

Quelle régulation sociale et économique de la pauvreté ?

Hélène Périvier

OFCE, Centre de recherche en économie de Sciences Po

Les débats récurrents sur le système de minima sociaux témoignent de la difficulté qu'il y a à penser l'articulation entre protection et incitation. Un soupçon de paresse pèse toujours sur les allocataires de minima sociaux. Faut-il instaurer une obligation de travail minimum pour les allocataires du RSA ? Ce travail doit-il être non rémunéré comme le suggérait Laurent Wauquiez il y a quelques mois, ou rémunéré comme le propose Marc-Philippe Daubresse dans son rapport rendu récemment au Président de la République ?

Le passage du RMI (et de l'API) au RSA aurait pu mettre fin aux discours reposant sur le mérite de l'allocataire qui doit par son travail montrer sa bonne volonté à se réinsérer. Apparemment il n'est est rien. De tous temps, la régulation de la population pauvre a reposé sur une relation de réciprocité entre les personnes qui reçoivent une aide et la collectivité. Chaque individu a le droit d'être aidé et de vivre décemment et le devoir d'être utile à la collectivité. Toute la difficulté consiste à définir le périmètre des droits et des devoirs.

Dans sa version moderne, la question de la citoyenneté sociale se pose ainsi : comment articuler l'aide sociale et le marché du travail ou encore comment éviter que la générosité des droits étouffe les velléités d'exercer leurs devoirs chez les allocataires ?

La solidarité et le mérite

L'aide sociale est traversée par deux logiques en partie contradictoires. Celle du mérite qui repose sur l'idée que la pauvreté ne peut à elle seule justifier le soutien de la collectivité (la responsabilité de l'individu pauvre est en cause) ; et celle de la solidarité qui implique un devoir de la collectivité envers les plus démunis (la responsabilité de leur dénuement est perçue comme étant collective). Les deux logiques ne s'excluent pas totalement, mais l'une l'emporte sur l'autre.

En France, la solidarité est l'axe structurant de l'aide aux personnes les plus pauvres. Certes l'idée de mérite est présente et ancienne : les jugements de valeur à l'égard des personnes pauvres ne sont pas nouveaux et les pouvoirs publics ont toujours préféré l'assistance par le travail à une aide inconditionnelle. Dès le Moyen-Âge, la mendicité et l'errance des personnes valides sont réprimées. Les indigents aptes au travail sont sommés de travailler. Après la seconde guerre mondiale, l'idée de solidarité a dominé celle du mérite.

Cet équilibre s'est modifié à partir des années 1990. Une abondante littérature socio-économique s'est développée autour du concept de « trappes à inactivité » : les allocataires de minima sociaux ne seraient pas encouragés financièrement à reprendre un emploi du fait des effets de seuil engendrés par le système fiscal-social et des interactions entre les transferts sociaux et le SMIC. Autour des années 2000, l'opinion publique concernant le RMI s'est durcie avec la diffusion de l'idée que l'allocataire du RMI n'est pas encouragé à (re)travailler et préfère rester assisté plutôt que chercher à devenir autonome en travaillant. La focalisation sur ce point conduira les pouvoirs publics à davantage encadrer les devoirs en termes d'insertion dans l'emploi pour les allocataires et à laisser se dégrader le niveau des montants versés à ceux qui ne travaillent pas. Certes, un dernier filet de sécurité est toujours garanti, mais son niveau se réduit comme peau de chagrin, conformément à l'objectif de stimulation de la reprise d'un emploi par les allocataires.

Quels droits pour quels devoirs ?

La création du RMI en 1988 a permis d'institutionnaliser et d'affirmer le droit à un revenu minimum, comme le précise l'article 1 de la loi n° 1088-88¹. La question des obligations, et donc des devoirs, est abordée sous l'angle de l'insertion au sens large. Comment fixer le niveau des droits, quel doit être le montant de ce revenu minimal ? On aurait pu se fonder ce que l'on estime être le minimum nécessaire pour vivre décemment, en s'appuyant par exemple sur le seuil de pauvreté, défini à la moitié (ou à 60 %) du revenu médian. Mais l'idée que l'allocation pouvait décourager l'emploi ou encourager la paresse était dans l'esprit des législateurs. Ainsi, le montant du RMI a été fixé non pas à partir du concept de revenu minimal décent mais en sorte de préserver le lien entre revenu et activité. La norme d'emploi servant de référence adoptée à l'époque était celle d'un SMIC à temps plein : le montant maximal d'un demi-SMIC pour une personne seule a donc été retenu comme dernier filet de sécurité. Son niveau relatif s'est depuis lentement

