

Correction du TD: La prise en charge de la pauvreté

1) **Les revenus d'assistance** : la pauvreté se traduit par une altération durable des conditions de vie et par des difficultés d'accès à des éléments fondamentaux ou de bien-être, tels que le logement, l'éducation, les soins ou la culture, qui conduisent les personnes à une situation d'exclusion. Pour faire face à ce phénomène, l'Etat a mis en place des revenus d'assistance (les « minima sociaux ») qui présentent les caractéristiques suivantes :

- Ce sont des revenus additionnels qui permettent au ménage d'atteindre un niveau minimum de ressources ;
- Ce sont des revenus attribués sous condition de ressource. Il ne faut pas dépasser un certain seuil de revenus pour les recevoir (460 € par mois pour une personne seule dans le cas du RSA socle) ;
- Ces revenus sont financés par l'impôt. Ils sont distribués par l'Etat ou par les collectivités locales.

PS : L'espace européen est marqué par une grande hétérogénéité dans les dispositifs sociaux d'aide à la pauvreté. Notons qu'en France (comme en Espagne ou Au Luxembourg le RMI-RSA socle 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.

Le système de solidarité nationale compte 9 minima sociaux. Il s'agit de prestations non contributives, versées sous condition de ressources et visant à assurer un revenu minimum aux personnes qui, temporairement ou durablement, ne sont pas en mesure de vivre des revenus de leur activité. Fin 2007, 3,3 millions de personnes sont allocataires de l'un des neuf minima sociaux en France.

Les minima sociaux dans la France métropolitaine en 2009

Minimum social	Personnes ciblées	Montant en € ¹ en 2009	Nombres d'allocataires en milliers
Revenu minimum d'insertion (RMI)	Personne de plus de 25 ans	455	1 121
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	Personnes handicapées	667	814
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	Titulaire d'une pension invalidité	407	101
Allocation de parents isolés (API)	Parent seul avec enfant – 3 ans	584	206
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	Chômeurs en fin de droit	442	348
Allocation du minimum vieillesse (ASV)	Plus de 65 ans pauvres	633	587
Allocation équivalent retraite (AER)	Chômeurs proches de la retraite	954	69
Allocation veuvage (AV)	Conjoint survivant	565	5
Allocation temporaire d'attente (ATA)	Demandeur d'asile, ancien détenu	311	22

(Source : Drees, *Etudes et résultats* n° 680, février 2009) - Montant en €¹ = montant pour une personne seule

2) **Ce sont des revenus destinés à réduire la pauvreté.** En France, la juxtaposition des différents minima sociaux témoignent de l'évolution de la pauvreté à laquelle le système social a tenté de s'adapter au mieux. Ils s'adaptent à chaque cas particulier (handicap, personne isolée...). Ces minima sociaux se situent toujours en dessous du seuil de pauvreté (880 € pour une personne seule en 2006).

□ **Ce sont des revenus qui comblent les trous de l'assurance sociale.** Ainsi, l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) prend en charge les chômeurs qui ne bénéficient pas ou plus des allocations de l'assurance chômage (ARE).

□ **Ce sont des revenus qui soutiennent la demande.** Les pauvres ont une très forte propension à consommer. Toute augmentation des minima sociaux se traduit par une relance de la demande.

Le revenu minimum d'insertion (RMI) ou RSA socle depuis 2009, créé en 1988, garantit des ressources minimales à toute personne âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Il s'agit, d'une prestation différentielle. Si la personne se met à percevoir d'autres revenus, le RMI est diminué d'autant. Ainsi, une personne seule qui gagnerait 200 € de revenus d'activité, ne touchera que 255 € au titre du RMI (455 € - 200 €). Il est distribué aux conditions suivantes

Le RSA socle au 1^{er} janvier 2010

Montant Forfaitaire		
Nombre d'enfant(s)	Vous vivez seul(e)	Vous vivez en couple
0	460,09 €	690,14 €
1	690,14 €*	828,17 €
2	828,17 €*	966,20 €
par enfant en plus	184,04 €*	184,04 €

* Le montant peut être majoré par exemple en cas de présence d'un enfant de moins de 3 ans et si vous vivez seul(e)

