

CreDOC Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie

CONSOMMATION ET MODES DE VIE

Chroniques du CreDoc

ISSN 0295-9976

N° 25 – Janvier 1988

Pauvreté – Précarité

Le revenu minimum garanti à l'épreuve des expériences locales

Georges Hatchuel

Sous l'effet des difficultés économiques et de l'augmentation du chômage, on assiste depuis quelques années à une progression du nombre d'individus ou de familles en situation précaire. Le système de protection sociale, lourd de son histoire, ne semble pas fournir des réponses toujours bien adaptées à l'apparition de nouvelles formes de précarité.

Les mesures élaborées au niveau local pour tenter de répondre à l'accroissement des demandes de secours reposent de plus en plus souvent sur la mise en place de dispositifs de « minimum social », dont l'objectif est précisément de garantir un minimum de revenus aux catégories les plus démunies. Or, il n'existe que peu d'évaluations de ces expériences. Une étude du Crédoc analysant le revenu minimum social (voir encadré) mis en place dans quelques communes et départements français, apporte des informations comparatives sur certaines de ces prestations, sur leur mise en application et sur leurs bénéficiaires. Elle fait suite aux travaux menés au Crédoc sur la pauvreté et, plus largement, sur l'évaluation des politiques sociales.

L'analyse n'a pu être également détaillée dans chacun des deux départements et des quatre communes étudiés, mais deux constats s'imposent :

- l'extrême diversité des conditions générales d'attribution de la prestation et de leur mise en œuvre ;
- les contradictions entre le concept « généreux » de revenu minimum garanti et ce que les pratiques et les contraintes, notamment financières, font de la prestation créée.

Une grande diversité des conditions d'attribution

La diversité des modalités d'attribution porte sur :

- le type de population aidée (prestation « généraliste » ou limitée à certaines catégories),
- la durée de résidence requise (de un à trois ans),
- la durée de perception (parfois illimitée, parfois très précisément bornée),
- la périodicité d'examen des dossiers (de un à trois mois),
- le type de ressources prises en compte,
- les barèmes adoptés.

Quel type de revenu minimum garanti ?

On sait qu'il n'existe pas en France de revenu minimum social généralisé. Le « plan Zeller » de lutte contre la pauvreté et la précarité, adopté fin 1986, préconise la création de « compléments locaux de ressources » départementaux. Leur principe reste très différent de celui des prestations retenues dans les expériences étudiées ici. Ces dernières répondent en effet à deux caractéristiques distinctives :

— elles sont différentielles, c'est-à-dire qu'elles complètent les ressources du bénéficiaire jusqu'à un seuil préalablement fixé, variant en général selon la taille de la famille. Dans le « plan Zeller », en revanche, la prestation servie est forfaitaire.

— elles sont familiales, c'est-à-dire qu'elles visent à prendre en compte, pour leur calcul, la cellule familiale dans son ensemble et non le seul individu.

Quatre expériences communales de revenu minimum garanti
(financement par les Centres Communaux d'Action Sociale)

	Besançon (1985)	Nîmes (1985)	Nantes (1986)	Clichy (1985)
Coût annuel de la prestation (en F.).....	4 379 700	5 509 800	3 520 200	1 311 700
Coût en % du budget de fonc- tionnement de la commune	0,72	0,90	0,26	0,66
Aide moyenne annuelle par ménage résidant dans la commune, bénéficiaire ou non (1) (en F.).....	101	114	36	59
Attribution mensuelle moyenne par bénéficiaire (en F.).....	1 370	687	1 246	1 763
Estimation de la durée moyenne des attributions (en mois).....	1,8	8,2	5,4	4,5
Nombre de bénéficiaires différents ayant perçu l'allocation (sur un an).....	1 739	985	539	166
En % du nombre de ménages de la commune.....	4,0	2,0	0,6	0,7

(1) Rapport du coût annuel de la prestation au nombre de ménages de la commune.

Mais les procédures d'instruction varient aussi selon les lieux étudiés. Elles supposent, dans certains cas, l'intervention de travailleurs sociaux ; dans d'autres cas, elles relèvent d'un service administratif. Il en est de même du type de suivi préconisé, les contreparties exigées sous forme d'actions de réinsertion étant directement liées à une reprise d'activité professionnelle ou davantage associées à une action socio-éducative présumée. De fait, les procédures et le type de contrepartie exigé opèrent entre les bénéficiaires potentiels une sélection aussi importante que celle engendrée par le seul code d'attribution.

Ces différences locales expliquent que les populations aidées représentent de 0,7 à 4 % des ménages selon les communes. De même, les durées moyennes de perception s'échelonnent de 1,8 à 8,2 mois par an. Enfin, les montants versés se situent entre 690 F et 1 760 F par mois en moyenne (cf. tableau). Dans ces conditions, les coûts respectifs des prestations locales varient sensiblement : ils représentent de 0,3 à 0,9 % du budget de chaque commune étudiée.

