

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

*Collection*  
**des rapports**

Novembre 1987

CREDOC  
BIBLIOTHÈQUE

N° 27



Pauvreté - Précarité

QUELQUES EXPERIENCES LOCALES  
DE REVENU MINIMUM SOCIAL GARANTI



Crédoc - Collection des rapports.  
N° 27. Novembre 1987.

CREDOC•Bibliothèque



Georges HATCHUEL

f

CREDOC  
BIBLIOTHÈQUE

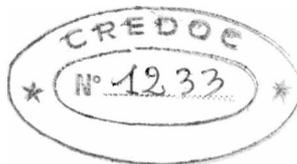
R 108

CENTRE DE RECHERCHE POUR L'ETUDE  
ET L' OBSERVATION  
DES CONDITIONS DE VIE

Pauvreté - Précarité

QUELQUES EXPERIENCES LOCALES  
DE REVENU MINIMUM SOCIAL GARANTI

Georges HATCHUEL



*Cette étude a été financée par :*

- *Le Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi,  
Direction de l'Action sociale (convention n° 86-G)*
- *Le Commissariat Général du Plan*

Secrétariat : Christiane DUBOIS  
n° 4971 - Novembre 1987

*Nous remercions vivement, pour leur accueil et leur collaboration, les nombreuses personnes qui ont accepté de nous recevoir dans le cadre de la réalisation de cette étude, notamment les responsables communaux ou départementaux, les directeurs et personnels des CCAS (Centres Communaux d'Action Sociale), les directeurs et personnels des services sociaux départementaux qui, dans chacune des collectivités locales enquêtées, ont accepté de nous fournir tous les éléments dont ils disposaient sur l'expérience de revenu minimum menée.*

*Les erreurs ou inexactitudes subsistant dans ce texte, comme les opinions qui y sont émises, restent bien entendu de la seule responsabilité de l'auteur.*

G. HATCHUEL/CD

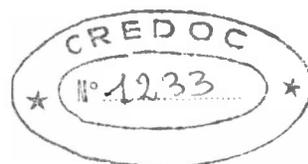
8 NOV 1987

Rapport n° 27 / 1987

Pauvreté - Précarité

QUELQUES EXPERIENCES LOCALES DE REVENU MINIMUM SOCIAL GARANTI

Note de synthèse



*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 et de ses sédimentations successives, ne semble pas en effet pouvoir fournir des réponses toujours bien adaptées à l'apparition de nouvelles formes de précarité. C'est ainsi qu'une population croissante cherche dans l'aide sociale dispensée localement le dernier recours pour faire face à ses difficultés financières.*

*Parmi les mesures élaborées au niveau local pour tenter de répondre à cet accroissement sensible des demandes de secours, certaines reposent de plus en plus souvent sur la mise en place de dispositifs de "minimum social", dont l'objectif est de garantir un minimum de revenus aux catégories les plus démunies. Or, il n'existe que peu d'études sur ces expériences. Le rapport est précisément consacré à une analyse du revenu minimum social de type différentiel, mis en place dans quelques communes et départements français. Il apporte diverses informations comparatives sur certaines de ces prestations, leur mise en application, leurs bénéficiaires et leur articulation avec le système local d'aide sociale.*

C'est en réponse au constat des carences de la protection sociale légale et aux "défauts" qui lui sont attribués (grande complexité liée à une spécialisation croissante, diversité des niveaux de ressources garanties et de leurs conditions sélectives d'attribution) que sont souvent définies les prestations extra-légales de revenu minimum local. Mais leurs modalités d'attribution et leur impact réel varient sensiblement selon les conceptions locales.

L'analyse n'a pu être également détaillée dans chacune des quatre communes et dans les deux départements étudiés (voir encadré), mais deux conclusions principales s'en dégagent, liées entre elles :

- l'extrême diversité des conditions générales d'attribution de la prestation et de leur mise en oeuvre ;
- les contradictions entre, d'une part le concept de revenu minimum garanti, auquel sont associées les trois notions d'universalité, de durée illimitée et d'assimilation à un droit et, d'autre part, ce que les pratiques et les contraintes, notamment financières, font de la prestation créée.

## UNE GRANDE DIVERSITE DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION.

*La diversité* des modalités d'attribution concerne le champ des populations couvertes (prestation plus ou moins "généraliste" ou limitée à certaines catégories), la durée de résidence requise (de un à trois ans), la durée de perception (parfois théoriquement illimitée, parfois très précisément bornée), la périodicité d'examen des dossiers (de un à trois mois), le type de ressources prises en compte et les barèmes adoptés. Mais les mécanismes, circuits et procédures d'instruction des dossiers varient aussi sensiblement selon les lieux étudiés. Ainsi supposent-ils dans certains cas l'intervention d'un -ou plusieurs- travailleurs sociaux ; dans d'autres cas, plus rares, ils ne relèvent que de la seule intervention d'un service administratif. Il en est de même du type de suivi réalisé, les contreparties exigées sous forme d'actions de réinsertion étant, selon les cas, directement liées à une reprise d'activité professionnelle ou davantage associées à une action socio-éducative présumée. Le type même d'engagement attendu du bénéficiaire peut se concrétiser par un contrat moral ou écrit, de caractère plus ou moins contraignant selon les règles adoptées. De fait, les procédures d'instruction et le type de contrepartie exigés opèrent entre les différentes catégories de bénéficiaires potentiels une sélection qui n'est pas moins importante que celle engendrée par l'ensemble des conditions strictes figurant au code d'attribution.

De ces variations naît une grande diversité des populations couvertes, tout autant en ce qui concerne leur importance relative (de 0,7 à 4 % des ménages résidant selon les communes observées), leurs profils ou leurs caractéristiques, que pour ce qui a trait aux durées moyennes de perception (de 1,8 à 8,2 mois par an) ou aux montants servis (de 690 à 1.760 Francs par mois, en moyenne).

Dans ces conditions, des différences significatives dans les coûts respectifs de chacune des prestations locales étudiées apparaissent, qui se traduisent par des variations sensibles de l'effort municipal consenti (de 0,3 à 0,9 % du budget communal). Mais encore faut-il rappeler que le plus souvent, ce sont les contraintes financières qui déterminent les règles et modalités d'attribution, et donc les bénéficiaires de la prestation, et non le contraire.

## DES PREOCCUPATIONS LOCALES CONTRADICTOIRES.

L'examen des conditions d'attribution des revenus minima met aussi en évidence les *préoccupations contradictoires* des gestionnaires et financeurs de l'allocation, tiraillés entre la notion extensive de revenu minimum garanti (mesure qui se veut a priori générale, permanente et automatique), le souci de maîtrise du coût de la prestation et la volonté de ne pas favoriser un éventuel comportement d'assistance des personnes aidées.

Les contraintes financières président fortement à la définition des conditions d'attribution. Elles contribuent ainsi à dessiner la physionomie de la prestation en instaurant un certain nombre de critères sélectifs modélant le profil des prestataires. De même, la volonté de lier la distribution du revenu minimum à des contreparties, concrétisées ou non par contrat, concourt à l'instauration d'autres critères de sélectivité, cette fois non codifiés, dont l'objectif est de refuser toute systématisation dans la distribution de l'aide.

Aussi, les méthodes adoptées se traduisent-elles finalement par l'instauration, directe ou indirecte, de critères multiples de sélectivité, critères localement très différents, qui confèrent à la prestation quelques-uns des défauts que la création du revenu minimum visait précisément à corriger (notamment la complexité et la spécialisation des aides légales). De même, des contradictions

apparaissent entre les procédures d'instruction des dossiers, le type de suivi des prestataires et certains objectifs avancés par les créateurs de l'allocation. Ainsi le caractère différentiel du minimum garanti, la multiplicité et la complexité des conditions d'attribution, la volonté de ne pas faire les frais de transferts de charges éventuels, celle de ne pas favoriser une attitude d'assistance, conduisent inévitablement à accroître, différemment selon les lieux observés, le contrôle social des prestataires. L'objectif de recouvrement de l'autonomie du bénéficiaire n'est-il pas contradictoire avec cette dépendance indirectement accrue ? Le souhait de substituer au coup par coup une aide moins ponctuelle libérant au moins pour un temps le demandeur du souci du quotidien, n'est-il pas aussi remis en cause par des procédures conduisant à reformuler les demandes mensuellement ou par celles, les plus courantes, ayant pour effet d'inciter à une multiplication des démarches ?

Mais ces contradictions n'étaient-elles pas inévitables ? Les mesures adoptées ne relevaient-elles pas plus finalement, dès l'origine, d'une stratégie de réinsertion sociale plutôt que d'une politique globale de lutte contre la pauvreté ?

#### UN INSTRUMENT DE REINSERTION SOCIALE ?

Or, là encore, les contradictions dominent, même si elles sont, selon les lieux, plus ou moins aiguës :

- contradiction entre le fait de considérer la prestation comme un instrument de réinsertion sociale, nécessitant donc une évaluation et un suivi à confier à des travailleurs sociaux, et celui de contrôler étroitement son attribution pour éviter tout débordement financier, conduisant plutôt à confier son instruction et son suivi à un service administratif ;
- contradiction entre les moyens techniques, financiers et humains disponibles pour assurer cette réinsertion et l'importance de l'action qu'il conviendrait véritablement d'engager.
- contradiction entre cette volonté de réinsertion et de suivi réel et l'absence de coopération, de concertation, et de coordination interinstitutionnelle locale. Ceci concerne d'ailleurs généralement tout autant l'absence de coopération réelle avec des organismes spécialisés sur les questions d'emploi ou de formation (ANPE, DDT, organismes de formation, chambres des métiers, etc...) que l'inexistence de coordination avec les autres institutions dispensatrices d'aides financières.

Autrement dit, on constate que la contrepartie ne devient le plus souvent qu'un instrument de sélection -souhaitée ou non- des bénéficiaires, ayant pour but, en repoussant les notions d'automaticité et de permanence du versement de l'allocation, de limiter les coûts financiers du système.

#### COORDINATIONS LOCALES ET EFFETS DU REVENU MINIMUM.

Enfin, on relève qu'en l'absence de coordination inter-institutionnelle des aides, la volonté des élus communaux de ne pas faire les frais d'un éventuel transfert de charge, conduit à un certain *accroissement des cumuls de prestations*. L'étude chiffrée, qui a pu être réalisée dans le Doubs par une démarche commune des principaux intervenants locaux, le montre. On note ainsi que la population aidée à Besançon par l'ensemble des aides financières extra-légales existantes est plus de deux fois plus élevée que dans le reste du département du Doubs (4,4 % des ménages bisontins ont été secourus sur un semestre,

contre 2 % hors Besançon). En effet, la situation sur Besançon, caractérisée entre autres par l'existence du minimum garanti, conduit un plus grand nombre de familles, effectivement en situation difficile, à se faire connaître et à s'adresser aux travailleurs sociaux de secteur, ce qui se traduit par une utilisation plus large des divers secours servis par les différentes institutions.