- Avoir plus de 25 ans ou être en charge de famille lorsqu'on a moins de 25 ans ;
- Etre résident et avoir une carte de séjour d'au moins de cinq ans ;
- Toute personne ayant fait une demande d'allocation de RSA socle doit conclure un contrat d'insertion dont la durée va de 3 mois à un an. Le Rmiste doit accepter des actions pouvant améliorer sa vie quotidienne (mieux gérer son budget, se soigner, se loger), des stages de formation (contrat

Le RMI ou RSA socle s'accompagne d'avantages annexes qui améliorent la situation des personnes pauvres. Elles vont bénéficier :

- D'allocations supplémentaires (allocation logement, primes de Noël...);
- D'exonérations d'impôts ;
- D'aménagement des dettes.

RMI	Allocation logement à taux plein automatique, suspension des dettes fiscales, exonération automatique de taxe d'habitation, exonération de redevance audiovisuelle, exonération de cotisation CMU, accès automatique et gratuit à la CMU, tarification sociale téléphone, prime de Noël
------------	---

3) Les critiques de ces revenus d'assistance : comment garantir un revenu minimum à tous sans pour autant décourager les individus de devenir autonome par l'emploi ? 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. Les économistes libéraux font apparaître les effets du pervers du RMI :

□ **La trappe à l'inactivité** : l'assisté n'a pas intérêt à trouver un emploi car les revenus procurés par cet emploi seraient inférieurs aux minima sociaux et à leurs avantages annexes.

□ **La trappe à chômage** : un chômeur n'aurait pas intérêt à retrouver un emploi car les revenus procurés par ce dernier seraient inférieurs à ce qu'il touche en étant au chômage.

□ **La trappe à pauvreté** : l'assistance sociale inciterait à la paresse et maintiendrait les pauvres dans leur pauvreté.

La question des trappes à inactivité est apparue en France vers la fin des années 1990, mais ce débat est depuis longtemps ouvert aux Etats-Unis, 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. Le *Workfare* s'est généralisé aux Etats-Unis, pays dans lequel l'aide sociale n'est pas perçue comme un droit.

4) Les réformes des revenus d'assistance : à partir des années 1990, les pays européens vont s'engager 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. En France, on va adopter plusieurs mesures incitatives pour inciter les pauvres à accepter un emploi quelque soit ses conditions de rémunération :

□ L'intéressement permet aux bénéficiaires du RMI de conserver pendant un an maximum une partie de leur allocation s'ils acceptent un emploi à temps plein payé moins que le Smic mensuel. Au bout d'un an, il ne touchera plus que son salaire.

□ **La prime pour l'emploi (PPE)** est une aide au retour à l'emploi ou au maintien d'une activité professionnelle destinée à compenser pour les actifs les plus modestement rémunérés une partie des prélèvements sociaux et fiscaux pesant sur le travail. C'est ce qu'on appelle un impôt négatif. Elle est attribuée en septembre 2009 aux personnes ayant exercé en 2008 une activité professionnelle salariée ou non salariée, domiciliées en France et appartenant à un foyer fiscal disposant de revenus ne dépassant pas certaines limites (1454 € par mois pour une personne seule). Le montant maximal annuel ne dépasse pas un Smic mensuel.

□ **Le Revenu minimum d'activité (RMA)** est destiné à donner à tous ceux qui acceptent de travailler au prix du marché l'assurance d'un pouvoir d'achat minimal, qui sera forcément nettement supérieur à l'actuel RMI. L'employeur recevra l'équivalent du RMI et sera exonéré des charges sociales s'il emploie un bénéficiaire des minima sociaux au moins 20 heures par semaine pendant 18 mois maximum en le rémunérant au Smic horaire.

