

« Plan pauvreté » : un projet cohérent, des ambitions à concrétiser

Synthèse

Denis Clerc,
Michel Dollé,

*Economistes,
co-auteurs de
Réduire la pauvreté, un
défi à notre portée,
Paris, Les petits matins,
2016*

23 octobre 2018

Avec 8,8 millions de personnes pauvres, la France connaît une situation où l'augmentation des dépenses sociales n'a pas suffi à faire reculer la pauvreté. Cet échec conduit à une reproduction de la pauvreté, qui enferme trop d'enfants et de jeunes dans un échec annoncé. Tel est le constat de départ du plan de lutte contre la pauvreté présenté par le président de la République en septembre. Pour changer de logique, le plan met l'accent sur le retour à l'emploi et l'accompagnement dès le plus jeune âge.

Ce plan a-t-il des chances de réussir ? Si l'on peut saluer la cohérence du diagnostic et des pistes de solutions qui sont apportées, il faut aussi relever une série de difficultés persistantes qui ne sont pas levées par ces annonces. Le retour à l'emploi est présenté à juste titre comme un objectif prioritaire. Mais la qualité des emplois proposés, surtout aux salariés les plus fragiles, n'est pas toujours au rendez-vous, alors que l'injonction à reprendre le travail se fait plus pressante. En effet, des emplois temporaires, précaires ou à temps partiel, qui se développent rapidement, ne garantissent pas toujours un revenu suffisant ni un statut stable à ceux qui s'engagent dans le monde du travail, ou y reviennent.

L'accompagnement est également, en principe, la bonne démarche pour lutter contre la pauvreté. Il ne concerne cependant pas tous les publics de la même manière. Les enfants dès le premier âge, les jeunes en échec scolaire ou ceux en formation, les femmes élevant seules leur enfant, les personnes éloignées de l'emploi depuis trop longtemps... ne relèvent pas tous des mêmes besoins ni des mêmes dispositifs. Trop souvent par le passé, c'est l'effectivité de l'accompagnement qui a fait défaut dans les politiques sociales. Si l'on parle d'engagement pour l'insertion, celui-ci doit venir autant de la mobilisation des services publics que du bénéficiaire des aides.

Enfin, l'annonce d'un « revenu universel d'activité » peut prêter à confusion. L'annonce du gouvernement s'inscrit en réalité dans le débat de la lutte contre le non-recours aux aides sociales et dans celui portant sur le rapprochement des aides sociales (sur lequel Terra Nova est intervenu en novembre 2016 en plaidant pour un « minimum décent »). Là encore, le rapport soulève les bonnes questions mais les engagements pratiques sont plus difficiles à identifier.

Ce que tout le monde appelle « plan pauvreté », dévoilé par le chef de l'État le 13 septembre dernier, est dénommé officiellement « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ». Le mot-clé est « prévention », qui indique un changement stratégique par rapport au précédent « plan pauvreté » présenté en 2012. Celui-ci rassemblait un ensemble de mesures intéressantes (hausse du revenu de solidarité active/RSA, création de crèches...), mais auxquelles manquait une colonne vertébrale. L'effort budgétaire a été significatif puisqu'il a permis une revalorisation du pouvoir d'achat du RSA (10 % en cinq ans). Mais il n'a pas eu de grands effets sur le taux de pauvreté, passé de 14,2 % (2012) à 14 % (2016). En effet, si la revalorisation du RSA était souhaitable, elle ne suffisait cependant pas à faire franchir le seuil de pauvreté, puisque le RSA pour une personne seule est désormais de 491 € (après déduction du « forfait-logement » pour les personnes percevant une allocation logement, soit 92 % des bénéficiaires du RSA), alors que le seuil de pauvreté¹ est de 1 026 € : en gros, deux fois plus.

En un mot, le plan précédent a permis d'améliorer le sort des pauvres mais ne les a pas fait sortir de la pauvreté. La stratégie qui est proposée aujourd'hui en tire les conséquences en changeant de logique. Pour cela, il développe un projet en deux axes : d'une part, réduire la pauvreté grâce à un accompagnement vers l'emploi et dans l'emploi ; d'autre part, la prévenir en évitant qu'elle se reproduise d'une génération à l'autre ; le tout mis en œuvre par un service public de l'insertion, aux contours et moyens encore très flous. Voyons cela plus en détail...