Ainsi, les enseignements de cette étude, certes limitée à un cas particulier, permettent de penser *qu'en cas de généralisation éventuelle d'un revenu minimum garanti* en remplacement de toutes les aides financières servies localement :

- le nombre de bénéficiaires serait probablement plus important que le nombre de personnes et familles actuellement secourues par l'ensemble des aides extra-légales existantes (y compris ASE). En effet, l'instauration d'une telle prestation 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 corrélatives 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, mais ils répondent aussi à une adaptation volontaire des intervenants à la panoplie des aides existantes, chacune d'entre elles étant insuffisante pour répondre à la situation précaire des ménages concernés.

Il reste que le constat du nombre important de ménages touchés par chacune des prestations locales étudiées (2 à 4 % des ménages de la commune par an en cas de prestation "généraliste"), *alors même que les critères de sélectivité et les contrôles sont nombreux*, suffit à confirmer la nécessité d'une "prestation de dernier recours", répondant à la multiplication du nombre de familles ou de personnes dont la situation est aujourd'hui particulièrement dégradée. Il est cependant manifeste que les notions de garantie et d'automaticité liées a priori à une telle prestation paraissent aujourd'hui, dans des proportions variables selon les lieux étudiés, relativement incompatibles avec les contraintes financières des collectivités locales qui décident, par souci de solidarité, de s'engager dans cette voie novatrice.

C'est de ce *décalage* entre l'importance des populations touchées par la pauvreté et les possibilités financières locales que naît une partie des conclusions de l'étude. La multiplication de telles expériences de revenu minimum local, jointe à l'extrême diversité de leurs conditions d'attribution, pose en tout état de cause la question du risque d'évolution vers des systèmes différenciés de protection sociale.

CHAMP DE L'ETUDE - METHODES

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 par ailleurs les expériences départementales, qui étaient encore trop récentes lors de nos observations.

La méthode adoptée a reposé sur le recueil direct, par interview, des divers intervenants locaux. Il s'agit donc d'une analyse menée du seul côté de "l'offre", sans interview des bénéficiaires.

## S O M M A I R E

-----

|                                                                                                                                                                          | Page |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| INTRODUCTION                                                                                                                                                             | 1    |
| Chapitre I - LE CHOIX DES LIEUX GEOGRAPHIQUES RETENUS -<br>LA METHODE ADOPTEE ET SES LIMITES.                                                                            | 11   |
| Chapitre II - LES PRINCIPAUX MONTANTS DE RESSOURCES MINIMA EXISTANTS<br>DANS LA LEGISLATION SOCIALE.                                                                     | 21   |
| Chapitre III - ANALYSE COMPAREE DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DE QUEL-<br>QUES REVENUS MINIMA LOCAUX ET DE LEUR MISE EN ŒUVRE.                                            | 39   |
| <i>Section I - LES CONDITIONS GENERALES D'ATTRIBUTION<br/>    DE LA PRESTATION.</i>                                                                                      | 47   |
| <i>Section II - LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION OU DE CAL-<br/>    CUL DE L'ALLOCATION LIEES AUX RESSOURCES<br/>    DES BENEFICIAIRES.</i>                                  | 55   |
| <i>Section III - LA GRANDE DIVERSITE DES BAREMES ADOPTES.</i>                                                                                                            | 65   |
| <i>Section IV - L'INSTRUCTION DES DOSSIERS.</i>                                                                                                                          | 75   |
| <i>Section V - LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA PRES-<br/>    TATION ET LE SUIVI DES BENEFICIAIRES.</i>                                                                | 83   |
| Chapitre IV - LES BENEFICIAIRES ET LE COUT DES DIFFERENTS REVENUS<br>MINIMA LOCAUX ETUDIES.                                                                              | 93   |
| <i>Section I - UNE ILLUSTRATION DES CONSEQUENCES DE LA<br/>    DIVERSITE DES BAREMES SUR L'EVALUATION<br/>    DU NOMBRE DE MENAGES EN SITUATION DE<br/>    PAUVRETE.</i> | 97   |
| <i>Section II - PRESENTATION DES BENEFICIAIRES DE CHAQUE<br/>    PRESTATION LOCALE.</i>                                                                                  | 107  |
| <i>Section III - LE COUT DES DIFFERENTES PRESTATIONS<br/>    LOCALES ETUDIEES.</i>                                                                                       | 121  |
| Chapitre V - LA COORDINATION LOCALE DES AIDES FINANCIERES ET<br>L'IMPACT DU REVENU MINIMUM.                                                                              | 129  |
| CONCLUSION                                                                                                                                                               | 153  |
| BIBLIOGRAPHIE                                                                                                                                                            | 165  |

I N T R O D U C T I O N

Sous l'effet des difficultés économiques et de ses manifestations les plus évidentes : accroissement du nombre de chômeurs et allongement de la durée du chômage, baisse du niveau de vie, endettement accru, etc., on assiste depuis quelques années à une progression du nombre d'individus ou de familles en situation précaire. Même si on ne dispose pas, en France, de données statistiques précises permettant de mesurer l'ampleur de la pauvreté et son évolution depuis une dizaine d'années - constat qui, à lui seul, soulève bien des interrogations -, rares sont ceux qui contestent aujourd'hui une telle progression (1). Le système de protection sociale français, lourd de son histoire et de ses sédimentations successives, ne semble pas en effet pouvoir fournir des réponses toujours bien adaptées à l'apparition de nouvelles formes, ou de nouvelles composantes, de la précarité.

La persistance de la pauvreté : des réponses ponctuelles de la protection sociale.

On sait que le "système de sécurité sociale est plus un mécanisme de protection contre certains processus d'appauvrissement qu'un système réel de lutte contre la pauvreté" (2). Fondé à l'origine davantage sur la notion d'assurance (le droit aux prestations est lié au versement préalable d'une cotisation) que sur celle d'assistance, le système de sécurité sociale s'est articulé dès son origine autour de grands "blocs" visant à assurer, essentiellement sur une base professionnelle, la couverture de différents "risques sociaux" au sens large (maladie, vieillesse, famille, etc.). De fait, cette approche globale s'attachait plus au type de risque couvert et à l'homogénéité des catégories concernées qu'à la diversité des situations économiques des prestataires. C'est par contre du côté de l'aide ou de l'action sociale que l'on trouvait dès l'origine une véritable application du principe de personnalisation des aides (exemple de l'allocation mensuelle de l'aide sociale à l'enfance - ASE -).

---

(1) Voir le tout récent rapport présenté au nom du Conseil Economique et Social par M. WRESINSKI : "Grande pauvreté et précarité économique et sociale", février 1987.

(2) Voir : "La pauvreté et la lutte contre la pauvreté", rapport de la FORs (Fondation pour la recherche sociale), décembre 1980. Voir aussi "Pauvreté et familles défavorisées", Recherche institutionnelle, CNAF-Bureau de recherches, mars 1983.

C'est autour de ces deux pôles (sécurité sociale, action sociale), de très inégale importance financière, que le système s'est historiquement constitué. Mais devant le constat de la persistance de profondes inégalités de ressources et de conditions de vie, comme de la rémanence de la pauvreté, le système de sécurité sociale a progressivement évolué vers un renforcement de l'aide aux plus défavorisés. Le débat des années 70 sur l'impôt négatif (1), lié à la prise de conscience de l'existence "d'une armée de l'ombre, les exclus" (2), a ainsi sensiblement favorisé cette tendance, même si le minimum vieillesse avait été créé dès 1956. Cette évolution s'est concrétisée notamment par la création, au sein du système de sécurité sociale, de certaines prestations davantage personnalisées, répondant à une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : prestations soumises à conditions de ressources (complément familial par exemple), aides visant à répondre directement à certaines situations difficiles (allocation d'orphelin ou allocation d'éducation spéciale), enfin prestations garantissant un revenu minimum à certaines catégories de population sans contrepartie obligatoire sous forme de cotisations (allocation aux adultes handicapés, allocation de parent isolé, allocation chômage de solidarité, par exemple).

Cependant, parce que progressivement mis en place, ce système de revenus garantis, au sein duquel il convient d'inclure la politique du SMIC, apparaît très hétérogène (3) : il existe d'abord une grande diversité des niveaux de ressources garanties par les différentes législations. De plus, les conditions d'attribution de chacun de ces minima varient sensiblement : certains sont permanents (SMIC ou minimum vieillesse), d'autres ont une durée limitée (allocation de parent isolé ou allocation mensuelle par exemple) ; certains enfin ont un caractère de revenu différentiel (API, allocation aux adultes handicapés, ... (4). Finalement, ces prestations correspondent toutes à certaines situations économiques, sociales ou démographiques bien précises, la notion de minimum retenue ne répondant en réalité à aucun critère d'universalité.

---

(1) Cf. L. STOLERU : "Vaincre la pauvreté dans les pays riches", Flammarion, 1974 et X. GREFFE : "L'impôt des pauvres, nouvelle stratégie de politique sociale", Dunod, 1978.

(2) R. LENOIR : "Les exclus, un Français sur dix", Le Seuil, 1974.

(3) Cf. S. MILANO : "La pauvreté en France", Le Sycomore, 1982.

(4) API = Allocation de parent isolé.

Or, sous l'effet des difficultés économiques, et notamment de l'augmentation du chômage comme de sa durée, on relève que des catégories de population autrefois protégées sont maintenant plongées dans des situations de précarité, d'instabilité, souvent caractérisées par l'absence presque totale de ressources. On assiste à l'accélération d'un processus de précarisation qui touche certains groupes de population plus larges, et parfois différents, que ceux concernés dans un passé encore récent : adultes isolés sans emploi, jeunes au chômage sans qualification professionnelle, familles monoparentales en fin de droits, familles nombreuses touchées par le chômage, foyers frappés par la maladie, le décès ou le handicap ... L'enquête du CREDOC réalisée en 1985 avec les travailleurs sociaux confirme bien cette évolution, très liée au chômage, des caractéristiques des principaux groupes constituant aujourd'hui les populations pauvres (1).

La complexité de plus en plus grande d'un système de protection sociale fondé sur une spécialisation croissante, sur des catégorisations peu adaptées à l'évolution économique et socio-démographique, explique en partie ce constat (2). Le système classique de protection sociale retient en particulier comme critère dominant d'affiliation l'inscription, présente ou passée dans un emploi (mais avec référence à une durée minimale d'exercice) ou l'inclusion dans une cellule familiale (notion d'ayant-droit). Par contrecoup, la contraction durable du marché du travail, la multiplication des emplois précaires et l'instabilité de la cellule familiale, sa dissolution, constituent des données explicatives de fond, parmi d'autres, de cette évolution. Autrement dit, l'absence de couverture sociale pour certaines catégories de population ne répondant pas aux modalités d'affiliation définies par la législation (jeunes en rupture familiale, femmes isolées entre 45 et 60 ans, handicapés ayant un taux d'incapacité ne leur permettant pas de bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés, artisans ou petits commerçants en faillite, etc.), le problème des "fins de droits" (chômeurs de longue durée en fin de droits, femmes isolées en fin d'API, etc.), les situations d'attente de prestations et la diversité des conditions d'attribution des différents minima garantis font qu'une population croissante cherche aujourd'hui dans l'aide

-----  
(1) Cf. J-P. DUPRE, E. PASCAUD et B. SIMONIN : "La pauvreté-précarité en 1985 - Diversité des recours à l'aide sociale", Rapport CREDOC, février 1986.