Centre de recherche en économie de Sciences Po

69, quai d'Orsay - 75340 Paris Cedex 07
Tél/ 01 44 18 54 00 - Fax/ 01 45 56 06 15
www.ofce.sciences-po.fr

Édité par les Presses de Sciences Po

117, boulevard Saint-Germain - 75006 Paris
Tel/ 01 45 49 83 64 - Fax/ 01 45 49 83 34

1. « Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national. Dans ce but, il est institué un revenu minimum d'insertion mis en œuvre dans les conditions fixées par la présente loi. Ce revenu minimum d'insertion constitue l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement. ».

mais constamment érodé sous l'effet d'un mode d'indexation défavorable².

Le RMI a fait l'objet de nombreuses controverses : jugé trop généreux, peu contraignant pour les allocataires ou du moins « désincitatif » à retrouver un emploi. Le dispositif a été plusieurs fois réformé en vue de permettre le cumul partiel et momentané de l'allocation avec des revenus du travail *via* le mécanisme d'intéressement. Il a été également repensé en adéquation avec d'autres prestations, notamment l'aide au logement³. Finalement, au début des années 2000, la reprise d'un emploi à temps plein était toujours payante pour les allocataires.

Mais la montée du précarité telle que décrite par Robert Castel (développement du temps partiel, des contrats courts et précaires qui ne sont plus des formes d'emploi transitoires mais permanentes pour ceux et celles qui les occupent ...) a petit à petit rogné la norme d'emploi elle-même, si bien que l'idée qu'une personne perçoive un montant de RMI égal à un SMIC à mi-temps était devenue inacceptable, voire intolérable et inique. Le RSA est la réponse institutionnelle à ces critiques. Il porte en lui une toute autre logique que celle du RMI : l'article 1 de la loi sur le RMI a été supprimé et la loi instaurant le RSA commence par l'article suivant :

« Il est institué un revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires. »

L'affirmation d'une citoyenneté sociale fondée sur le travail est ici explicite. Avec le RSA, la valeur travail est remise au centre de l'aide sociale par deux biais : d'une part le cumul permanent d'un petit salaire avec l'allocation et d'autre part l'instauration du seuil des droits et devoirs qui contraint les allocataires gagnant moins de 500 euros par mois à se conformer à un parcours d'insertion balisé, même si dans les faits l'état actuel du marché du travail ne permet pas de répondre à cette obligation. Désormais reprendre un emploi, même à temps très partiel, est payant pour l'allocataire du RSA. Le RSA est donc le dispositif social qui permet d'accompagner l'effritement de la norme d'emploi, c'est pourquoi il peut être perçu comme une institutionnalisation de l'emploi précaire. Pour autant la logique

2. En effet les minima sociaux sont indexés sur les prix, le Smic étant sujet à des coups de pouces réguliers, l'écart entre les montants garantis et les revenus du travail s'est mécaniquement accru au fil du temps.

3. La loi Aubry de 1998, dite « loi de lutte contre l'exclusion sociale », a permis le cumul des revenus d'activité avec l'API au moins temporairement.

de dernier filet de sécurité inconditionnel a été conservée.

Le RSA est-il trop généreux et encourage-t-il malgré tout l'assistanat ? Que dire d'une proposition visant à plafonner le niveau des prestations sociales perçues à 75 % d'un SMIC à temps plein ?