Des préoccupations locales contradictoires

L'examen des conditions d'attribution met aussi en évidence les préoccupations contradictoires des ges-

tionnaires et financeurs de l'allocation, tiraillés entre la notion extensive de revenu minimum garanti, le souci de maîtrise du coût de la prestation et la volonté de ne pas favoriser un comportement d'assisté de la part des personnes aidées.

La multiplicité des critères de sélection qui en résultent confère au revenu minimum certains des défauts qu'il visait précisément à corriger (notamment la complexité et la spécialisation des aides légales). De même, quelques contradictions apparaissent entre les procédures d'instruction, le suivi des bénéficiaires et certains objectifs de l'allocation.

En effet, les méthodes adoptées conduisent généralement à accroître le « contrôle social » des prestataires. Cette dépendance indirectement accrue n'est-elle pas en contradiction avec l'objectif de redonner son autonomie au bénéficiaire ? Les procédures obligeant à reformuler chaque mois les demandes ou celles incitant à une multiplication des démarches peuvent-elles réellement permettre de libérer le demandeur de l'angoisse du quotidien ?

Mais les mesures adoptées ne relevaient-elles pas plus, finalement, d'une stratégie de réinsertion sociale ?

Un instrument de réinsertion sociale ?

Or, là aussi, quelques contradictions apparaissent, même si elles sont, selon les lieux, plus ou moins aiguës. Elles se reflètent dans l'action des décideurs locaux :

— Ils balancent entre le fait de considérer la prestation comme un instrument de réinsertion, nécessitant donc une évaluation et un suivi social, et celui de contrôler étroitement son attribution pour éviter tout débordement financier, l'administratif prenant alors le pas sur le social.

— Les moyens techniques, financiers et humains dont ils disposent pour assurer cette réinsertion sont sans commune mesure avec l'importance de l'action qu'il conviendrait véritablement d'engager.

— Enfin, leur volonté affichée de suivi et d'insertion des bénéficiaires a du mal à se concrétiser en l'absence de coordination interinstitutionnelle locale.

Finalement, la « contrepartie » apparaît souvent comme un instrument indirect de sélection des bénéficiaires, ayant pour but principal de limiter les coûts financiers du système, en rejetant le caractère automatique et permanent de l'allocation. L'absence de coordination interinstitutionnelle des aides accroît d'ailleurs la volonté des élus communaux de ne pas faire les frais d'un éventuel transfert de charge. Ceci se traduit localement par un certain accroissement des cumuls de prestations extra-légales, comme le montre l'analyse chiffrée menée dans le Doubs.

L'exemple de Besançon

Dans cette commune, la population aidée par l'ensemble des aides financières extra-légales est deux fois plus élevée que dans le reste du département. En effet, la situation sur Besançon, où existe un minimum garanti, conduit un plus grand nombre de familles en situation difficile à s'adresser aux travailleurs sociaux. Cela se traduit par une utilisation plus large des divers secours servis par les différentes institutions.

Ainsi, cet exemple laisse penser *qu'en cas de généralisation éventuelle d'un revenu minimum garanti* en remplacement de toutes les aides financières locales :

- le nombre des bénéficiaires serait probablement

plus important que le nombre de personnes et de familles actuellement secourues par l'ensemble des aides extra-légales (y compris aide sociale à l'enfance). En effet, l'instauration du revenu minimum conduit certaines situations de précarité à se déclarer ; - même en cas de coordination institutionnelle effective, la suppression des cumuls ne se traduirait probablement pas par des économies financières automatiques. En effet, la situation matérielle des familles cumulant plusieurs secours semble plus dégradée que celle des ménages qui n'en cumulent pas. Autrement dit, ces cumuls ne correspondent pas uniquement à des « aberrations » du système : ils répondent aussi à une adaptation volontaire des intervenants à la panoplie des aides existantes, chacune d'elles étant insuffisante pour résoudre la situation précaire des ménages concernés.

Le revenu minimum : une nécessité... mais aussi un risque

Il reste qu'un nombre important de ménages sont touchés par chacune des prestations de revenu minimum étudiées, alors même que les critères de sélectivité et les contrôles sont nombreux. Cela confirme bien la nécessité d'une « prestation de dernier recours », répondant à la multiplication des familles ou personnes dont la situation est notablement dégradée : groupes de populations pour lesquels aucune aide n'existe, ménages en attente de prestations sociales...

Il est cependant manifeste que les notions de garantie et d'automaticité d'une telle allocation paraissent, aujourd'hui, relativement incompatibles avec les contraintes financières des collectivités locales qui décident, par souci de solidarité, de s'engager dans cette voie novatrice.