(2) Voir : "Contre la précarité et la pauvreté, 60 propositions", Rapport OHEIX, février 1981.

sociale dispensée localement le dernier recours pour faire face à ses multiples difficultés financières (dettes de loyer, de gaz-électricité, etc.), alors même que le minimum de subsistance n'est plus assuré.

Des interrogations locales.

Ce recours plus fréquent à des systèmes d'aides et d'assistance jusque-là réservés à des catégories bien connues par les services sociaux, conduisent à diverses interrogations au niveau local (départemental et/ou communal). Celles-ci sont évidemment liées, avec la décentralisation de l'action sociale, à la prise de responsabilité accrue des élus locaux, confrontés à un souci évident de maîtrise des dépenses locales (1). En particulier, deux de ces interrogations reviennent souvent dans les différentes études réalisées sur le terrain par les travailleurs sociaux (2) :

- une même masse budgétaire devant répondre à un nombre accru de demandes, les aides individuelles versées diminuent et l'impression de saupoudrage s'accroît. Les aides financières servies sont plus ponctuelles, plus précaires et par contrecoup le sentiment de leur inefficacité à permettre aux familles de s'en sortir réellement semble prévaloir ;
- la multiplicité des intervenants (DDASS, CCAS, BAS, CAF, CPAM, ASSEDIC, etc.) (3) renforce l'impression d'atomisation de l'aide. Chaque organisme, toujours davantage sollicité, se constitue une "clientèle" à partir de ses missions habituelles et se voit contraint, pour sélectionner des demandes toujours accrues, de se fixer des critères implicites de "minimum vital" qui lui sont propres. Notons en particulier que les organismes tiennent souvent compte d'un "quotient familial" comme indicateur pour l'attribution des aides, mais le calcul de ce quotient peut différer selon les organismes.

---

(1) Cf. *le Rapport sur les conditions d'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales, Commissariat Général du Plan, juillet 1985.*

(2) *Les travaux réalisés localement sont souvent très riches. Ils sont cependant peu connus, car relativement peu diffusés. Voir par exemple: "Les allocations mensuelles d'aide à l'enfance en 1983 - un révélateur des poches de pauvreté", DDAS de la Moselle, printemps 1985 ou "Les familles face aux difficultés économiques dans le contexte actuel", DDAS des Côtes-du-Nord.*

(3) *Le BAS (Bureau d'Aide Sociale) est l'ancienne dénomination du CCAS (Centre Communal d'Action Sociale).*

Ainsi, voit-on de plus en plus s'élaborer, au niveau local, des réponses dont on peut penser qu'elles sont a priori plus concertées, parmi lesquelles la mise en place de dispositifs couramment nommés (liste non exhaustive) : revenu minimum garanti, minimum social -ou familial- garanti, allocation différentielle, "contrat ressources personnalisé d'autonomie", complément local de ressources, etc., dont l'objectif est de garantir un minimum de revenus aux catégories les plus démunies. La caractéristique commune de ces prestations est d'être *différentielle*, c'est-à-dire calculée par différence entre les ressources effectives du bénéficiaire et un barème préablement fixé, variant en général selon la taille de la famille.

Certaines de ces créations locales sont anciennes. D'autres, les plus nombreuses, sont relativement récentes. Or il n'existe encore que peu d'études décrivant ou analysant ces expériences, notamment les conditions précises et les modalités d'attribution de ces "minima", leurs bénéficiaires et plus largement les effets locaux des différents dispositifs mis en oeuvre (1).

Dans les pays de la Communauté et aux Etats-Unis, l'existence de revenu minimum garanti est courante et parfois ancienne (2), ce qui a permis de mettre en évidence quelques-uns des problèmes généraux posés par la création d'un revenu garanti. Ils ont trait, en particulier, aux chevauchements entre les minima fixés, les revenus du travail et les revenus sociaux. La capacité des revenus minima à libérer les individus du risque de pauvreté chronique fait également problème. Enfin, la plupart de ces analyses soulèvent, sans forcément conclure, les risques d'une certaine désincitation au travail ou d'un développement d'une mentalité d'assisté, d'où la nécessité d'élaborer des mesures corrélatives de réinsertion sociale. De même, ces expériences mettent en avant diverses difficultés pratiques de mise en place de l'aide, comme par exemple les normes de référence ou les échelles d'équivalence à adopter, la définition des ressources à prendre en compte, la (ou

-----  
(1) On trouvera un premier inventaire des expériences locales existantes dans le "Livre Blanc" sur "Les actions innovantes d'initiative locale adaptées aux nouvelles formes de détresse sociale", publication de l'Association nationale des cadres des bureaux de l'aide sociale (ANCBAS), avril 1986. Un autre bilan est en cours de réalisation au CERC.

(2) Nous ne reprendrons pas ici l'abondante bibliographie étrangère consacrée à ce thème. On pourra se référer à X. GREFFE, déjà cité ou au travail plus récent réalisé au CREDOC par E. MARC et B. SIMONIN : "Pauvreté et protection sociale des plus démunis dans les pays de la C.E.E.", CREDOC, octobre 1986.

les) durée(s) de versement de la prestation, la définition des groupes de population concernés, et leurs conséquences plus ou moins directes comme, par exemple, le risque accru de dissolution des ménages en fonction des barèmes adoptés.

### L'objectif de l'étude.

Sans répondre directement à l'ensemble de ces questions, l'objectif de l'étude proposée est d'apprécier, pour quelques-unes des expériences françaises de revenu minimum, à quelles difficultés se heurte localement la création d'une telle prestation, comment se définissent les modalités d'attribution de l'aide en fonction des objectifs visés ou des contraintes subies, et quelles pratiques la création d'une telle prestation instaure chez les principaux intervenants locaux prestataires d'aides financières légales ou extra-légales.

L'idée retenue était donc d'élaborer, pour quelques-unes des expériences en cours, un bilan appréciant comment les objectifs visés (pour autant qu'ils puissent être identifiés), se sont effectivement concrétisés, c'est-à-dire par quels genres de règles et de pratiques d'attribution modelant un certain type de prestation, ils se sont traduits, et de s'interroger sur quelques-unes des difficultés pratiques de mise en œuvre d'une telle allocation.

Trois types d'interrogations se posaient donc, bien sûr largement liées entre elles :

- *les conditions d'attribution et les bénéficiaires du revenu minimum, et l'articulation avec le système de protection sociale existant* : à quels "trous" de la protection sociale, le revenu minimum prétend-il répondre ? Quelles sont les populations touchées ? Quelles sont les modalités d'attribution de cette aide et comment les montants versés se situent-ils par rapport aux différents minima légaux déjà existants ?
- *le coût et le financement de l'opération, les modifications corrélatives du système local d'aide sociale et la coordination interinstitutionnelle* : les mesures adoptées l'ont-elles été en concertation entre les différentes institutions intervenant localement ? L'aide fournie se substitue-t-elle aux

diverses prestations extra-légales antérieurement versées ? Assiste-t-on à un nouveau partage des rôles entre les différents partenaires locaux ? Apparaît-il entre eux des transferts de charges liés à la prestation elle-même ?

- Enfin, les mesures d'accompagnement en matière de réinsertion et les complémentarités locales dans le domaine : quels types de mesures d'accompagnement ont été mis en place ? L'aide est-elle contractualisée et articulée avec un effort particulier de réinsertion sociale, notamment par la formation ou l'activité professionnelle ? Comment cette réinsertion est-elle réalisée, compte tenu des contraintes et des disponibilités locales ?

C'est à l'ensemble de ces interrogations que nous nous proposons d'apporter des éléments de réponse. On ne trouvera donc pas ici un inventaire de l'ensemble des expériences en cours, mais plutôt une analyse de la façon dont, dans quelques lieux précis, est mise réellement *en pratique* l'idée de revenu minimum.

Deux hypothèses principales méritaient de ce point de vue d'être testées :

- la première concernait un éventuel "décalage" entre la présentation de la prestation telle qu'elle apparaît à la lecture du code d'attribution (critères d'attribution, barèmes adoptés, contrat de réinsertion corrélatif) et sa mise en œuvre concrète sur le terrain (évaluation des ressources, durée réelle d'attribution, populations exclues, coordination des aides, type et réalité des contrats personnalisés de réinsertion, ...)
- la seconde était relative à une éventuelle contradiction entre ce qu'on peut attendre en théorie d'une prestation de revenu minimum garanti, à laquelle sont associées les trois notions fondamentales d'universalité, de durée illimitée et d'assimilation à un droit (garantie pour tous d'un minimum de ressources permanente et automatique) (1), et ce que les pratiques et les contraintes, notamment financières, font qu'elle est en réalité.

---

(1) L'étude du CREDOC déjà citée, réalisée par E. MARC et B. SIMONIN, présente précisément ces trois notions comme communes à l'ensemble des mécanismes de revenu minimum garanti appliqués dans sept pays de la C.E.E.

Ces éventuels décalages ou contradictions ne pouvaient pas, bien sûr, ne pas exister. Le contexte même de la création d'un revenu minimum au niveau local comme la relative originalité d'une telle prestation dans le système de protection sociale français, l'idée de concevoir cette allocation aussi comme un élément de réinsertion sociale, impliquaient des limitations plus ou moins fortes à l'automatisme d'un mécanisme dont la composante "coût" (et donc financement) reste primordiale, notamment dans le contexte de la décentralisation. Mais c'est précisément sur l'étendue, l'importance, de ces décalages éventuels que portaient en partie nos interrogations.

Il est à noter que nous n'avons cependant pu obtenir des réponses à toutes les questions précédemment évoquées. Diverses raisons l'expliquent, que l'on présentera dans le *chapitre I* consacré au choix des collectivités locales retenues, à la méthode adoptée et ses limites. Précisons cependant que notre étude, ponctuelle, ne visait pas à fournir un éclairage théorique quelconque sur la notion de revenu minimum. Ainsi, dans chacun des lieux retenus, nous nous sommes limités à l'appréciation concrète, à un moment donné, des réponses apportées à quelques-unes des questions suscitées par la création d'une telle allocation. Aucune analyse historique n'est fournie. De même le contexte général, socio-économique de la zone concernée n'est pas étudié. Cette approche est apparue en effet incompatible avec les possibilités offertes à un intervenant extérieur, agissant sur plusieurs zones par interventions ponctuelles limitées.