Comparaison n'est pas raison

Pour évaluer l'importance des aides sociales relativement aux revenus du travail, on compare les niveaux de revenu dont disposent différents types de familles (célibataires, parents isolés, couple avec ou sans enfants), selon le niveau d'activité des adultes qui les composent. L'exercice exige d'intégrer avec rigueur l'ensemble des aides perçues et des éventuels revenus du travail. Pour cela on additionne les prestations sociales auxquelles un ménage peut prétendre étant donné sa composition (nombre d'enfants à charge, âge des enfants, type de logement occupé...) aux éventuels revenus du travail que perçoivent les différents membres du ménage. Notons que le système social français est familialiste et non individuel. Il repose donc sur l'idée que les membres d'une même famille mettent en commun leurs ressources, ce qui est vrai en partie, mais en partie seulement. En adoptant cette hypothèse on fait fi de la division sexuée du travail et du partage des ressources entre les sexes au sein de la famille.

Dans cette optique familialiste, les aides sociales, et en particulier le RSA-socle, croissent avec le nombre de personnes composant le ménage. Les montants versés par personne supplémentaire sont calculés selon des échelles d'équivalence permettant de tenir compte de leur poids dans les dépenses globales du ménage. *In fine*, les familles nombreuses sont celles qui touchent potentiellement les niveaux de RSA les

plus élevés par construction, puisqu'elles ont à leur charge un plus grand nombre d'enfants. D'autres prestations sociales sont dites universelles, ce qui signifie qu'elles concernent toutes les familles ou presque : les allocations familiales ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant, quelles que soient leurs ressources ou la situation des membres du couple vis-à-vis de l'emploi. Ces allocations sont déduites des montants de RSA dans la mesure où l'on considère que le RSA tient déjà compte de la taille de la famille.

Ceci étant posé, on peut s'interroger sur l'écart entre les revenus des familles dans lesquelles personne ne travaille et ceux des familles dans lesquelles au moins un membre travaille. Dans tous les cas de figure, les familles composées d'inactifs ont un revenu inférieur à celui des familles dans lesquelles un membre travaille (tableau), c'est bien là l'objectif central du RSA qui a été pensé en sorte de s'assurer que le travail paie dès la première heure, quelle que soit la configuration familiale.

Cet écart de revenu est-il suffisant ?

Les enquêtes d'opinions réalisées par la Drees tous les ans montrent qu'en 2010 plus de la moitié des Français estiment qu'on ne peut pas vivre avec moins de 1 300 euros par personne et par mois (graphique), soit plus du double de ce que le RSA représente pour une personne seule ! Seulement 3 % des personnes interrogées estiment que ce niveau minimal doit être inférieur à 750 euros par mois par personne, ce qui est le cas du RSA-socle. Pour autant certains avancent l'idée que le système français serait trop généreux et qu'il conviendrait de plafonner le montant total des prestations sociales perçues par des familles ne comprenant aucun actif. On pourrait par exemple limiter le montant total de leurs aides à 75 % du revenu obtenu par une famille dont l'un

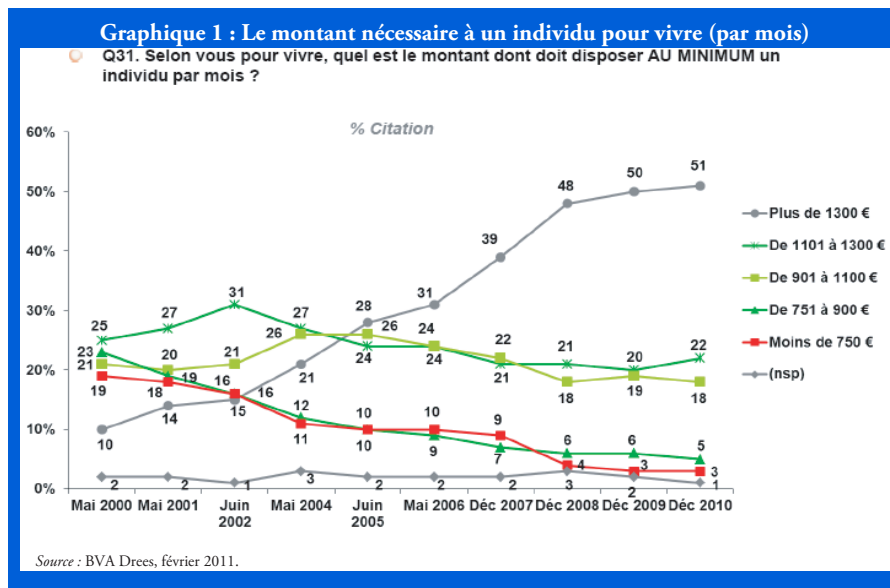


Tableau : Niveau de revenu total et par unité de consommation selon la configuration familiale et l'activité des adultes

