

# Pauvreté et minima sociaux : les limites de la France solidaire

Hélène Périvier

La France compte 3,6 millions de personnes dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté défini à 50% du niveau de vie médian (soit 650 euros par mois pour une personne seule), et 6,9 millions si l'on compte celles dont le revenu est inférieur à 60% du revenu médian (soit le seuil habituellement retenu dans les comparaisons européennes)<sup>1</sup>. Elle fait partie des pays européens dans lesquels la pauvreté est la moins répandue. En effet, elle offre un ensemble de minima sociaux qui garantissent un niveau de vie minimum aux personnes les plus démunies. Pour autant, la pauvreté persiste et ceci est lié au niveau de chômage élevé que connaît le pays depuis plus de 25 ans. Le nombre d'enfants pauvres en France a dépassé la barre de 1 million, et ceci malgré une politique familiale généreuse. Comment mesurer la pauvreté ? Que dire du dispositif social français, de ses inefficacités et de ses forces ? Comment font nos voisins les plus performants et enfin quelles pistes pour améliorer l'efficacité du dispositif d'aide en dernier ressort ?

## Comment mesurer la pauvreté ?

Il existe de multiples façons de mesurer la pauvreté, et selon la méthode choisie le nombre de pauvres peut aller du simple au double. Les États-Unis préfèrent une mesure absolue de la pauvreté : ils calculent la valeur d'un panier de bien et estiment que toute personne ne pouvant y accéder est pauvre. Le *Census Bureau* fonde les statistiques de la pauvreté sur un seuil déterminé dans les années 1960 et qui est réajusté de l'inflation chaque année : les individus pauvres sont ceux dont le revenu avant impôt est inférieur à la ligne de pauvreté ainsi déterminée<sup>2</sup>. La difficulté de cette mesure réside dans le choix du panier de biens, les biens de bases sans lesquels un individu est démunie ont certainement évolué en 40 ans. En outre, elle ignore la pauvreté relative des individus et n'inclut aucune mesure des inégalités

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une définition statistique de la pauvreté, les ménages dont les revenus se situent juste au dessus de ces seuils, définis arbitrairement, ne sont pas riches pour autant, cf. Périvier Hélène, 2006 : « Quel sort pour les allocataires des minima sociaux ? », *Lettre de l'OFCE*, n°273.

<sup>2</sup> Le revenu ne prend pas en compte l'aide publique non monétaire (*Food Stamps, Medicaid, Public Housing...*), ni le crédit d'impôt remboursable, l'*Earned Income Tax Credit* ; il fait l'objet de nombreuses critiques de ce point de vue. Néanmoins, els mesures alternatives proposées Outre Atlantique dans des taux de pauvreté assez proches de ceux obtenue avec le seuil traditionnellement utilisé. Notons que ces méthodes alternatives ne remettent pas en cause l'idée d'une mesure absolue de la pauvreté mais appréhende différemment le revenu des individus (Census Bureau).

(pour plus de détails sur la mesure de la pauvreté voir par exemple Verger, 2005 et Cohen-Solal et Loisy, 2001)<sup>3</sup>.

Les pays européens optent pour une toute autre mesure ; elle se fonde sur une notion relative de la pauvreté. Les seuils de revenu en dessous desquels un individu est compté comme pauvre, reposent sur une fraction du revenu médian, notion faisant référence aux inégalités de revenus. Mais cette mesure fait également l'objet de nombreuses critiques. Tout d'abord elle exige que l'on définisse un niveau de vie standard en dessous duquel les individus seront considérés comme pauvres : le choix peut porter sur la moitié ou 60% de ce revenu, et, selon, les chiffres changent sensiblement (tableau 1).

**Tableau 1. Différentes mesures de la pauvreté selon les pays, en 2004**

	Absolu	Relatif à 50% du RM	Relatif à 60% du RM
France	Nd	7	14
RU	-	12,1*	18 (20,9*)
Irlande	-	11	21
Allemagne	-	10	16
Espagne	-	13	20
Italie	-	12	19
Belgique	-	9	15
Finlande	-	5	11
Suède	-	6	11
Danemark	-	6	11
EU 15	-	10	17
Etats-Unis	12,6**	17***	23,8***

\*1999

\*\*2005

\*\*\*2000

Sources : Eurostat ; Census Bureau ; Luxembourg Income Studies.

<sup>3</sup> Cohen-Solal Marc et Chirstian Loisy, 2001 : « Pauvreté et Transferts sociaux en Europe », *Document de travail, DREES*, n°18 ; Verger Daniel, 2005 : « bas revenu, Consommation restreinte ou faible et bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales », *Economie et Statistique*, n° 383-384-385.