Le *chapitre II* est consacré à une présentation succincte des principaux montants de ressources minima existants dans la législation sociale et à leurs conditions (pour les plus importantes d'entre elles) d'attribution. Apprécier les modalités de distribution des revenus minima locaux (populations visées, seuils et barèmes retenus, durées de versement, unité de référence adoptée, etc.) passe en effet par un examen de la législation sociale et en particulier des principaux montants de minima assurés par cette législation. On remarque que c'est précisément en réponse à certains "trous" de la protection sociale, à certains de ses dysfonctionnements et aux "défauts" qui lui sont attribués que sont définies les prestations extra-légales de revenu minimum local. On note aussi que souvent, les barèmes retenus localement sont élaborés directement par référence à un ou plusieurs des minima légaux existants.

Le *chapitre III* fournit les principales caractéristiques des modalités de revenu minimum adoptées dans les zones géographiques sélectionnées pour l'étude (Besançon, Nantes, Nîmes et Clichy, le Territoire de Belfort, l'Ille-et-Vilaine). On y apprécie leurs similitudes et leurs différences, tout autant du point de vue des conditions générales d'attribution, des modalités de calcul de la prestation et des barèmes divers adoptés que des procédures d'instruction des dossiers ou de leur suivi effectif (le type de mesures d'accompagnement par exemple). L'ensemble de ces modalités d'attribution met en évidence les préoccupations contradictoires des gestionnaires locaux confrontés à une notion "idéale" de revenu minimum garanti et au souci de maîtrise du coût de la prestation comme à la nécessité de ne pas favoriser un comportement éventuel d'assistance des personnes aidées. Ces contradictions se traduisent finalement par l'instauration, directe ou indirecte, de critères multiples de sélectivité des bénéficiaires -critères très différents selon les lieux observés-, qui en tout état de cause confèrent à la prestation quelques-uns des défauts que la création du revenu minimum visait précisément à corriger.

Le *chapitre IV* est consacré à l'analyse du coût et du financement de l'allocation comme à l'appréciation des populations touchées par les minima étudiés. Il souffre cependant de la rareté des statistiques disponibles sur les prestataires. On y montre néanmoins que la diversité des barèmes adoptés localement peut générer des variations importantes du nombre de bénéficiaires et donc de leurs caractéristiques.

Enfin, quelques éclairages ponctuels, principalement consacrés au cas de Besançon, permettent d'aborder, au *chapitre V* les problèmes de coordination locale des aides financières et ceux, qui leur sont liés, de "gonflement" éventuel, sous l'action du revenu minimum garanti, des populations secourues.

CHAPITRE I

LE CHOIX DES LIEUX GÉOGRAPHIQUES RETENUS  
LA MÉTHODE ADOPTÉE ET SES LIMITES

Les critères de choix des expériences locales de revenu minimum susceptibles d'être retenus étaient multiples. Parmi les plus pertinents, citons : le degré d'"universalité" de la prestation (approche "généraliste" ou catégorielle), l'origine de l'initiative (départementale ou municipale) et/ou son caractère multi-institutionnel éventuel, l'existence ou l'inexistence de mesures d'accompagnement social, le caractère, récent ou non, de l'expérience menée, enfin la taille même du lieu géographique retenu (nombre d'habitants) et le nombre de bénéficiaires de la prestation.

Il n'existait cependant, au moment du choix (mai 1986), aucun inventaire général précis de l'ensemble des collectivités locales où de telles expériences de revenu minimum, de type différentiel, étaient pratiquées. Certaines mêmes de ces expériences, souvent citées, n'en étaient encore qu'à la phase de conception précédant la mise en place réelle.

Un premier inventaire rapide a donc dû être réalisé et diverses communes ont été contactées directement, mais sans viser à l'exhaustivité. Notre choix ne recherchait donc en aucune manière une quelconque représentativité, d'autant qu'il a été plutôt réalisé en privilégiant d'emblée les communes les plus peuplées. Un des intérêts de l'étude, même s'il n'en constituait aucunement l'objectif, résidait en effet dans les éléments de réponse que celle-ci pouvait éventuellement contribuer à apporter sur le nombre de bénéficiaires potentiels d'un revenu minimum garanti, et donc sur le coût d'une telle mesure, en cas d'hypothétique généralisation (1). Il était donc logique, dans ces conditions, de retenir plutôt les expériences susceptibles de toucher davantage de bénéficiaires.

La commune de Besançon attribuant, depuis déjà une bonne dizaine d'années, un minimum social garanti généralisé, visant à assurer à ses citoyens les plus démunis un niveau de ressources plancher fixé par référence à un barème variable selon la composition du ménage, a d'emblée été retenue. Son expé-

---

(1) Précisons que nous ne répondrons pas ici à cette question. Quelques-uns des éclairages fournis mettent néanmoins en lumière certains faits susceptibles d'influer sur la réponse, ou la nature de la réponse, à lui apporter.

rience en la matière, son rôle important dans la diffusion du système en France, comme l'importance de la réflexion menée sur le thème du revenu minimum par ses responsables, justifiaient largement ce choix.

La commune de Nîmes, dont le barème et certains éléments du code d'attribution s'inspiraient initialement fortement de ceux de Besançon, a aussi été sélectionnée. Il nous a semblé en particulier intéressant, compte tenu de nos interrogations, de tenter d'apprécier comment un même barème ou un code d'attribution a priori proche pouvait éventuellement conduire à des différences sensibles de pratiques, donc de résultats, influant directement sur le concept même de revenu minimum garanti (1). De plus, le code d'attribution de la prestation introduit, à Nîmes, la notion de "contrat" d'insertion, cosigné par l'allocataire et le représentant de la ville, notion apparemment différente du "simple" contrat "moral" régissant l'attribution du minimum social garanti à Besançon. Enfin, l'expérience de Nîmes (1985) est bien plus récente que celle de Besançon (1968 pour les personnes âgées, puis généralisation en 1975). Les comparaisons pouvaient donc apparaître, également de ce point de vue, intéressantes.

Les deux communes de Nantes et Clichy ont été retenues du fait du caractère sélectif des populations concernées par la prestation. L'expérience de Clichy (février 1985) est légèrement plus ancienne que celle de Nantes (novembre 1985), mais les populations couvertes diffèrent : à Clichy, sont susceptibles de bénéficier de l'indemnité différentielle, les travailleurs privés d'emploi. A Nantes, ce sont les personnes seules et les couples sans enfants, au chômage. Le choix des populations concernées à Nantes méritait d'ailleurs une attention toute particulière : d'une part, parce que les personnes seules et les couples sans enfants au chômage constituent une population dont l'importance ne cesse de croître au sein des groupes les plus démunis ; d'autre part, ce choix revient, a priori, à éviter que ne se pose un des problèmes de fond généralement lié à la distribution des aides financières extra-légales : celui relatif à leur coordination locale. Deux des principales aides sociales servies aux populations défavorisées, l'allocation mensuelle de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et les prestations extra-légales des Caisses d'Allocations Familiales (CAF) ne peuvent en effet concerner que marginalement une population composée de ménages n'ayant pas d'enfants à charge. Les possibilités de "cumuls" en sont donc considérablement réduites, sinon totalement supprimées.

-----  
(1) Le code d'attribution du MSG a cependant été modifié à Besançon à partir du 1er juillet 1986.

Nos observations ont porté sur ces quatre communes, qui ont bien voulu accepter de s'y prêter. Cependant, pour diverses raisons pratiques, l'investigation n'a pu être poussée autant qu'il aurait été souhaitable à Clichy. *L'expérience de trois communes a donc principalement été suivie : celles de Besançon, Nantes et Nîmes.*

On observe que dans ces trois cas -c'est d'ailleurs la même situation à Clichy-, c'est le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) qui gère et sert la prestation. Or, parmi les critères pertinents de choix des zones à retenir, celui relatif au(x) type(s) d'institution(s) gérant ou finançant l'allocation figurait en bonne place. C'est pour cette raison que nous avons, après coup, élargi sommairement nos observations aux deux départements récemment concernés par de telles expériences.

En effet, le "contrat ressources personnalisé d'autonomie" (CRPA) du Territoire de Belfort n'a connu sa mise en application pratique qu'en juin 1986 et "le complément local de ressources" (CLR), touchant cinq communes du département de l'Ille-et-Vilaine (Fougères, Redon, Rennes, Saint-Malo et Vitré) (1), en septembre 1986. Dans les deux cas, et contrairement aux quatre expériences citées précédemment, l'allocation servie résulte de la signature d'une convention avec l'Etat, qui y participe financièrement. Cependant, nos investigations dans chacun de ces départements n'ont pu être aussi détaillées que dans le cas des trois communes sus-nommées, aucune de ces deux expériences n'ayant atteint, au moment de nos interventions, le "régime de croisière" nécessaire à des enseignements suffisamment assurés (2). L'utilisation dans ce rapport des informations recueillies dans chacun de ces deux départements sera donc limité à quelques données ponctuelles, relatives à une situation qui ne faisait alors que se dessiner (3).

---

(1) D'autres communes ou regroupements de communes étaient susceptibles de se joindre à l'opération.

(2) Le nombre de bénéficiaires était alors inférieur à 200 dans le Territoire de Belfort et inférieur à 80 dans l'Ille-et-Vilaine.

(3) Notamment, dans le cas de l'Ille-et-Vilaine, nous n'avons contacté, en plus des services sociaux départementaux, que le CCAS de Rennes. Or, l'expérience menée dans ce département étant décentralisée au niveau communal, les procédures concrètes d'attribution peuvent varier selon les communes. Les informations recueillies ne sont donc que ponctuelles.

La méthode adoptée.

La démarche suivie a été de recueillir directement auprès des intervenants locaux, par interviews, les informations nécessaires à l'étude. Mais nos observations ne pouvaient se limiter à l'organisme initiateur de la prestation. Nous nous sommes donc aussi, systématiquement, adressés aux services sociaux départementaux, qui étaient concernés par la prestation au moins à un double titre : d'abord en tant que prestataires d'allocations diverses (allocations mensuelles ou secours et prêts de l'ASE, secours et prêts du Conseil général, etc.) touchant souvent la même population que celle visée par le revenu minimum ; d'autre part, en tant qu'institution gérant le service départemental d'action sociale, auquel collaborent de nombreux travailleurs sociaux de secteur, chargés dans beaucoup de cas, comme on le verra, de l'enquête sociale initiale préalable à l'attribution du revenu minimum ou du suivi des bénéficiaires.

Nous avons, selon les cas, effectué nos entretiens d'une part avec les services "administratifs" (directions des CCAS, des services sociaux départementaux et administratifs gérant la prestation), d'autre part avec quelques-uns des divers travailleurs sociaux intervenant localement (c'est-à-dire en fonction de l'organisation des secteurs dans la zone) : travailleurs sociaux de CCAS, des services départementaux ou de la CAF éventuellement.

Enfin, selon les zones et les renseignements divers fournis par les différentes personnes rencontrées, nous avons contacté d'autres personnels ou responsables de Caisses d'Allocations Familiales, de Directions départementales du travail ou d'organisations caritatives.