1. L'EMPLOI, UN BON LEVIER CONTRE LA PAUVRETÉ

Dès le début de son discours de présentation, le Président affirme que « s'il n'y a pas d'emplois, il n'y a aucune chance de régler le problème de la pauvreté [...] parce que le travail procure un salaire, un revenu, bien sûr, parce qu'il ouvre la porte à une vie sociale plus dense, plus riche, parce qu'il donne une fierté, une place dans la société et qu'il permet l'émancipation et la mobilité sociale ». En d'autres termes, ce n'est pas l'amélioration de la protection sociale qui permet de sortir de la pauvreté, mais l'emploi. Ce n'est pas faux. C'est seulement insuffisant. Depuis 2008, l'essentiel de la progression de la pauvreté concerne trois populations : les chômeurs (+ 300 000 personnes), les familles

¹ À 60 % du niveau de vie médian.

monoparentales (+ 500 000 avec les enfants concernés) et les jeunes de 18 à 29 ans (+ 300 000)². Or le trait commun à ces situations est la difficulté des personnes concernées à accéder à l'emploi : les chômeurs parce qu'ils ne trouvent rien, les familles monoparentales parce que leur charge d'enfant(s) les en empêche, les jeunes parce qu'on ne leur propose que des emplois de très mauvaise qualité (temporaires, « ubérisés » ou à temps partiel).

Face à ce constat, permettre à chacun de trouver un emploi serait donc un grand pas en avant pour sortir de la pauvreté. Mais la qualité des emplois s'étant sensiblement dégradée au fil du temps, tout dépend de l'emploi occupé. Chez les indépendants ayant créé leur auto-entreprise, le revenu mensuel moyen est de 440 € (2015, selon l'Insee). Chez les salariés, la proportion croissante d'emplois temporaires ou à temps partiel aboutit parfois aussi à des revenus d'activité de très faible montant. Le nombre de salariés en intérim ou ayant un contrat à durée déterminée (CDD) a progressé de 400 000 entre 2007 et 2017, et, désormais, les contrats temporaires concernent la moitié des salariés de moins de 25 ans. Souvent faiblement diplômés ou pas diplômés du tout, ces jeunes disposent d'un salaire net moyen de 1 400 € lorsqu'ils travaillent à temps plein toute l'année, mais leur revenu salarial se réduit à 620 €³ du fait du nombre effectif d'heures travaillées (temps partiel et emplois temporaires intermittents). Un risque sérieux existe que ce type d'emplois soit proposé aux personnes sommées d'en occuper un.

Il ne suffit donc pas d'un emploi pour éviter la pauvreté. Il faut encore que cet emploi permette de vivre décemment, et tout dépendra de l'interprétation donnée à l'injonction présidentielle de « retrouver le chemin du travail » par le biais de « deux offres raisonnables d'emploi » dont l'acceptation conditionnera l'attribution du « revenu universel d'activité » (voir ci-dessous).

2. L'ACCOMPAGNEMENT, ÉLÉMENT CLÉ DE LA RÉUSSITE

Pour y parvenir, le plan entend s'appuyer d'abord sur l'accompagnement. De fait, l'isolement, la déprime ou le manque de formation sont autant d'obstacles qu'un accompagnement adapté peut lever. Pour y parvenir, le plan évoque la nécessité de mettre en place « un service public de l'insertion ». C'est un élément important, qui vise à mobiliser

² Bien entendu, la somme de ces trois situations n'a pas de sens, en raison des cumuls possibles.

³ Voir *Emploi, chômage, revenus du travail*, Insee références, 2018 (consultable en ligne sur le site de l'Insee). Néanmoins, ce chiffre, qui concerne aussi les apprentis, serait sans doute supérieur si l'on ne tenait pas compte de ces derniers.

l'ensemble des acteurs : les personnes concernées, les associations qui œuvrent dans ce domaine – accueil, aide, hébergement, santé, insertion dans l'emploi... – mais aussi les collectivités territoriales, le service public de l'emploi, les missions locales (pour les jeunes), l'Éducation nationale, les services de probation, l'État, etc. Cela fait beaucoup de monde à coordonner, ce qui est loin d'être gagné, même si le plan prévoit que l'accompagnement de chacun des ménages en difficulté dépende d'un « référent » unique, qui pourra faire le lien. L'expérience d'un « référent » existe déjà à Pôle emploi, pour le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, mais, sauf exceptions, elle n'a pas vraiment fait la preuve de son efficacité. Rappelons en outre que, lors de la création du défunt RMI (revenu minimum d'insertion), la loi prévoyait que ce type de dispositif soit organisé au sein de chaque département afin de permettre une meilleure insertion. Au fil du temps, il est tombé quasiment en déshérence, souvent pour des raisons budgétaires. Il faudra veiller à ce que l'histoire ne se répète pas ...