Quelle soit relative ou absolue, la mesure de la pauvreté monétaire exige que l'on compare le niveau de vie de ménages de tailles différentes. Des personnes vivant dans un même ménage font des économies d'échelle (comme par exemple le logement, l'électricité...), ainsi le 2<sup>ème</sup> individu engendre une moindre dépense que le 1<sup>er</sup>. De même, selon l'âge des personnes qui composent le ménage, le poids de chacune d'entre elles changent (par exemple au-delà de 14 ans, la dépense est plus grande que pour un enfant plus jeune). Pour prendre en compte ces différences, on utilise une échelle d'équivalence qui donne un poids à chaque individu vivant dans un même ménage et qui donne le nombre d'unité de consommation contenu dans le ménage. On peut ainsi calculer le revenu par unité de consommation que l'on compare au seuil de pauvreté. Mais les échelles d'équivalence ont un caractère arbitraire qui affecte la mesure de la pauvreté.

Il existe d'autres manières, non monétaires celles-ci, d'appréhender la pauvreté. Par exemple, l'approche par les conditions de vie des personnes consiste à calculer un indicateur synthétique de « difficultés rencontrées par la personne » en cumulant pour chaque ménage, le nombre de problèmes qu'il rencontre parmi les vingt-sept retenus (contraintes budgétaires, retards de paiement, restrictions de consommation et difficultés de logement, etc..). La proportion de ménages subissant huit difficultés ou plus est du même ordre de grandeur que le taux de pauvreté monétaire dans ces enquêtes PCV : on peut la considérer comme un « taux de pauvreté de conditions de vie ». Enfin, la pauvreté peut être abordée sous un angle subjectif, en interrogeant les individus sur la façon dont ils perçoivent leur niveau de vie.

Au total, le taux de pauvreté en France double lorsque l'on considère non plus la moitié du revenu médian mais 60% (tableau 1). La pauvreté y est moins répandue que dans l'Europe de 15, mais elle est supérieure à celle des pays nordiques qui affichent les meilleures performances en la matière.

### **Les minima sociaux : un ensemble complexe**

Pour limiter la pauvreté, les Etats-Providence ont cherché à assurer aux individus des ressources minimales. Les dispositifs sociaux datent de l'après guerre, ils ont pris des formes différentes selon les pays, et ont évolué sensiblement au cours du temps.

Le système de protection sociale français est fondé sur les solidarités professionnelles. Ce dernier laisse de côté les individus inactifs, qui ne sont pas à la charge d'un travailleur (personnes âgées, victimes du chômage de masse), il a dû évoluer pour aider ces groupes

de personnes touchées par la pauvreté et ceci en créant des dispositifs sociaux particuliers ciblés.

Ainsi la création du minimum vieillesse en 1955 a permis de limiter la pauvreté des personnes âgées n'ayant pas cotisé pour leur retraite, le système des retraites par répartition ayant été créé après leur parcours professionnel. En 1976, l'allocation parent isolé a marqué la reconnaissance de la mono-parentalité en accordant un minimum social spécifique aux parents qui élèvent seuls un jeune enfant. En réponse au chômage de masse, d'autres dispositifs ont été introduit dans les années 1980, comme l'allocation de solidarité spécifique pour les chômeurs en fin de droit, qui victime d'un chômage devenu de longue durée ont épuisé leur droits aux allocations assurantielles, ainsi une allocation de solidarité, versée par les Assedic, a dû être créée pour soutenir le revenu de ces personnes sans emploi. L'ensemble qui existe actuellement est donc le résultat d'une superposition de dispositifs sociaux visant à compenser des situations particulières et ceci jusqu'à la création du dernier filet de sécurité, le RMI, introduit en 1988. La juxtaposition des différents minima sociaux témoignent de l'évolution de la pauvreté à laquelle de système social a tenté de s'adapter au mieux ; Au final, la France s'est dotée de 9 minima sociaux dont les caractéristiques sont résumées dans le tableau 2.