□ **Le Revenu de solidarité active (RSA)** s'adresse aux personnes sans emploi, mais aussi aux travailleurs pauvres. Il remplace à la fois le RMI et l'allocation de parent isolé (API) à partir du 1er juillet 2009. Le dispositif ne changera rien pour une personne qui ne travaille pas, elle continuera à percevoir un "revenu minimum garanti" égal au RMI actuel. En revanche, ceux qui travaillent bénéficieront d'un revenu complémentaire, afin de gagner plus que s'ils restaient avec la seule allocation. A la différence de la prime pour l'emploi, le RSA complémentaire n'est pas limité dans le temps et est attribué tant que le salaire reste inférieur à un certain niveau de ressources (1,04 SMIC pour une personne seule), qui varie en fonction des charges de famille. Il est dégressif au fur et à mesure que les revenus augmentent. La mise en place du RSA s'accompagnera d'un renforcement des devoirs pour les bénéficiaires qui verront leur RSA suspendu après le refus de 2 offres raisonnables d'emploi, sauf en cas d'obstacles personnels particuliers à la recherche d'emploi. La formule générale du RSA est :

$$\text{RSA} = \text{niveau du RMI} - \text{revenus non salariaux} - 38\% \text{ des revenus salariaux}$$

La critique de ces réformes : toutes ces mesures reposent sur un présupposé : les minima sociaux seraient désincitatifs à la reprise d'un emploi. Or, elles reposent sur une erreur de diagnostic :

□ Tout d'abord, les minima sociaux offrent des revenus inférieurs au seuil de pauvreté et à la moitié du Smic, à quelques exceptions près. En d'autres termes, ces revenus d'assistance autorisent la survie mais demeurent largement insuffisants pour accéder aux normes sociales moyennes de logement, de consommation, sans parler des loisirs. De nombreuses associations caritatives (les Restos du cœur, Emmaüs, Droit au Logement, le Secours populaire, la Croix Rouge...) ont souligné ces manques et sont obligées de pallier les manques de l'Etat-Providence.

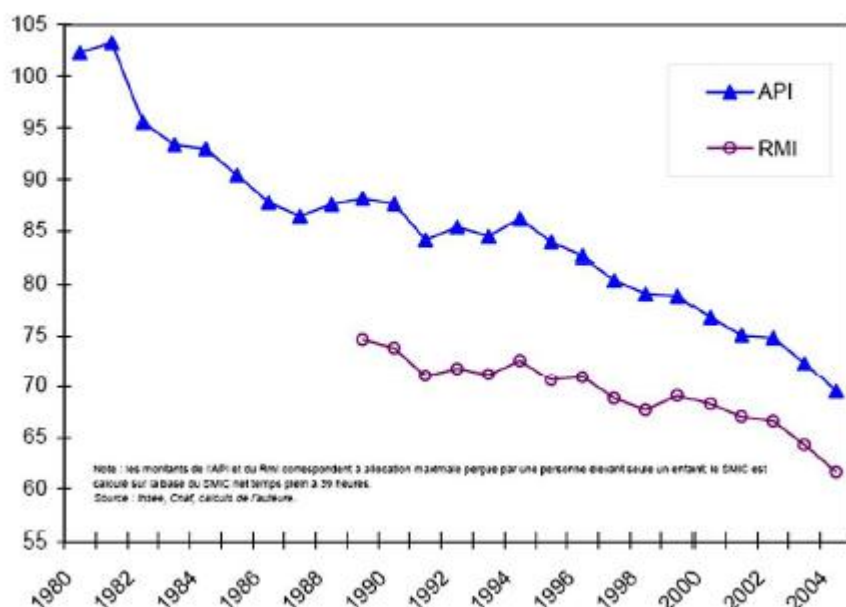
Ecart entre les minima sociaux et le revenu médian et le seuil de pauvreté en 2003 (en %)

	Personne isolée		Couple avec 2 enfants		Parent isolé avec 2 enfants	
	Revenu médian	Seuil de pauvreté	Revenu médian	Seuil de pauvreté	Revenu médian	Seuil de pauvreté
GB	60	100	55	92	63	106
Allemagne	46	76	51	85	60	99
France	50	83	43	72	51	86
Italie	34	56	40	66	46	77
Espagne	37	61	30	50	36	60

(Source : Patrick HORUSITZKY, Katia JULIENNE et Michèle LELIÈVRE, *Etude et Résultats*, DREES, n°414, février 2006)

□ Ensuite, les minima sociaux sont indexés sur les prix. En conséquence, ils progressent moins vite que les revenus d'activité. Les bénéficiaires des revenus d'assistance ont donc un intérêt croissant à retrouver un emploi à condition que celui-ci existe et qu'il corresponde à leurs capacités.

