui travaillent dans l'un des secteurs les plus touchés soit près de 40% des 18-24 ans en contrat à durée indéterminé.