On peut l'espérer, puisque le plan mentionne trois expériences intéressantes, qui sont justement caractérisées à la fois par un fort accompagnement et par un travail « avec » les personnes en difficulté et pas seulement « pour » elles : les territoires « 0 chômeur de longue durée », les dispositifs « Sève » (structures d'insertion et entreprises vers l'emploi) et « Tapaj » (travail payé à la journée). La première tente de mailler les besoins d'un territoire restreint avec les envies ou compétences d'une personne au chômage ; la seconde accompagne dans l'emploi les personnes en difficulté travaillant dans des structures d'insertion et recrutées par des entreprises volontaires ; la troisième concerne le retour à l'emploi des personnes victimes d'une addiction. Dans les trois cas, les résultats – expérimentaux pour l'instant – montrent qu'il s'agit de voies intéressantes. Reste que les contours, moyens et objectifs du futur « service public de l'insertion » restent très flous, au point qu'il est impossible, à ce jour, de porter le moindre jugement sur la façon dont il pourra actionner le levier qu'est l'emploi, notamment par le biais de la formation et de l'accompagnement.

En revanche, pour les familles monoparentales, le handicap majeur pour occuper un emploi n'est pas l'accompagnement, mais la garde d'enfants, surtout s'ils sont en bas âge. Le plan prévoit donc des créations de places en crèche (30 000, ce qui semble modeste). Pour que ces nouvelles places bénéficient à cette population aujourd'hui éloignée de l'emploi, un système de financement « bonus » est prévu pour les crèches accueillant davantage

d'enfants de familles défavorisées ou en situation de handicap⁴. C'est un objectif déterminant car la crèche n'est pas seulement destinée à faciliter l'occupation d'un emploi pour le chef de famille monoparentale (une femme, dans plus de 90 % des cas), mais aussi à favoriser la socialisation, le langage et la stimulation des enfants accueillis en collectivité, au lieu de se trouver isolés ou à l'écart chez une voisine ou une grand-mère. Dans le même domaine, on regrettera que le plan ne plaide pas en faveur d'activités périscolaires en voie de disparition du fait du retour progressif – souvent sous la pression des enseignants concernés – à la semaine des quatre jours de scolarisation. Un rapport de Terra Nova (« Investissons dans la petite enfance », mai 2017) avait insisté sur le caractère crucial de l'investissement en faveur de la petite enfance et avancé des propositions, dont certaines sont reprises dans la stratégie⁵. Enfin, pour les jeunes, le plan prévoit qu'« aucun jeune de moins de 18 ans ne pourra se trouver sans solution et devra être, soit scolarisé, soit en formation, soit en emploi » notamment grâce au dispositif de la « garantie jeunes », qui permet aujourd'hui à 100 000 d'entre eux de percevoir 400 € par mois à condition de suivre un parcours de formation ou de recherche d'emploi. Au-delà de 18 ans, il sera possible de poursuivre la garantie jeune en faveur de ceux d'entre eux qui sont les plus en difficulté (notamment ceux qui sortent de l'aide sociale à l'enfance). Là aussi, l'affirmation est intéressante, mais elle se borne à reprendre un objectif du précédent plan, simplement en la systématisant et en l'élargissant.

Ce plan est donc cohérent : beaucoup est mis en œuvre pour que les obstacles à l'emploi soient sinon levés, du moins identifiés et pris en compte. Pourtant, dans cette mobilisation, on peut repérer au minimum du flou, et parfois des trous : du flou avec l'annonce d'un prochain revenu universel d'activité, un trou sur la question des personnes d'âge actif mais trop éloignées de l'emploi.

⁴ Un « bonus territoire » de 1 000 € par place et par an pour les nouvelles places en crèche créées dans les quartiers prioritaires, un « bonus mixité » allant jusqu'à 2 100 € par an pour les structures qui font davantage de place à la mixité sociale et un « bonus handicap » de 1 300 € pour l'accueil des enfants en situation de handicap.