Evolution des montants de l'API et du RMI (en % du SMIC)



□ Enfin, les bénéficiaires des minima sociaux préfèrent toujours un retour à l'emploi qui offre un statut, une reconnaissance de l'appartenance à la société, à l'inactivité même si cet emploi offre des revenus inférieurs aux revenus d'assistance. Le problème est qu'ils trouvent souvent des emplois précaires qui sont insuffisants pour les sortir de la pauvreté. De plus, ils peuvent subir une discrimination de la part des employeurs parce qu'ils sont handicapés ou dans des situations familiales difficiles.

Nature des emplois occupés à la sortie des minima sociaux (ou du chômage)

en %

	Allocation perçue au 31/12/2004			Anciens chômeurs*
	RMI	ASS	API	
À son compte	12	12	5	7
Contrat aidé	27	29	25	10
CDI hors emploi aidé	30	29	36	39
CDD hors emploi aidé	18	13	21	30
Interim	10	12	9	14
Ne sait pas, sans contrat	3	5	4	0
Ensemble	100	100	100	100
<i>Part des salariés à temps partiel (hors indépendants)</i>	<i>41</i>	<i>51</i>	<i>54</i>	<i>30</i>

* personnes ayant retrouvé un emploi en 2005 et se déclarant chômeurs un an auparavant.

Lecture • 10 % des anciens allocataires du RMI occupant un emploi au moment de l'enquête travaillent en interim. C'est le cas de 14 % des anciens chômeurs ayant repris un emploi. Au total, 41 % des anciens allocataires du RMI travaillent à temps partiel.

Sources • DREES, enquête auprès des allocataires de minima sociaux 2006 et INSEE, Enquête emploi 2005.

□ De plus, ces politiques incitatives présentent également un certain nombre d'effets pervers :

□ On encourage la création de petits boulots mal payés alors que la compétitivité d'un pays repose sur l'innovation et l'emploi qualifié. Robert Castel et Serge Paugam craignent que le RSA renforce le dualisme du marché du travail et le renforcement du « précarariat ».

□ On remet en cause la solidarité en maintenant une partie de la population dans la pauvreté assistée sans lui donner toutes les chances d'une autonomie et en la rendant responsable de son sort.

□ Ces politiques, qui interviennent *en aval* des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale, ne sont donc que curatives ou palliatives. Toutefois, si ces politiques sont indispensables, elles doivent aussi s'accompagner de politiques de prévention, permettant d'intervenir *en amont*, afin d'interrompre le lien qui existe entre précarité et grande pauvreté. Ces politiques consistent à mettre en place un système d'alertes multiples, qui doit permettre aux acteurs publics d'anticiper et d'intervenir au plus tôt pour prévenir la dégradation des conditions de vie des populations les plus fragiles. Enfin, il s'agit d'intégrer au sein des politiques de droit commun (éducation, emploi, logement, santé...) des éléments propres à sécuriser les parcours des personnes tout au long de la vie.

un bénéficiaire des minima sociaux au moins 20 heures par semaine pendant 18 mois maximum en le rémunérant au Smic horaire.

□ Le Revenu de solidarité active (RSA) s'adresse aux personnes sans emploi, mais aussi aux travailleurs pauvres. Il remplace à la fois le RMI et l'allocation de parent isolé (API) à partir du 1er juillet 2009. Le dispositif ne changera rien pour une personne qui ne travaille pas, elle continuera à percevoir un "revenu minimum garanti" égal au RMI actuel. En revanche, ceux qui travaillent bénéficieront d'un revenu complémentaire, afin de gagner plus que s'ils restaient avec la seule allocation. A la différence de la prime pour l'emploi, le RSA complémentaire n'est pas limité dans le temps et est attribué tant que le salaire reste inférieur à un certain niveau de ressources (1,04 SMIC pour une personne seule), qui varie en fonction des charges de famille. Il est dégressif au fur et à mesure que les revenus augmentent. La mise en place du RSA s'accompagnera d'un renforcement des devoirs pour les bénéficiaires qui verront leur RSA suspendu après le refus de 2 offres raisonnables d'emploi, sauf en cas d'obstacles personnels particuliers à la recherche d'emploi. La formule générale du RSA est :