L'objectif de nos entretiens était évidemment, non seulement de recueillir des informations et des appréciations sur l'expérience menée, mais aussi de tenter d'obtenir les diverses statistiques administratives existantes sur la prestation (nombre et type de bénéficiaires, coûts ...) ou les éventuelles études menées sur la coordination locale des aides financières ou plus précisément sur l'allocation concernée. Mais force a été de constater la rareté de telles études. Un travail original en cours dans le département du Doubs a pu cependant sensiblement enrichir nos informations (chapitre V).

Les limites de l'étude.

Ces quelques remarques soulignent les limites de notre approche. L'attribution du revenu minimum met en effet en relation deux parties : une (ou plusieurs) institution(s) prestataire(s) et un allocataire. Notre observation n'est donc réalisée que par intervention auprès d'une seule des parties prenantes. Le matériau utilisé (statistiques, documents comptables) est celui élaboré aux fins de gestion de la prestation et les observations effectuées ne concernent que la pratique des diverses administrations concernées (analyse du côté de "l'offre"). Il est clair que, du point de vue des allocataires, l'appréciation de l'allocation, ou de ses procédures et circuits d'attribution, peut être différente. De même, aucun prestataire n'ayant été interrogé -ce n'était pas le but de l'étude-, celle-ci ne prétend en aucune manière apprécier les changements intervenus au niveau du montant, de la composition et de l'utilisation des ressources des ménages bénéficiaires. D'autres questions, aussi fondamentales, ne peuvent trouver de réponse ici, notamment celles de savoir si l'attribution de ressources minimales garanties exerce des modifications significatives du comportement des bénéficiaires sur leur insertion professionnelle ou si elle induit des changements dans la composition même des ménages, c'est-à-dire de ceux habitant sous le même toit (1).

Il reste que même pour ce qui concerne l'objet de notre étude, nous n'avons pu, dans tous les cas, réaliser une véritable évaluation des expériences locales observées. Certes, la qualité de l'accueil et des informations fournies par tous ceux, nombreux, qui ont accepté de nous recevoir a été réelle, mais diverses difficultés ne nous ont pas permis de toujours obtenir réponse aux interrogations suscitées par l'existence de l'allocation. On peut y voir principalement trois raisons.

La première concerne *l'absence de données statistiques* détaillées sur les bénéficiaires des revenus minima locaux. Les deux autres, que nous ne développerons pas ici car nous aurons l'occasion de les aborder ultérieurement, ont trait aux *concurrences institutionnelles locales* d'une part, d'autre part aux

---

(1) Sur certaines de ces questions, les études en cours au LARES et à ATD-Quart Monde sur l'expérience de Revenu familial garanti menée à Rennes sur 126 familles pendant 14 mois, devraient apporter des éléments de réponse.

*préoccupations contradictoires des gestionnaires et financeurs de l'allocation*, confrontés à la fois à la notion de garantie impliquée par le concept de revenu minimum social et à la sélectivité de fait de certaines règles présidant à la distribution de la prestation. Ces deux données de fond, toujours liées à des *considérations financières*, expliquent que l'observateur extérieur a pu se trouver parfois confronté à un certain "flou" dans les réponses obtenues (notamment sur la question sensible des "transferts de charge" éventuels ou sur celle de la coordination multi-institutionnelle).

L'absence de données statistiques elle-même peut paraître étonnante quand on sait combien, dans certaines communes, la réflexion a été longue avant la mise en place de la prestation et combien les interrogations initiales ont été nombreuses, notamment sur le nombre et le type de bénéficiaires éventuels. Or, on constate que, souvent largement débordés par la gestion administrative des dossiers, les CCAS ne disposent pas vraiment d'instrument de recueil des données statistiques leur permettant de qualifier avec précision les caractéristiques des bénéficiaires du revenu minimum. L'insuffisance de moyens en personnel et l'absence d'équipements informatiques des services concernés en sont la cause principale. Des informations très détaillées sur les bénéficiaires figurent pourtant systématiquement dans chaque dossier d'enquête préalable à l'attribution de l'allocation. Il reste que ces informations ne sont guère exploitées statistiquement après la décision d'attribution. On dispose ainsi au mieux, mais pas partout, de la répartition des bénéficiaires par taille de famille, parfois par âge, par sexe ou nationalité, mais les croisements de variables eux-mêmes sont inexistants. En réalité, les principaux, ou les seuls, outils de suivi utilisés concernent la gestion financière ou comptable de la prestation. Leur objectif est de fournir, sous forme de tableaux de bord, le montant exact des dépenses engagées mois par mois et de permettre d'apprécier très précisément d'éventuels décalages avec le budget prévisionnel. C'est pour cette raison que l'on connaît finalement mieux le nombre total d'attributions sur une année, c'est-à-dire le nombre de versements, que le nombre total de familles différentes ayant perçu la prestation sur la même période.

De même, les informations disponibles n'autorisent pas d'analyse des *rejets*, données pourtant essentielles pour tenter d'apprécier les caractéristiques comparées de ceux que la prestation touche et de ceux qu'elle exclut.

Elles ne fournissent pas non plus précisément, par type et catégorie de bénéficiaires, les durées moyennes de perception du revenu minimum ou les "taux de renouvellement". Toute tentative d'évaluation devient, dans ces conditions, particulièrement ardue à réaliser.

D'autres éléments, tels que notamment les interrogations des travailleurs sociaux, interpellés d'autant plus par le revenu minimum qu'ils sont directement confrontés aux concurrences institutionnelles locales évoquées plus haut, viennent s'ajouter aux données précédentes pour expliquer les difficultés de l'évaluation tentée. C'est dans cette optique qu'il faut considérer l'étude proposée comme seulement *exploratoire*.

Signalons d'ailleurs que celle-ci se limite à l'analyse du seul revenu minimum. Or, l'allocation ne constitue souvent localement qu'un des aspects de la politique sociale menée (équipements collectifs, aides en nature, autres types de secours). Ce choix nous conduit d'ailleurs à ne retenir que la dimension *monétaire* d'une politique envers les populations les plus défavorisées, dimension dont on sait que pour importante qu'elle soit, elle ne constitue qu'un des aspects de la lutte contre la pauvreté (1).

---

(1) Sur tous ces points, voir en particulier M. AUTES : "Nouvelles stratégies de travail social et lutte contre la pauvreté", C.N.A.F., mai 1986.

CHAPITRE II

LES PRINCIPAUX MONTANTS DE RESSOURCES  
MINIMA EXISTANTS DANS LA LÉGISLATION SOCIALE

Les prestations sociales reçues par les ménages représentaient au total, en 1985, 27 % du Produit intérieur brut (plus de 1 240 milliards de Francs). Il ne saurait évidemment être question de procéder ici à une description complète et détaillée du système de protection sociale français (1), ni à une analyse des effets propres de ce système sur la situation, notamment financière, des différents groupes de population (2).

Rappelons que ce système se caractérise par une extraordinaire *complexité* : à l'existence d'une multitude de prestations répondant à différents objectifs interférents, parfois complémentaires, parfois aussi contradictoires, elles-mêmes financées par un système de prélèvement social fort complexe, et morcelé par régime et par risque, correspond un enchevêtrement d'institutions composé d'une "mosaïque" de régimes de base et de régimes complémentaires, aux contours variables selon le risque couvert, organisés le plus souvent sur une assise professionnelle et coexistant avec des régimes d'assistance eux-mêmes, selon les cas, décentralisés au niveau départemental et communal.

L'ensemble de cette "organisation" institutionnelle, les modalités plus ou moins complexes d'attribution de chaque type de prestation et la multitude des critères de calcul de chacune des allocations (existence, selon les cas, de conditions de durée d'activité antérieure, de durées d'immatriculation minimales, de conditions de ressources, de modulations selon la taille de la famille, de variations selon l'activité de l'épouse, selon le statut du chef de famille ou son état de santé, etc.) constituent un véritable maquis législatif ou réglementaire, parfois inextricable, qui explique en partie la "parcellisation" des conclusions que l'on peut tirer sur les "bénéficiaires" ou les "perdants" du système. Cette relative obscurité porte d'ailleurs tout autant sur les résultats concernant l'ensemble de la population que sur ceux relatifs aux groupes a priori les plus directement concernés par le système de

---

(1) Cf. par exemple J.-J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*. DALLOZ - 9ème édition, 1984.

(2) Cf. G. HATCHUEL, *Transferts sociaux et redistribution - rapport CREDOC-MIRE*, 1985.

protection sociale, tels que les ménages appartenant au plus bas de l'échelle des revenus. Ce maquis législatif a aussi bien sûr des implications directes en termes d'accès aux droits (1), notamment pour les populations les plus modestes.

L'analyse des cumuls réels de ces diverses allocations et de leurs bénéficiaires apparaît, dans ces conditions, souvent impossible, la complexité du système reflétant finalement les sédimentations successives de l'histoire d'une protection sociale ayant peu à peu évolué, sans remettre en cause ses objectifs originels, vers une prise en compte accrue, fondée sur la notion d'assistance, des situations particulières de certaines catégories précises de la population ("les groupes cibles").

Or, nombre de dysfonctionnements du système naissent de cette complexité, qui a aussi pour conséquence directe d'entourer d'un certain flou, voire de masquer, les lacunes actuelles du dispositif.

Il ne s'agit pas, en réalité, de recenser ici les "trous" de la protection sociale et leurs causes, mais de mesurer et de comparer entre eux, en même temps que leurs conditions d'attribution, les niveaux de ressources minima (situation à la mi-octobre 1986) que peuvent conférer aux ménages les principales prestations sociales existantes. Compte tenu de l'objet de l'étude, nous nous intéresserons aux seules prestations en espèces.

La législation sociale fait coexister, de ce point de vue, trois types de dispositifs, dont les chevauchements sont multiples :

- 1) Ceux correspondant à une compensation de la perte de revenu de l'activité professionnelle.

Il s'agit de prestations versées au titre d'avantages contributifs, mais certaines d'entre elles assurent aussi, dans une certaine mesure, un minimum de revenus détaché de l'effort contributif. On y trouve les indemnités relatives à la maladie, la maternité, l'invalidité, les accidents du travail,

---

(1) Voir par exemple J-L. OUTIN, "Familles et droits sociaux. Les modalités d'accès aux prestations familiales", FORS-CNAF, Etudes CAF, n° 22, 1979.

figurant dans les tableaux A1 et A2, et celles relatives au chômage, figurant dans les tableaux A3 et A4. Précisons que les dispositions décrites dans ces tableaux correspondent au régime général de la Sécurité Sociale. Mais il existe des régimes spéciaux et des conventions collectives qui, selon les cas, prévoient des conditions d'indemnisation plus favorables.

2) Ceux assurant un revenu minimum garanti.