	Personne seule, qui ...		Un parent isolé avec 1 enfant à charge, qui...		Couple avec 3 enfants à charge dans lequel	
	ne travaille pas	travaille au SMIC temps plein	ne travaille pas	travaille au SMIC temps plein	aucun des 2 ne travaille	l'un travaille au SMIC temps plein
Revenu d'activité	0	1073	0	1073	0	1073
Total Prestations sociales et familiales versées, dont	671	60	953	421	1505	1071
Allocations familiales	0	0	0	0	287	287
Complément familial	0	0	0	0	164	164
Allocation de soutien familial	0	0	88	88	0	0
Aides au logement zone 2	260	35	365	240	475	450
RSA versé (socle ou activité)	411	25	500	92	579	170
Total revenu	671	1133	953	1494	1505	2144
Revenu par UC (en % su seuil de pauvreté)	671 (68 %)	1133 (120 %)	635 (67 %)	996 (105 %)	627 (66 %)	893 (90 %)
Rapport total revenu (ne travaille pas/travaille)	60 %		64 %		70 %	

Notes : - Les unités de consommation (UC) consistent à attribuer un coefficient à chaque membre du ménage dans le but de comparer les niveaux de vie des ménages de taille ou de composition différentes. La pondération retenue par l'INSEE est la suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ; 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

- Le seuil de pauvreté est défini à 60 % du revenu médian.

Sources : www.cnaf.fr; www.service-public.fr; www.insee.fr et http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&cid_article=16395&num_rows=21&url_ret=%2Fspip.php%3Fpage%3DsearchSalleLecture%26query%3Dtheme_libelle%3A%2522Logement%2520et%2520h%25C3%25A9bergement%2522

des membres travaille au SMIC à temps plein. Dans ce cas il convient de considérer l'ensemble du revenu, c'est-à-dire salaire et prestations sociales perçues par cette famille-type. Dans ce cas il convient de considérer l'ensemble du revenu, c'est-à-dire salaire et prestations sociales perçues par cette famille-type. Dans la plupart des cas ce ratio de 75 % n'est pas atteint ; il ne s'appliquerait qu'au-delà de 5 enfants à charge. Les économies budgétaires faites en rognant sur ce type de dépenses seraient bien maigres au regard de la dégradation du niveau de vie déjà modeste de ces familles nombreuses et surtout de celui des enfants qui les composent. Par ailleurs, la simple dérive du système tel qu'il fonctionne aujourd'hui conduit à une dégradation progressive du niveau de vie relatif des allocataires du RSA-socle, qui concerne plus d'1,15 million d'allocataires dont presque 40 % ont des enfants à charge.

Tout travail mérite salaire

Faut-il exiger en contrepartie de l'aide un effort minimal des allocataires du RSA, via par exemple l'instauration d'un nombre d'heures de travail d'intérêt général non rémunérées ou rémunérées ?

S'agissant d'une obligation de travailler, la première question qui se pose d'emblée est toute simple : qui doit travailler ? Dans le cas d'un allocataire célibataire ou d'un parent isolé, la réponse est simple, mais dans le cas d'un couple les choses se compliquent faut-il exiger des deux membres du couple qu'ils travaillent ? Ou bien le travail d'un seul

suffit-il à remplir les devoirs, par nature individuels, qui sont associés au droit au RSA, qui par construction est familial (c'est une famille qui perçoit le RSA et non un individu) ? Aucune piste de réponse n'est envisagée à ce stade ... mais pour les travailleurs sociaux cette question très concrète deviendrait un vrai casse-tête.