**Tableau 2 : Les minima sociaux en France**

Minimum social	Date	Personnes ciblées	Nbre en 2005	Mont. max ***	Dpse****
Allocation d'insertion (AI)*			35,4		
	1984	chômeurs anciens détenus ou réfugiés		300	158
Allocation veuvage	1980	conjoints survivants d'assurés sociaux	7	540	nd
Allocation supplémentaire d'invalidité	1957	personnes de - de 60 ans titulaires d'une pension d'invalidité permanente	112,6	360	nd
Allocation de parent isolé (API)	1976	parents élevant seuls 1 enfant de moins de 3 ans	206,1	735	899,7
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	1975	personnes handicapées	801	610	4811,7
Allocation supplémentaire vieillesse	1956	personnes de + de 65 ans	610	360	nd
Revenu minimum d'insertion (RMI)	1988	plus de 25 ans	1289,5	433	5572,4
Allocation de solidarité spécifique (ASS)*	1984	chômeurs en fin de droit	400,4	570	1989
Allocation équivalent retraite (AER)*	2002	chômeurs ayant 160 trim de cotisations vieillesse	42,6	936	442
Revenu de solidarité (RSO)	2001	personnes de + de 50 ans titulaires du RMI depuis + de 2 ans et vivant dans les DOM	9,1	433	nd
<b>Ensemble des minima sociaux en métropole**</b>			<b>3514,6</b>		13872,8
<b>dont DOM</b>			<b>316,2</b>		

AI : 10,4 euros par jour, elle n'est versée que durant un an maximum

\* ces allocations sont versées par l'Assedic en 2005

\*\* total des dépenses hors non disponible

\*\*\* en euros par mois en 2005 pour une personne seule

\*\*\*\* Dépenses totale en 2004, en millions d'euros

Sources : Drees; Cnaf; Assedic.

## Les minima sociaux en Europe

Si tous les pays de l'Europe des 15 offrent désormais des filets de sécurité permettant de compenser les lacunes des systèmes de protection sociale, la façon dont ils assurent l'aide à la pauvreté diffère d'un pays à l'autre. Les Etats-Providences sociaux démocrates au sens d'Esping Andersen sont traditionnellement universalistes et offrent généralement une seule et unique allocation (comme par exemple la Finlande), alors que les Etats de tradition bismarkienne, comme la France, reposent sur une vision assurantielle de la redistribution, ils ont donc dû créer des allocations au fur et à mesure des besoins.

L'espace européen est donc marqué par une grande hétérogénéité dans les dispositifs sociaux d'aide à la pauvreté. Une étude de la DREES (Horusitzky, Julienne et Lelièvre, 2006)<sup>4</sup> recense les différences entre pays. Les minima sociaux sont généralement calculés de façon différentielle et intègrent la taille de la famille. En revanche l'organisation de cette prise en charge varie sensiblement d'un pays à l'autre. Si un minimum vieillesse et une allocation aux personnes handicapées existent dans les 15 pays, seule l'Italie n'offre pas de revenu minimum garanti généralisé. Notons qu'en France (comme en Espagne ou au Luxembourg) le RMI n'est pas ouvert à tous dans la mesure où seuls les plus de 25 ans y ont droit ce qui laisse de jeunes adultes sans emplois, n'ayant pas cotisé et ne bénéficiant pas de soutien familial suffisant, dans la pauvreté. Alors qu'au Royaume-Uni le revenu minimum est ouvert dès 16 ans, et que dans les pays nordiques le critère d'âge est absent.

En Europe, les revalorisations des montants des minima sociaux se font de différentes manières (tableau 3). Certains pays revalorisent les allocations en référence au salaire minimum, d'autres les indexent sur les prix. C'est le cas de la France, ce mode d'indexation a renforcé l'écart entre les revenus d'activité et les minima sociaux, et ceci implique mécaniquement une dégradation relativement au SMIC, régulièrement sujet aux coups de pouce (graphique 1). Ce décrochage, qui n'est certes pas nouveau, s'est accentué à la fin des années 1990 alors que la question des trappes à inactivité prenait de l'importance dans le débat sur les politiques sociales.