Il s'agit de prestations qui présentent les trois caractéristiques suivantes : elles ne sont pas assorties d'une condition préalable de cotisation ; elles tiennent compte des ressources dont disposent les intéressés et elles ont un caractère différentiel (le montant de la prestation se calcule, au moins jusqu'à un certain niveau, par différence entre les ressources du bénéficiaire et un barème fixé). Leur logique relève donc davantage de l'aide sociale traditionnelle que de celle de la Sécurité Sociale au sens strict. Il y figure : le minimum vieillesse, l'assurance veuvage (1), l'allocation de parent isolé, l'allocation aux adultes handicapés et la garantie de ressources des travailleurs handicapés (tableaux A5 et A6).

Ne constituant pas à proprement parler une prestation sociale, le salaire minimum de croissance (SMIC), créé en janvier 1970 pour remplacer l'ancien SMIG, est de fait un minimum social, puisqu'il représente le salaire-plancher au-dessous duquel aucun salarié ne peut être rétribué (sauf quelques très rares exceptions). Il varie en fonction de l'évolution des prix de détail et de celle des conditions économiques générales et des revenus. Le SMIC figure donc à ce titre, pour rappel, en fin du tableau A6.

3) Ceux fournissant un complément de revenu.

Certaines des prestations classées ici étant soumises à conditions de ressources, c'est principalement leur absence de caractère différentiel strict qui nous conduit à les traiter séparément des précédentes. Cependant, faute de pouvoir les recenser toutes ici, les seules prestations figurant au tableau A7 sont, pour mémoire : les allocations familiales, l'allocation

---

(1) Qu'on pourrait d'ailleurs aussi classer dans le groupe précédent, si ce n'était son caractère différentiel.

Tableau A1

LES PRINCIPALES PRESTATIONS LEGALES  
COMPENSANT LA PERTE DE REVENU DE L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE  
(Situation à la mi-octobre 1986)

| Dénomination de la prestation   | Type de bénéficiaire                                                                                                                     | Conditions minimales de perception                                                                                                                                                                                                                | Durée maximale de perception correspondante | Montant de la prestation et minimum garanti                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Indemnité journalière maladie   | L'assuré qui, par suite d'une maladie se trouve dans l'incapacité physique, constatée médicalement, de poursuivre son activité salariée. | 200 heures de travail au cours du trimestre précédant l'arrêt ou 1040 fois le SMIC horaire pendant les six mois précédents.<br><hr/> 800 heures de travail au cours des douze mois précédant l'arrêt<br><u>et</u><br>douze mois d'immatriculation | 6 mois<br><hr/> 3 ans                       | 50 % du gain journalier antérieur avec plafond maximal.<br><br><u>Minimum</u> : 36,25 F/j soit 1102,5 /mois<br><u>Minimum</u> pour les assurés ayant trois enfants à charge : 48,33 F/j soit 1469,9 /mois (à partir du 31ème jour d'arrêt).                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Indemnité journalière maternité | La femme enceinte, assurée à titre personnel, du fait de sa propre activité salariée.                                                    | 10 mois d'immatriculation et 200 heures de travail au cours du trimestre précédent l'arrêt.                                                                                                                                                       | 16 semaines                                 | 84 % du gain journalier antérieur avec plafond maximal.<br><u>Minimum</u> : 36,25 F/j soit 1102,50 /mois                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Rentes d'accident du travail    | Salarié ayant subi une incapacité permanente d'au moins 10 % suite à un accident reconnu de travail.                                     | -                                                                                                                                                                                                                                                 | -<br>(examens de contrôle)                  | La rente est calculée par le produit du salaire annuel (affecté de certaines réductions mais avec un minimum) par le taux d'incapacité. Toutefois, la partie de ce taux inférieure à 50 % est réduite de moitié, tandis que la partie supérieure est augmentée de moitié. Exemples de rentes <u>minimales</u> :<br>Pour un taux d'incapacité<br>de 10 % : 297,87 F/mois<br>30 % : 893,63 F/mois<br>50 % : 1489,38 F/mois<br>70 % : 3276,63 F/mois<br><br>Si majoration tierce personne :<br><u>Minimum</u> de majoration :<br>4317,88 F/mois |

## Tableau A2

LES PRINCIPALES PRESTATIONS LEGALES  
 COMPENSANT LA PERTE DE REVENU DE L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE  
 (Situation à la mi-octobre 1986)

| Dénomination de la prestation            | Type de bénéficiaire                                                                                                                                                                                                                                       | Conditions minimales de perception                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Durée maximale de perception correspondante                        | Montant de la prestation et minimum garanti                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pension d'invalidité                     | L'assuré dont la capacité de travail est réduite d'au moins des 2/3, le mettant hors d'état de se procurer un salaire supérieur au tiers de la rémunération normale perçue dans la même région par des travailleurs de la même catégorie.                  | Douze mois d'immatriculation et 800 heures de travail au cours des douze mois précédant l'interruption.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Jusqu'à 60 ans, sauf si gains salariés dépassant un certain seuil. | 30 % ou 50 % (selon le groupe d'invalidité) du salaire moyen des dix meilleures années, avec plafond maximal.<br><br>Minimum : 1102,50 /mois<br>Si majoration tierce personne, minimum de majoration : 4317,88 F/mois |
| Allocation supplémentaire du F.N.S.      | Allocation du F.N.S. servie au bénéficiaire d'une pension d'invalidité.<br>Il faut :<br>- résider sur le territoire français<br>- posséder la nationalité française ou la nationalité d'un pays ayant conclu avec la France une convention de réciprocité. | Soumise à condition de ressources : n'est due que si le total de cette allocation et des ressources personnelles de l'intéressé (et de son conjoint s'il ne vit pas seul), hors aide sociale et prestations familiales, n'excède pas un chiffre limite.<br>Plafond annuel personne seule : 31.930,00 F.<br>Plafond par ménage : 55.940,00 F.<br>Si les ressources dépassent ce plafond, l'allocation est réduite à due concurrence. | -                                                                  | Compte tenu des conditions fixées, le total pension d'invalidité + F.N.S. ne peut être inférieur pour un invalide seul à :<br><br>2585,83 /mois<br>(avec tierce personne éventuelle en plus).                         |
| Pension d'invalidité de veuf ou de veuve | Conjoint survivant du titulaire de pension de vieillesse ou d'invalidité, lui-même atteint d'une invalidité permanente.                                                                                                                                    | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Jusqu'à 55 ans sauf si remariage.                                  | 52 % de la pension du défunt, majorée de 10 % quand le bénéficiaire a eu au moins trois enfants.<br><br>Minimum : 1102,50 F./mois<br>ou 1212,75 F./mois si le bénéficiaire a eu au moins trois enfants.               |
| Allocation supplémentaire du F.N.S.      | Mêmes conditions que ci-dessus                                                                                                                                                                                                                             | Idem ci-dessus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | -                                                                  | Idem ci-dessus<br>Minimum total pension + FNS : 2585,83 F./mois                                                                                                                                                       |
| Pension de réversion minimale            | Conjoint survivant d'un assuré ayant acquis des droits à pension de vieillesse, non remarié, âgé d'au moins 55 ans. Le mariage doit être antérieur d'au moins deux ans au décès (sauf en cas d'enfants nés de ce mariage)                                  | Sous conditions de ressources personnelles (non compris la réversion, ni revenus de biens mobiliers ou immobiliers acquis par le défunt)<br><br>: 55.994 F. annuels                                                                                                                                                                                                                                                                 | Jusqu'à obtention du minimum vieillesse ou jusqu'au remariage      | Minimum : 13.230 F./an soit 1102,50 F./mois, si l'assuré justifiait d'au moins 15 ans (60 trimestres) d'assurance.                                                                                                    |

## Tableau A3

LES PRINCIPALES PRESTATIONS LEGALES  
COMPENSANT LA PERTE DE REVENU DE L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE  
(Situation à la mi-octobre 1986)

| Dénomination de la prestation                                                  | Type de bénéficiaire                                                                                                                                                                                                                                                   | Conditions minimales de perception                                                                                                                             | Durées minimales (2) de perception | Montant de la prestation et minimum garanti                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Assurance chômage<br><br>Allocation de base et allocation de fin de droits (1) | Salariés ayant perdu involontairement leur emploi, inscrits comme demandeurs d'emploi et à la recherche effective d'un emploi, physiquement aptes et âgés de moins de 60 ans (ou plus jusqu'à réunir 150 trimestres d'assurance vieillesse, mais 65 ans au plus tard). | Affiliation préalable d'une durée de :<br>3 mois dans les 12 derniers mois                                                                                     | 3 mois                             | Montant minimum :<br>80,58 F./j soit 2450,76/m à condition que le salaire antérieur ait été d'au moins 45,33 F/j soit 1378,55/m<br>Sinon, le montant perçu est égal à 56,25 % du salaire antérieur. |
|                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                        | 6 mois dans les 12 derniers mois<br>et moins de 50 ans                                                                                                         | 14 mois                            | 107,61 F/j soit 3272,85F/m les 8 premiers mois (3)<br>65,28 F/j soit 1985,43F/m les 6 mois suivants                                                                                                 |
|                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                        | et 50 ans et plus                                                                                                                                              | 18 mois                            | 107,61 F/j soit 3272,85F/m les 9 premiers mois (3)<br>65,28 F/j soit 1985,43F/m les 9 mois suivants (4)                                                                                             |
|                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                        | 12 mois dans les deux dernières années<br>ou<br>6 mois dans les 12 derniers mois + 10 ans d'affiliation au cours des 15 dernières années<br>et moins de 50 ans | 26 mois                            | 107,61 F/j soit 3272,85/m. les 14 premiers mois (3)<br>65,28 F/j soit 1985,43/m les 12 mois suivants                                                                                                |
|                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                        | et 50 ans et plus (5)                                                                                                                                          | 33 mois                            | 107,61 F/j soit 3272,85/m les 18 premiers mois (3)<br>65,28 F/j soit 1985,43/m les 15 mois suivants                                                                                                 |
|                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                        | 24 mois dans les 3 dernières années<br>de 50 ans à moins de 55 ans                                                                                             | 36 mois                            | 3272,85 F/m les 21 premiers mois (3)<br>1985,43 F/m les 15 mois suivants                                                                                                                            |
|                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                        | 55 ans et plus (5)                                                                                                                                             | 45 mois                            | 3272,85 F/m les 27 premiers mois (3)<br>1985,43 F/m les 18 mois suivants                                                                                                                            |

(1) Le système étant relativement complexe, les deux allocations ont été ici considérées dans leur ensemble. Elles sont cependant différentes et à chacune d'entre elles correspondent des durées d'attribution ou de prolongation variables selon la durée d'affiliation préalable et l'âge du prestataire.

(2) Il peut y avoir dans certains cas des prolongations possibles non indiquées ici.

(3) A condition que le salaire antérieur ait été d'au moins 80,71 F/j soit 2454,64 F/mois. Sinon le montant perçu est égal à 75 % du salaire antérieur.

(4) Certains chômeurs âgés peuvent après 55 ans bénéficier d'un montant majoré, s'élevant à 2760,98 F/mois.