⁵ Toutefois, les auteurs de la présente note ne partageaient pas toutes les propositions de ce rapport : voir sur le site Terra Nova la note « Remarques complémentaires sur le rapport "Investissons dans la petite enfance" » (25/09/2017).

3. LE REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ, UN OBJET NON IDENTIFIÉ

On peut regretter le nom choisi, porteur de confusions : le revenu universel (tout court) vise à verser à chacun une prestation inconditionnelle « non pour exister, mais parce qu'on existe », écrivait James Meade, un économiste anglais qui en défend l'idée, soucieux que chacun puisse décider librement de sa vie. Le revenu universel d'activité désigne tout autre chose, comme l'indique le complément « activité ». Il s'agit de verser à ceux qui sont en activité – et exclusivement à eux – un revenu destiné soit à compléter leurs revenus d'activité dès lors qu'ils sont insuffisants, soit à les encourager à chercher un emploi s'ils en sont dépourvus. En effet, dans le langage économique, est considérée comme active toute personne de 15 ans ou plus en emploi ou au chômage (l'inscription à Pôle emploi ne suffisant pas car il faut rechercher activement un emploi : lettres de candidature, démarches personnelles, demandes d'entretien, salons, réponses d'entreprises, ...). Ce revenu devrait fusionner les aides sociales destinées aux personnes actives et remplacer sans doute revenu de solidarité active (RSA), allocation spécifique de solidarité (ASS), prime d'activité et allocation logement, et peut-être d'autres aides. Le problème est que ces aides ne visent pas forcément que les pauvres (la prime d'activité est versée jusqu'à 1 300 € de revenu d'activité pour une personne seule) et que, à l'inverse, toutes les personnes en situation de pauvreté ne sont pas actives.

D'où une première question : comment fusionner des aides concernant des situations différentes (les unes actives, d'autres non), obéissant à des règles actuelles différentes (montant, conditions d'attribution, d'âge ou de résidence, ressources prises en compte⁶) ? Les formalités déclaratives ne sont pas les mêmes, les conséquences sur d'autres aides non plus, etc. Cette fusion, souhaitée aussi bien par le rapport Hirsch (2005) que par le rapport Sirugue (2014) ou, au moins partiellement, par le rapport Terra Nova « Pour un minimum décent » (novembre 2016), n'avait pas pu avoir lieu pour ces raisons⁷. Uniformiser par le bas aurait fait des perdants, uniformiser par le haut aurait coûté cher aux finances publiques. Mais si, à l'expérience, la stratégie prend corps et débouche sur un

⁶ Ainsi, les allocations familiales sont déduites du montant du RSA versé, ce qui n'est le cas de l'ASS (allocation de solidarité spécifique) ni de l'AAH (allocation adulte handicapé).

⁷ Le rapport de Terra Nova plaide pour un rapprochement avec un montant de base de 750 € par mois, majorable dans certains cas (âge, handicap, ...), chiffre repris par plusieurs associations (notamment la Fédération des acteurs de la solidarité, ex-Fnars).

véritable effort en faveur de l'insertion, le nombre de personnes en difficulté pourrait diminuer, ce qui permettrait de lancer une autre stratégie à destination des personnes qui restent sur le bord de la route : ce futur « revenu universel d'insertion » pourrait alors atteindre un niveau plus décent que le RSA actuel, puisqu'il s'adresserait à un nombre plus réduit de personnes. Cependant, la fusion annoncée avec l'APL (allocation personnalisée au logement) pose un problème majeur : il s'agit certes d'une aide sociale, mais elle est versée majoritairement à des ménages qui ne sont pas considérés comme pauvres car son objectif concerne l'accès au logement, et son montant dépend du type de logement, du montant du loyer et de la taille de la famille. Le but est louable : réduire le non-recours et éviter aux personnes concernées d'avoir à s'adresser à plusieurs guichets. Mais on ne sait dans quel sens, ni quand l'opération aura lieu, ni même si elle se fera vraiment, malgré l'affirmation présidentielle qu'elle ferait l'objet d'une loi en 2020, affirmation qui semble bien téméraire. Faute de précisions, il est impossible aujourd'hui de porter le moindre jugement sur ce revenu universel d'activité (dont on ne sait pas, en outre, s'il concernerait le minimum vieillesse – allocation de solidarité aux personnes âgées/Aspa) – et l'allocation adulte handicapé/AAH).