---

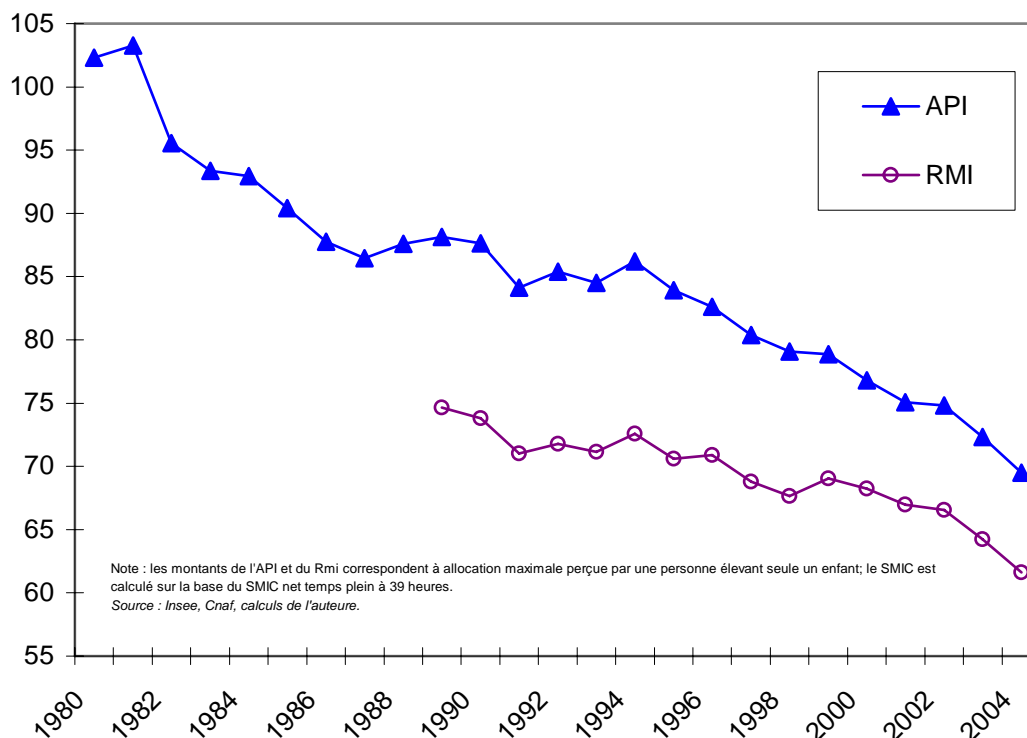
<sup>4</sup> Horusitzky Patrick, Katia Julienne et Michèle Lelièvre, 2006 : « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Etudes et Résultats*, DREES, n°464.

**Tableau 3 : Les minima sociaux en Europe destinés aux personnes d'âge actif**

	Minimum social	Date	Age	Calcul	Indexation	Bénéficiaires en % de la pop	En % de la pop active
Belgique	Minimex	1974	18	Montant minimal	Indice Santé	0,8	1,1
Danemark	Kontanthjoelp	1974	-	Montant minimal	Taux de bien-être	3	4,6
Allemagne	Sozialhilfe	1961	-	Panier de biens	Taux de bien-être	3,4	4,8
France	RMI	1988	25	Montant minimal	Indice des prix	2	2,9
Finlande	Toimeentulotuki	1957	-	Panier de biens	Sur les pensions	6	8,6
Italie	Reddito Minimo di Insertimento	1998-2002	-	nd	Indice des prix	0,2	0,2
Suède	Ekonomiskt bistand	1957	-	Panier de biens	Enquête consommateur	3,2	4,6
Royaume-Uni	Income Support	1948	16	Montant minimal	Index rossi	3,7	5,6

Source : Hrusitzky, Julienne et Lelièvre, 2006.

**Graphique 1. Evolution des montants de l'Allocation parent isolé (API) et du RMI (exprimés en % du SMIC)**



### Le dilemme protection/incitation

Comment garantir un revenu minimum à tous sans pour autant décourager les individus de devenir autonome par l'emploi ? Telle est le dilemme auquel sont confrontés la plupart des pays, les réponses apportées varient sensiblement d'un pays à l'autre ; l'état du marché du travail est déterminant. En proposant des aides sociales, les Etats-Providence encourageraient la dépendance des personnes aidées ; celles-ci ne seraient pas incitées financièrement à prendre un emploi : les revenus issus de l'activité, diminués des coûts qu'elle engendre (transport, habillement, frais de garde des enfants...) seraient insuffisants pour rendre l'emploi attractif au regard du niveau des transferts sociaux (financiers et en nature) dont disposent les individus lorsqu'ils ne travaillent pas. Stimuler l'offre de travail en rendant l'emploi plus rémunérateur relativement au non-emploi devrait alors permettre d'augmenter l'emploi des personnes pauvres.



La question des trappes à inactivité est apparue en France vers la fin des années 1990, mais ce débat est depuis longtemps ouvert outre-Atlantique, où l'aide sociale a été profondément modifiée depuis le milieu des années 1980 pour lutter contre la dépendance au *Welfare*. Les réformes ont consisté à exiger des individus aidés un minimum d'activité. Le vote du Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PROWA) en 1996 a entériné l'obligation de travailler pour les personnes bénéficiaires des aides publiques et a instauré une limite temporelle au droit à l'aide, réduit à 5 ans par individu.