(5) Les personnes en cours d'indemnisation à l'âge de 57 ans et six mois depuis un an au moins et ayant 10 ans d'activité antérieure, dont 1 an continu ou 2 ans discontinu dans les 5 dernières années de travail, continuent de percevoir leur allocation jusqu'à 60 ans au moins.

Tableau A4

LES PRINCIPALES PRESTATIONS LEGALES  
 COMPENSANT LA PERTE DE REVENU DE L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE  
 (Situation à la mi-octobre 1986)

| Dénomination de la prestation         | Type de bénéficiaires                                                                                                                                                                                       | Conditions minimales de perception                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Durée maximale de perception correspondante                                                                                                                                                                                                                                      | Montant de la prestation et minimum garanti                                 |
|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Chômage :<br>Allocation d'insertion   | Certains demandeurs d'emploi n'ayant pu acquérir un droit d'indemnisation supérieur à 3 mois au titre de l'assurance chômage :                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                             |
|                                       | - jeunes de 16 à 25 ans après obtention d'une formation technique, achèvement d'un cycle d'enseignement ou du service national, ou soutien de famille ou ayant travaillé 3 mois dans les 12 mois précédents |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Après un délai de carence d'1, 3 ou 6 mois, 1 an maximum (par période de 6 mois)                                                                                                                                                                                                 | Montant :<br>41,40 F/j soit 1259,14/mois                                    |
|                                       | - Femmes seules ayant au moins 1 enfant à charge, dans cette situation depuis moins de 5 ans                                                                                                                | Sous conditions de ressources mensuelle : 7866 F. maximum, allocation comprise, hors prestations familiales                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 1 an (par période de 6 mois)                                                                                                                                                                                                                                                     | Montant :<br>87,40 F/j soit 2658,18/mois                                    |
|                                       | - Autres cas (détenus libérés, victimes d'A.T. ou maladie professionnelle en attente de réinsertion, rapatriés, réfugiés, etc...)                                                                           | Sous conditions de ressources mensuelles :<br>3933 F max. pour 1 célibat.<br>7866 F max. pour 1 couple, allocation comprise, hors prestations familiales.                                                                                                                                                                                                                                                           | 1 an (par période de 6 mois)                                                                                                                                                                                                                                                     | Montant :<br>43,70 F/j soit 1329,09/mois                                    |
| Chômage :<br>Allocation de solidarité | Chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits aux allocations d'assurance et à la recherche d'un emploi (sauf dispense : accordée sur demande aux plus de 50 ans)                                      | 5 ans d'activité salariée (avec réduction d'un an par enfant à charge ou élevé dans la limite de 3 ans) dans les 10 ans précédant le chômage<br><br>et<br><br>sous conditions de ressources mensuelles : (allocation comprise, P.F. non comprises)<br><br>3870 F max. pour 1 célib.<br>7740 F max. pour 1 couple<br><br>- Si moins de 55 ans .....<br><br>- Si plus de 55 ans (et 10 ou 20 ans d'activité salariée) | Jusqu'à 60 ans et 150 trimestres d'assurances ou jusqu'à 65 ans maximum (par période de 6 mois)<br><br>Délai de carence de 4 mois entre l'alloc. de fin de droits et l'alloc. de solidarité si l'AFD n'a pas été prolongée jusqu'au bout de la période maximale d'indemnisation. | Montant :<br>64,50 F/j soit 1961,70/mois<br><br>86,00 F/j soit 2615,60/mois |

**Tableau A5**  
**LES PRESTATIONS SOCIALES LEGALES**  
**ASSURANT UN REVENU MINIMUM GARANTI**  
**(Situation à la mi-octobre 1986)**

| Dénomination de la prestation       | Type de bénéficiaire                                                                                                                                                                                                                                                       | Conditions minimales de perception                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Durée maximale de perception correspondante                                                                             | Montant de la prestation et minimum garanti                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Minimum vieillesse (1)              | Personne âgée d'au moins 65 ans ou 60 ans si inapte ou invalide, de nationalité française ou d'un pays ayant passé une convention avec la France                                                                                                                           | Sous condition de ressources annuelles (y compris le minimum, hors P.F.):<br>31930 F pour un isolé<br>55940 F pour un ménage.<br>Si les ressources dépassent ce plafond, le minimum sera réduit d'autant.                                                                                                                                              | -                                                                                                                       | Montant :<br>31030 F/an pour une personne seule, soit 2585,83 F/mois<br><br>55940 F/an pour un ménage, soit 4661,67 F/mois                                                                                                                                               |
| Assurance veuvage                   | Veuf ou veuve d'un conjoint assuré au régime général (ou au régime des salariés agricoles), âgé de moins de 55 ans, ayant un enfant à charge ou ayant élevé un enfant pendant neuf ans avant son 16ème anniversaire, non remarié (ni vie maritale).<br>Résidence en France | Soumise à conditions de ressources (y compris allocation, hors P.F.) :<br>8888 F au cours des 3 mois civils précédant le décès ou la demande.<br>L'allocation est réduite à due concurrence en cas de dépassement du plafond.<br>La demande doit être déposée dans les 3 ans après le décès.                                                           | 3 ans après la date du décès ou jusqu'au remariage, ou jusqu'à 55 ans                                                   | 2370 F/mois la 1ère année<br>1557 F/mois la 2ème année<br>1187 F/mois la 3ème année                                                                                                                                                                                      |
| Allocation de parent isolé (A.P.I.) | Personnes qui assument seules (célibataires, veufs, divorcés, séparés, abandonnés) la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants ou femmes seules en état de grossesse s'étant soumises aux examens médicaux prévus.<br>Résidence obligatoire en France (2)  | Sous condition de ressources trimestrielles.<br>L'évaluation des ressources comprend notamment l'essentiel des P.F., les pensions alimentaires et une évaluation du rapport des biens immobiliers non loués, hors logement principal.<br>Ressources à prendre en compte : celles de l'allocation. Si vie maritale, il y a suppression de l'allocation. | 3 ans (jusqu'à l'âge de 3 ans du plus jeune des enfants à charge)<br><br>ou<br>1 an (si aucun enfant de moins de 3 ans) | Allocation calculée par différence entre le montant du revenu garanti et la totalité des ressources de l'allocataire.<br>Revenu garanti mensuel :<br>Femme enceinte : 2525,02 F<br><br>Parent isolé avec 1 enfant :<br>3366,69 F<br><br>Par enfant en plus :<br>841,67 F |

(1) Le minimum vieillesse est constitué de deux éléments : L'avantage minimum de base et l'allocation supplémentaire du Fonds National de Solidarité. L'avantage minimum de base peut être constitué soit du minimum garanti de pensions de vieillesse et d'invalidité, soit du minimum de la pension de réversion, soit de l'A.V.T.S., soit de l'allocation spéciale. Le F.N.S. est attribué aux bénéficiaires d'un avantage de base, sous conditions de ressources. Nous ne distinguons pas ici chacune de ces prestations, nous intéressant seulement au minimum garanti constitué par la somme des deux éléments présentés.

(2) Dans les D.O.M., le montant des plafonds sont différents.

Tableau A6  
 LES PRESTATIONS SOCIALES LEGALES  
 ASSURANT UN REVENU MINIMUM GARANTI  
 (Situation à la mi-octobre 1986)

| Dénomination de la prestation                      | Type de bénéficiaire                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Conditions minimales de perception                                                                                                                                                                                                                                                                           | Durée maximale de perception correspondante | Montant de la prestation et minimum garanti                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Allocation aux adultes handicapés (A.A.H.)         | Personne âgée de plus de 20 ans justifiant d'une incapacité permanente d'au moins 80 % ou d'une impossibilité reconnue par la COTOREP, compte tenu de son handicap, de se procurer un emploi.<br>Il faut :<br>- être de nationalité française ou ressortissant d'un Etat membre d'un pays ayant conclu une convention avec la France<br>- résider sur le territoire | Sous conditions de ressources annuelles (y compris l'A.A.H., hors P.F.) :<br>31.370 F pour une personne seule<br>62.740 F pour une personne mariée non séparée (ou vie maritale)<br>et en plus 15.685 F par enfant à charge.<br>L'allocation est réduite à due concurrence en cas de dépassement du plafond. | -<br><br>(par 5 ans renouvelables)          | 2585,83 F/mois (avec réduction en cas d'hospitalisation)<br><br>+<br>Allocation compensatrice en cas de nécessité d'une tierce personne. Minimum :<br>1.727,15 F/mois                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Garantie de ressources des travailleurs handicapés | Personnes handicapées salariées dans le secteur ordinaire, dans un emploi de travail protégé, dans un atelier protégé ou centre de distribution de travail à domicile, ou personnes admises dans un C.A.T.                                                                                                                                                          | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | -                                           | Versement d'un complément de rémunération égal à la différence entre cette rémunération et une "garantie de ressources", calculé pour la durée du travail effectif, limitée à la durée légale. En pratique, sauf cas particuliers non repris ici, sont assurés au total, au minimum :<br><br>* pour emploi en secteur ordinaire :<br>100 % du SMIC brut, soit 3803,36 F/mois net (1)(2)<br><br>* pour emploi en atelier protégé ou centre de distribution de travail à domicile: 90 % du SMIC, soit 3423,03 F/mois net (1)(2)<br><br>* pour emploi de travail protégé : 80 % du SMIC, soit 3042,69 F/mois net (2)<br><br>* pour emploi en C.A.T.: 70 % du SMIC, soit :<br>2662,36 F/mois (1)(2)<br>ou<br>55 % du SMIC, soit :<br>2091,85 F/mois (2) |
| Rappel: S.M.I.C. :                                 | Salaire minimum au dessous duquel ne peut descendre aucune rémunération salariée effective.                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                             | 26,92 F/h, soit sur la base de 39 heures de travail hebdomadaire: 4549,48 F. brut/mois ou 3803,36 F. net/mois (2)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

(1) Certaines majorations sont possibles.

(2) Si emploi de 39 heures hebdomadaires. Cotisations sociales estimées à 16,4 %.

Tableau A7

QUELQUES PRESTATIONS FAMILIALES  
 ASSURANT UN COMPLEMENT DE RESSOURCES  
 (Situation à la mi-octobre 1986)

| Type de prestations                                      | Type de bénéficiaire                                                                              | Principales conditions de perception                                                                                                      | Montant                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Allocations familiales                                   | Familles comportant au moins deux enfants à charge (jusqu'à 16 ans et demi ou 20 ans si étudiant) | -                                                                                                                                         | Le montant varie selon le nombre d'enfants à charge et l'âge des enfants (Il existe des majorations selon l'âge)<br>Barème de base (sans majoration pour âge) :<br>2 enfants : 538,67 F/mois<br>3 enfants 1.228,84 F/mois<br>+ 690,17 F/mois par enfant en plus |
| Allocation au jeune enfant sous conditions de ressources | Familles assurant la charge d'au moins un enfant de moins de 3 ans.                               | Sous conditions de ressources annuelles (revenu net imposable) variant selon la taille de la famille et l'activité éventuelle du conjoint | 773 F/mois par enfant de moins de 3 ans                                                                                                                                                                                                                         |
| Complément familial                                      | Familles comportant au moins 3 enfants à charge, tous âgés de plus de 3 ans                       | idem<br>(mêmes plafonds)<br>Non cumulable avec l'AJE sous conditions de ressources.                                                       | 701 F/mois pour l'ensemble de la famille, quel que soit le nombre d'enfants au delà de 3                                                                                                                                                                        |

au jeune enfant et le complément familial. En particulier, deux prestations importantes n'y figurent pas : l'allocation logement et les allocations mensuelles d'aide à l'enfance (1).