La première solution envisagée il y a quelque mois consistait à exiger des allocataires du RSA-socle 5 heures de travail minimum sans rémunération. Cela reviendrait à exiger d'eux un « ticket d'entrée » de « x » heures de travail minimal ; mais alors comment articuler ces heures de travail d'intérêt général avec le barème du RSA ? La plupart des allocataires inactifs souhaiteraient avoir un emploi ou « se rendre utile à la collectivité », mais celle-ci est incapable de leur offrir cette opportunité. Par ailleurs, cela impliquerait un renversement de notre système social qui ne se fonderait plus sur l'injonction *Welfare to work* (c'est-à-dire sortir de l'aide sociale vers l'emploi) sur laquelle repose le RSA, mais sur celle du *Work for your Welfare* (c'est-à-dire travaille pour obtenir l'aide sociale). Il ne s'agirait plus d'encourager les allocataires de minima sociaux à reprendre un travail mais bien de les y contraindre. On basculerait d'une logique de réciprocité à une logique de remboursement de l'aide perçue en échange d'un travail d'intérêt général.

Par ailleurs, le RSA n'est pas un salaire, il s'agit d'une allocation qui n'est assortie d'aucun droit social contrairement à un salaire qui donne accès à une assurance vieillesse et chômage. Cette pro-

position s'apparente à celle qui avait déjà été faite en 2003 lors de l'instauration du CI-RMA⁴. L'idée était de verser le RMI directement à l'employeur qui embauchait un RMISTE pour au moins 20 heures de travail, il le reversait ensuite à l'allocataire avec une partie supplémentaire sous forme de salaire selon le temps de travail. Seul ce complément ouvrait l'accès à des droits différés, la partie « allocation » ne constituant pas un salaire en tant que tel. La levée de bouclier face à ce qui constitue une entaille au droit du travail a permis de revenir sur cette mesure et de rétablir le CI-RMA en tant que contrat de travail au sens plein⁵. Il est donc probable qu'un même scénario se reproduise pour les 5 heures de travail d'intérêt général exigées en contrepartie du versement du RSA-socle.

La proposition faite dans la dernière « mission présidentielle sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion », est de toute autre nature. Elle consiste à créer un nouveau type de contrat aidé. Alors même que l'on avait cherché à simplifier la nébuleuse des contrats aidés en fusionnant CAE (Contrat d'accompagnement dans l'emploi) et le CIE (Contrat d'insertion dans l'emploi) en CUI (Contrat unique d'insertion), il est désormais question d'en créer un nouveau : un CUI de 7 heures par semaine en

4. Tout allocataire du RMI depuis plus d'un an pouvait se voir proposer un emploi par un employeur (secteur privé ou non marchand) pour au moins 20 heures de travail par semaine dans le cadre du contrat d'insertion signé avec le département.

5. Loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

direction des allocataires du RSA sans emploi ; ceux-ci se verraient dans l'obligation d'accepter sous peine de suspension de leur droit à l'allocation, comme le prévoit la loi. Contrairement à la proposition précédente, il s'agit bien d'un contrat conforme au droit du travail, rémunéré au SMIC, et qui revient à instaurer un contrat aidé avec un temps de travail très court, 1 jour de travail d'utilité sociale par semaine. Cette proposition repose sur l'idée que les contrats aidés « traditionnels » qui sont des « marchepieds » vers l'emploi ne sont pas accessibles aux personnes déconnectées de l'emploi ; il convient donc de créer des « marchepieds » vers ces « marchepieds », en espérant que les gens réussissent à gravir progressivement l'« escalier » qui mène à l'emploi stable à temps plein. Mais, en période de chômage de masse, il est probable que les allocataires du RSA restent bloqués sur la première marche de l'escalier, avec le potentiel effet pervers d'une stigmatisation de ces travailleurs. Le rapport propose la création de 10 000 contrats de ce type dans la phase expérimentale, et 150 000 par la suite ; c'est autant de personnes en moins qui pouvaient potentiellement venir grossir les chiffres du chômage. Mais 150 000 emplois à 1 journée de travail par semaine ne représentent finalement que 30 000 emplois à temps plein. Chaque personne travaille très peu, mais 5 fois plus de gens travaillent. Leur chance de s'insérer durablement dans l'emploi est d'autant plus mince que leur temps de travail est court et que la durée du contrat ne peut excéder 2 ans.