À cela s'ajoute un autre problème. Le Président est formel : « Un contrat d'engagement et de responsabilité réciproque sera ainsi généralisé et signé, affichant pour les bénéficiaires du revenu universel d'activité, sans emploi, le droit à un accompagnement, et l'obligation d'inscription dans un parcours d'insertion, qui empêche de refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi ou d'activité figurant dans son contrat. » On comprend bien la logique : pas de droit sans devoir. Mais pour ceux qui sont très éloignés de l'emploi (par exemple les personnes souffrant d'addictions) ou désocialisées ? Et pour ceux qui refuseront les offres d'emploi proposées ? On ne peut envisager que ces personnes soient abandonnées à leur sort.

C'est sans doute là que l'accompagnement est décisif. Laisser ces personnes sur le bord du chemin et leur verser le minimum social tout en fermant les yeux sur le fait qu'elles ne remplissent pas les devoirs énumérés dans le contrat d'insertion, ce serait renouer avec les mauvaises pratiques du RMI. En effet, au lieu de les aider, cela conduirait à les enfermer dans la pauvreté. L'accompagnement permet d'abord d'identifier les raisons du refus des offres d'emploi proposées (sont-elles vraiment « raisonnables », compte tenu de la situation de la personne concernée ?), et de tenter d'y remédier (à condition que le butoir des deux

offres soit levé). Il permet aussi de voir comment les personnes concernées peuvent progresser : pas forcément par l'emploi, mais en se souciant de leur santé, en cherchant un logement convenable, en renouant des liens familiaux ou sociaux distendus, etc. Cet accompagnement social existe déjà en théorie, mais de façon très insuffisante, si bien que, trop souvent, le parcours d'insertion se mue en cycle infernal où l'on revient chaque fois au point de départ.

* * *

Tout cela fera-t-il reculer la pauvreté ? On peut l'espérer, même s'il ne faut pas s'emballer sur l'ampleur des réformes ou des nouveautés. Ce plan recycle en effet des propositions déjà anciennes, mais dont certaines étaient peu à peu tombées en désuétude (contrat d'insertion, accompagnement, sanctions éventuelles), dont d'autres n'avaient pas réussi à changer profondément la donne faute de moyens (accès aux crèches, insertion par l'activité économique). Cependant, il les recycle non pas sous forme de mesures isolées, comme c'était trop souvent le cas, mais dans une stratégie globalement cohérente : extension de la garantie jeunes aux jeunes sans diplôme qui ne sont ni en emploi ni en formation, systématisation de l'accompagnement, annonce d'un « service public de l'insertion » (même si l'on ne sait pas encore quel visage il aura).

Certaines critiques soulignent que les moyens requis ne sont pas à la hauteur des enjeux et que les 8 milliards indiqués sur quatre ans incluent pour une part des décisions déjà prises antérieurement et en quelque sorte « recyclées » et, pour une autre part, une implication des collectivités territoriales (départements notamment) dont on ne sait si elles seront effectives. C'est vrai, mais reprendre des éléments épars déjà décidés en vue de les intégrer dans une stratégie d'ensemble est néanmoins positif. Quant aux efforts requis des collectivités territoriales, il faudra veiller à ce qu'ils soient réels, sanctions à l'appui.

Au total, cette stratégie articule les deux leviers complémentaires qu'il faut manœuvrer à la fois. D'une part, lutte contre *l'émergence* de la pauvreté : petite enfance, lutte contre l'échec scolaire, formation (mais le volet le moins travaillé dans ce plan est celui de la multiplication des emplois précaires, générateurs de pauvreté laborieuse). D'autre part, mise en œuvre d'une stratégie de *sortie* de la pauvreté : retour à l'emploi, service public d'insertion, accompagnement. Les plans de lutte contre la pauvreté n'ont pas seuls la capacité de réduire la pauvreté. Toutefois, aujourd'hui comme hier, il leur faut le secours ou le soutien

d'autres réformes que celle inscrites dans un « plan pauvreté » : réforme de l'Éducation nationale avec l'accent mis sur l'importance des premières années (dédoublément des classes, basculement des moyens du secondaire vers le primaire, fusion des filières dans le secondaire général, etc.), mais aussi réforme de la formation continue ou de l'accompagnement/indemnisation du chômage, pénalisation des emplois courts (bonus-malus), incitations aux créations d'emplois. C'est la société tout entière qui, par ses choix implicites, crée ou réduit les inégalités, qui sont la matrice de la pauvreté.