C'est ce décalage entre l'importance des populations touchées par la pauvreté et les possibilités financières locales qui explique la diversité des conditions d'attribution et les inévitables contradictions évoquées précédemment. La multiplication de telles expériences de revenu minimum local pose, en tout état de cause, le problème de l'évolution vers des systèmes différenciés de protection sociale, donc celle de l'égalité des citoyens devant les droits sociaux.

Diversité des barèmes et mesures de la pauvreté

On sait qu'il y a autant d'estimations de la pauvreté qu'il y a de politiques sociales pour la combattre. Une illustration en est fournie dans l'étude, par application, sur des données nationales, des différents barèmes de revenu minimum retenus localement.

Les seules variations des barèmes locaux (niveaux des montants garantis et échelles d'unités de consommation) conduisent à des estimations du nombre de « pauvres » allant du simple au double (de 573 000 à 293 000 en 1978, hors personnes âgées). En effet, ces barèmes garantissent des montants s'échelonnant entre 39 et 75 % du SMIC pour une personne seule. D'autre part, ils accordent à chaque personne des valeurs, en termes d'unités de consommation, variant de 1 à 3 pour le conjoint, comme pour chaque enfant.

Ces évaluations ne prennent d'ailleurs en compte que la seule diversité des barèmes, non les autres conditions d'attribution, qui peuvent encore restreindre le champ des populations touchées. De fait, pour estimer l'importance des pauvres au niveau national, toute extrapolation du nombre de bénéficiaires de telle ou telle prestation locale, et de leurs caractéristiques, n'aura qu'une signification relative.

POUR EN SAVOIR PLUS

Cet article est tiré de l'étude du Crédoc : « Quelques expériences locales de revenu minimum social garanti ». Elle a été financée par la Direction de l'Action Sociale du Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi et par le Commissariat Général du Plan. Le rapport est disponible au Crédoc (Prix : 250 francs TTC, plus 15 F de port).

L'étude a porté sur les expériences suivantes :

- Minimum Social Garanti (MSG) de Besançon et Nîmes,
- Minimum Social de Nantes,
- Indemnité différentielle de Clichy,
- Contrat-Ressources Personnalisé d'Autonomie (CRPA) du Territoire de Belfort,
- Complément Local de Ressources (CLR) d'Ille-et-Vilaine.

L'étude a été plus fouillée à Besançon, Nîmes et Nantes qu'à Clichy. Certaines des conclusions formulées ne concernent pas les expériences départementales, qui étaient encore trop récentes lors de nos observations. L'analyse a été réalisée à partir d'entretiens avec les divers intervenants locaux, sans interview des bénéficiaires. Le rapport d'étude comporte divers tableaux comparatifs sur chacune de ces expériences (champ, conditions d'attribution, barèmes, procédures d'attribution, bénéficiaires).

Il fournit par ailleurs :

- une comparaison des différents niveaux de res-

sources minimales garanties par les principales prestations sociales légales (situation fin 1986) ;

- une analyse de l'ensemble des aides financières extra-légales servies dans le département du Doubs au premier semestre 1986 (y compris le minimum social garanti de Besançon) ;

- une mesure de la sensibilité des estimations du nombre de « pauvres » selon différents barèmes et échelles d'unités de consommation.

Autres publications récentes du Crédoc sur la pauvreté-précarité

- « La pauvreté-précarité en 1985. Diversité des recours à l'action sociale », J.P. Dupré, E. Pascaud, B. Simonin, in *Pauvreté-Précarité, Tentatives de Mesures*, Crédoc, février 1986 (Prix : 214 F TTC plus 15 F de port). Le volume : « Etudes complémentaires » est consultable au Crédoc.

- « Pauvreté et Protection Sociale des plus démunis dans les pays de la CEE », E. Marc, B. Simonin, Crédoc, octobre 1986 (Prix : 267,50 F TTC plus 15 F de port). Etude sur l'Espagne et le Portugal, consultable au Crédoc.

- « Les aides financières extra-légales dans le département du Doubs », G. Hatchuel, Crédoc, décembre 1986 (Prix : 150 F TTC plus 15 F de port).

Enquête permanente du Crédoc sur les aspirations des Français

INEDIT - INEDIT

« Aider les pauvres n'est pas les déresponsabiliser »

Presque les 2/3 des Français estiment que la prise en charge, par la collectivité, des familles aux ressources insuffisantes est plutôt une bonne chose.

Ceux qui pensent que cela leur enlève le sens des responsabilités sont moins nombreux en 1986 (36 %) qu'en 1982 (45 %).

(en % des 2 000 personnes interrogées chaque année)

Faire prendre en charge par la collectivité les familles aux ressources insuffisantes :			
	Fin 1982	Fin 1985	Fin 1986
• Cela leur donne la possibilité de vivre	52,7	61,8	64,1
• Cela leur enlève tout sens des responsabilités	45,0	36,7	35,5
• Ne sait pas	2,3	1,5	0,4
• Ensemble	100,0	100,0	100,0