On peut s'interroger sur l'efficacité de ce genre de propositions, qui cherchent à adosser la solidarité nationale sur la valeur travail au moment même où le taux de chômage dépasse 9 %, et où le chômage de longue durée ne cesse d'augmenter sous l'effet de la crise économique. Dans

ce contexte économique défavorable, est-il efficace d'exiger des allocataires du RSA un nombre minimum d'heures de travail ? Un rapide coup d'œil outre-Atlantique apporte un éclairage sur ce point.

L'expérience américaine

Les discours autour de l'assistanat se sont développés aux États-Unis à la fin des années 1970. Ronald Reagan avait fait campagne en 1976 autour de l'image de la *Welfare Queen*, icône de l'assistanat et de la fraude : femme noire des banlieues de Chicago se jouant de l'État social américain en cultivant le goût de la paresse. Sans aucune réalité statistique, cette allégorie s'est avérée être un puissant moteur de remise en cause des systèmes sociaux jusqu'à conduire les États-Unis à adopter 20 ans plus tard, en 1996 une réforme de l'aide sociale dure et sévère. Désormais, le droit au principal programme d'aide est limité à 5 ans dans la vie d'une personne, et tout allocataire est sommé de travailler pour pouvoir y accéder.

Quels ont été les résultats d'une telle orientation de la solidarité ?

Durant les premières années suivant la réforme, de 1996 à 2000, l'emploi des personnes pauvres a augmenté et la pauvreté a diminué sensiblement. Ces tendances étaient déjà amorcées avant la réforme, sous l'impulsion d'une conjoncture économique favorable, caractérisée par un faible taux de chômage (autour de 4,5 %, cf. graphique). Dans ce contexte de croissance économique, la lutte contre la pauvreté par l'emploi est une stratégie crédible : les personnes peu productives trouvent du travail plus facilement et sont soutenues par de larges programmes d'insertion et de formation et leurs faibles salaires sont complétés par des aides fiscales (*Earned Income Tax Credit*) qui visent à compléter

leur revenu. Cependant, même en période de forte croissance, des individus restent difficilement « employables », du moins dans le secteur marchand, du fait de problèmes de santé, ou bien d'un manque de qualification, d'éducation ou d'expérience professionnelle, etc. Ils ne peuvent remplir la condition d'activité et sont donc exclus du programme : ils sont « sans emploi et hors *Welfare* ». Au final, si le revenu des familles américaines des 20 % les plus pauvres a progressé à la suite de la réforme, ce n'est pas le cas des 5 % les plus pauvres.

Avec le *workfare*, la situation économique des personnes peu qualifiées est plus qu'auparavant dépendante de leur emploi. L'efficacité de la politique sociale en termes de lutte contre la pauvreté est alors directement liée à la conjoncture économique : lorsque le marché du travail se dégrade, leur niveau de vie en est directement affecté car trouver un emploi devient plus difficile et elles perdent leur éligibilité aux transferts sociaux. Les difficultés financières induites par le retournement conjoncturel de 2001 aux États-Unis ont conduit les États à réduire les aides à l'insertion et à la formation. La rapide montée du chômage résultant de la crise de 2007 a contraint à un assouplissement des exigences de retour à l'emploi du *workfare*, notamment via la création d'un fond d'urgence qui élargit les possibilités pour les États d'aider les personnes sans emploi.

Qu'en conclure ?

Penser les niveaux et l'accès aux minima sociaux en lien direct avec l'emploi conduit à construire une politique sociale procyclique et donc peu efficace du point de vue de la lutte contre la pauvreté. Généreuse en période de croissance économique, elle se rétracte durant les récessions au moment même où elle devrait jouer son rôle de stabilisateur. Comme le résume le propos de Robert Solow à propos de la réforme américaine : « Que dire d'une politique qui met une partie de la population assistée au travail, mais qui la laisse plus mal en point qu'avant, et oublie totalement la fraction restante ? »⁶.

6. Robert Solow, « Quelques enseignements de la réforme de l'aide sociale aux États-Unis », *Prisme*, n°2, 2003.

Abonnements

Tél/ 01 45 49 83 64 - Fax/ 01 45 49 83 34

Directeur de la publication : Philippe Weil

ISSN N° 0751-66 14 ■ Commission paritaire n° 65424

Mise en pages : Najette Moumami

Imprimerie Bialec, Nancy

Prix : 4,20 €