Ces orientations de l'aide publique engendrent une politique sociale procyclique, plutôt généreuse en période de prospérité économique, et restrictive en cas de récession. La fin des années 1990 se caractérise par une période de dynamisme économique et un marché du travail tendu. Dans ce contexte favorable, beaucoup de bénéficiaires du *Welfare* ont pu trouver un emploi et percevoir les aides sociales pour compenser leur revenus trop faibles (les salaires sont faibles) pour sortir de la pauvreté malgré leur emploi. La pauvreté a sensiblement baissé ; même si une partie des individus pauvres ont vu leur situation se dégrader parce qu'étant inemployables et ceci indépendamment de l'état du marché du travail. Mais le début des années 2000 a été marqué par un ralentissement économique et une augmentation du chômage. Dans ce contexte moins favorable la pauvreté est repartie à la hausse (pour plus de détails voir Périvier, 2007)<sup>5</sup>. Le *Workfare* s'est généralisé aux Etats-Unis, pays dans lequel l'aide sociale n'est pas perçue comme un droit.

L'Europe ne s'engage pas dans une voie aussi radicale, mais la tendance est clairement à « l'activation » des dépenses sociales : de nombreux pays associent désormais le droit au minimum social au devoir de se présenter sur le marché du travail. Les bénéficiaires doivent faire la preuve de leur bonne volonté à travailler : par exemple au Danemark depuis 2003, les allocataires ont l'obligation de suivre une formation ou de participer à un travail d'intérêt collectif. En cas de refus, certains pays imposent des sanctions comme c'est le cas en Finlande ou en Allemagne depuis les réformes Hartz IV (Horusitzky, et ali, 2006). En France, le RMI contient déjà un volet contrat d'insertion, mais dans les faits ce dernier est peu appliqué. Les rapports se multiplient pour dénoncer le caractère désincitatif à la reprise d'un emploi du RMI. L'opinion publique ne remet pas en cause l'existence des minima sociaux, mais l'exigence d'une contrepartie se renforce (DREES, 2004) ; la nature de cette contrepartie est majoritairement vue comme la recherche active d'un emploi ou d'une formation, plutôt que comme l'obligation d'accepter un emploi.

---

<sup>5</sup> Périvier Hélène, 2007 : « Dix ans après la réforme du Welfare américain, quel bilan ? », *Lettre de l'OFCE*, n°279, 10 janvier 2007.

Jusqu'à la fin des années 1990, l'écart entre les revenus d'activité et ceux de l'inactivité était faible, voire négatif dans certains cas, c'est-à-dire que certains allocataires de minima sociaux voyaient leur revenu se réduire en reprenant un emploi. Une série de mesures visant à garantir que cet écart reste positif ont été instaurées<sup>6</sup>. Depuis, « prendre un emploi » est toujours plus avantageux financièrement que de « rester allocataire du RMI »; mais ceci de façon plus ou moins marquée selon le temps de travail et la configuration familiale du ménage auquel appartient l'individu (tableau 2)<sup>7</sup>.

Parallèlement à l'augmentation des revenus d'activité, les minima sociaux n'ont pas été revalorisés depuis leur création, leur mode d'indexation (sur les prix) implique mécaniquement une dégradation relativement au SMIC, régulièrement sujet aux coups de pouce (graphique 1). Ce décrochage s'est accentué à la fin des années 1990 alors que la question des trappes à inactivité prenait de l'importance dans le débat sur les politiques sociales. Cela s'inscrit dans une démarche de lutte contre la pauvreté par l'emploi dont l'efficacité dépend d'une part de l'état du marché du travail et d'autre part des caractéristiques de la population concernée : étant donné la persistance du chômage de masse, cette orientation doit s'accompagner d'une politique de l'emploi volontariste pour permettre aux allocataires de minima sociaux d'accéder au marché du travail et donc de bénéficier des aides associées aux revenus du travail et de sortir des revenus de solidarité dépréciés.

---

<sup>6</sup> Réformes du système d'allocation logement, de la taxe d'habitation, de l'impôt sur le revenu, du mécanisme d'intéressement au RMI et introduction de la prime pour l'emploi (pour plus de détails voir Hagnere Cyril et Alain Trannoy, 2001 : « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Economie et statistique*, n°346-347.

<sup>7</sup> 18% des bénéficiaires (allocataires ou conjoints d'allocataires) cumulent activité et RMI. Le montant moyen perçu par ces personnes est de 680€ (cf. Lorgnet Jean-Paul, Ronan Mathieu, Mathieu Nicolas et Florence Thibaut, 2004 : « RMI : ancienneté dans le dispositif et cumul avec une activité rémunérée », CNAF, *l'essentiel*, n° 21, janvier.