Le calcul de l'allocation logement, comme de l'APL, apparaît en effet trop complexe (nombreux barèmes, variations avec la situation de famille, les charges de logement, le lieu de résidence et les ressources) pour déterminer une allocation minimale qui pourrait figurer dans le tableau fourni. En tout état de cause, le montant servi dépend du montant du loyer réel acquitté.

D'autre part, les allocations mensuelles de l'aide sociale à l'enfance (ASE) constituent une des principales prestations en espèces de l'aide sociale en faveur des familles en difficulté. Peuvent en bénéficier les familles n'ayant pas les ressources nécessaires pour assurer l'entretien et la garde de leurs enfants et les femmes enceintes privées de ressources suffisantes. Cependant, leur montant et leur durée sont fixés par décision du président du Conseil général de chaque département et souvent, cette fixation laisse subsister un certain flou afin qu'elles permettent généralement de secourir des familles aux ressources réduites, pourvu qu'elles aient au moins un enfant à charge. Les barèmes et conditions d'attribution varient donc selon les départements. Nous ne pouvons, dans ces conditions, faire figurer cette prestation dans le tableau A7.

### Une profonde diversité.

L'examen des tableaux A1 à A7, qui ne présentent, de façon résumée, que les principales conditions d'attribution de chaque prestation, met en évidence de profondes variations selon les allocations servies. D'une part, celles-ci concernent souvent des populations différentes, plus ou moins typées, mais définies, selon les cas, aussi bien par le statut individuel du bénéficiaire (chômeur, handicapé, personne âgée, personne isolée, etc.) que par sa situation familiale (personne seule ou vivant en couple) ou la taille de la famille.

-----  
(1) On aurait pu y rajouter aussi, notamment, l'allocation d'éducation spéciale (pour enfant handicapé) ou l'allocation de soutien familial (remplaçant l'allocation d'orphelin). Cette dernière s'élevait en octobre 1986 à 379 F. par mois pour un orphelin de père ou de mère (ou assimilé).

D'autre part, certaines conditions d'attribution accroissent les effets propres à la diversité des populations couvertes, en y adjoignant de nouvelles variations plus techniques, influant conjointement sur le nombre de bénéficiaires potentiels, sur les montants servis et sur les possibilités réelles de comparaison du champ des groupes couverts dans chaque cas. On relève ainsi que :

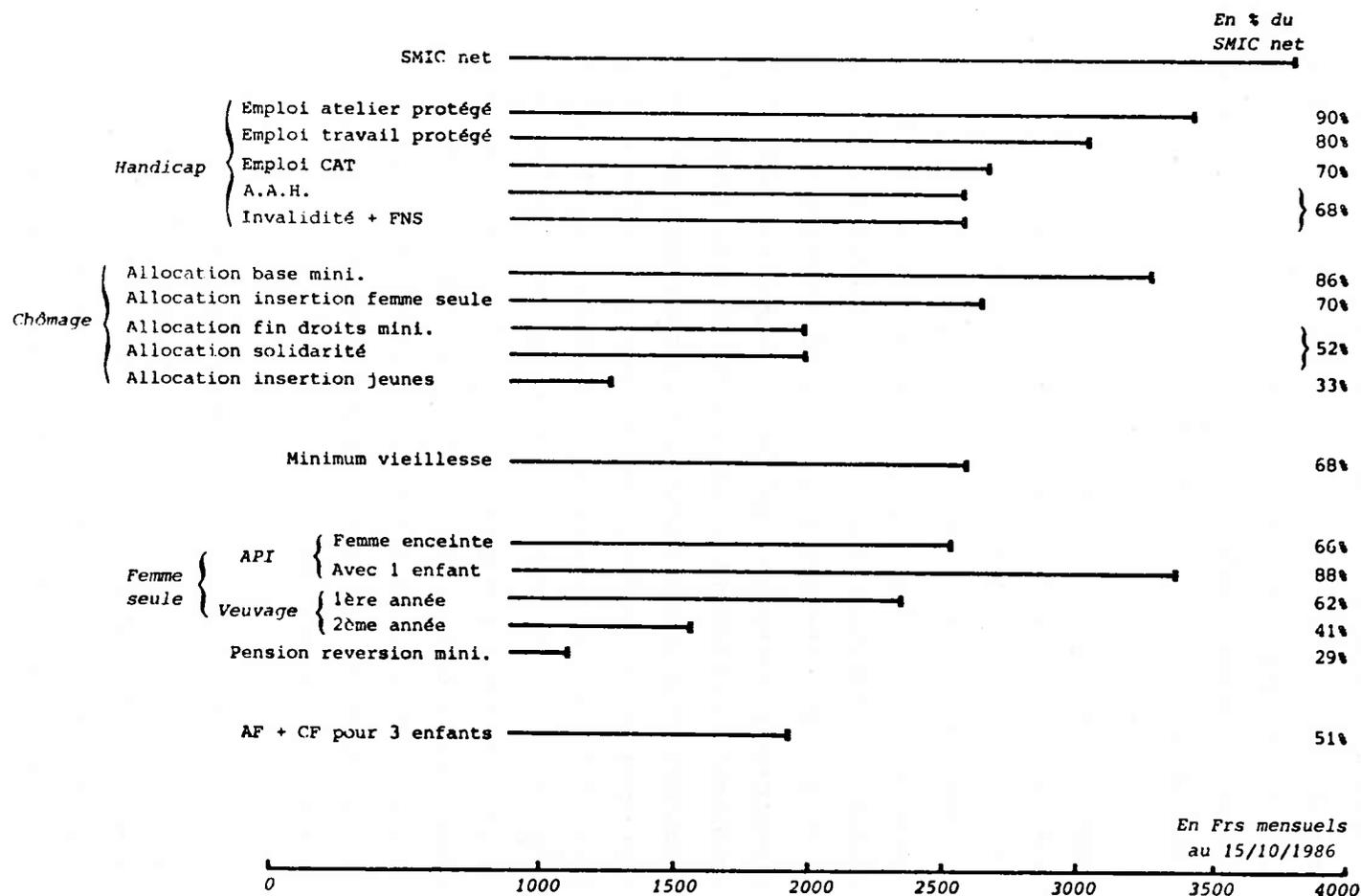
- certaines de ces prestations sont indépendantes des ressources du bénéficiaire, cependant que d'autres ont un caractère de revenu différentiel ;
- certaines se réfèrent à un plafond de ressources mensuel (allocation de solidarité), d'autres trimestriel (API, assurance veuvage), d'autres enfin annuel (minimum vieillesse par exemple). Les plafonds de ressources retenus sont eux-mêmes différents selon les allocations considérées ;
- le champ des ressources prises en compte pour l'application des différents plafonds retenus peut varier. Les prestations familiales sont ainsi prises en compte dans le calcul des droits à l'API, elles en sont exclues par exemple pour l'allocation de solidarité ou le minimum vieillesse ;
- enfin, les durées de perception diffèrent très sensiblement : certains des minima sont permanents (minimum vieillesse, SMIC ...), d'autres ont une durée plus ou moins limitée (API, chômage, assurance veuvage ...). D'autre part, quelques-uns ne peuvent être perçus qu'après un certain délai de carence (allocation chômage d'insertion, allocation chômage de solidarité dans certains cas).

Mais au-delà de ces différences qui influent bien sûr directement sur le nombre et le type de bénéficiaires, on relève *une grande diversité du niveau des ressources minimales garanties par chaque prestation* (graphique 1) (1). Entre le SMIC net (3 803 F. par mois au 15 octobre 1986), et l'allocation chômage de solidarité (1 961 F.), l'écart est de 1 à 2. L'allocation d'insertion des jeunes de 16 à 25 ans ne représente, au plus bas de l'échelle, que 33 % du SMIC net et les minima de pension de réversion, au mieux 29 % du SMIC.

-----  
(1) Les montants de prestations sont ceux existant au 15 octobre 1986. Signalons que les prestations peuvent aussi varier entre elles en fonction des mécanismes, automatiques ou non, de revalorisation des montants servis.

- Graphique 1 -

Les différents niveaux de ressources minimales garanties  
au 15 Octobre 1986



Cependant, la lecture du graphique 1 et les comparaisons qu'il autorise nécessitent, pour trois raisons complémentaires, une certaine prudence :

- l'ensemble des minima présentés a été ramené, à titre comparatif, à une valeur mensuelle. Or, certains sont calculés sur la base d'un salaire journalier de référence et tiennent compte de la durée du travail effectif antérieure. Le montant mensuel indiqué n'est donc pas, dans tous les cas, effectivement assuré en tant que tel ;
- compte tenu des conditions relatives aux bénéficiaires de chaque type de prestation, la grande majorité des minima présentés ne sont pas cumulables entre eux pour un même individu. Par exemple, le chômeur en fin de droits ne peut bénéficier en même temps du SMIC et le bénéficiaire du minimum vieillesse ne perçoit pas l'allocation chômage de solidarité. Le caractère différentiel de certaines des prestations suffit d'ailleurs, à lui seul, à éviter de tels cumuls au-delà du plafond de ressources retenu. Mais toutes les prestations recensées n'ont pas ce caractère différentiel ou ne sont pas soumises à un plafond de ressources de même niveau. De même, on a vu que le champ des ressources soumises à plafonnement peut varier. Autrement dit, certaines de ces prestations peuvent se cumuler individuellement : par exemple, l'allocation de réversion minimale peut se cumuler avec l'allocation chômage de fin de droits. De même, si le total "prestations familiales + API" ne peut dépasser les montants d'API indiqués dans le graphique pour une personne isolée chargée de famille, le chômeur en fin de droits peut, quant à lui, percevoir en plus les allocations familiales ou le complément familial. De même pour le retraité prestataire du minimum vieillesse ou la bénéficiaire de l'assurance veuvage.
- la plupart de ces minima se réfèrent enfin à l'individu. Ils donnent donc une idée de la situation de ressources minimales d'un individu répondant à un moment donné à certaines caractéristiques précises. Mais ils ignorent la situation réelle d'une famille ou d'un ménage où peuvent se cumuler, selon les cas, plusieurs de ces prestations individuelles (par exemple, deux allocations chômage de solidarité) ou une de ces prestations avec d'autres ressources perçues par ailleurs par d'autres membres de la famille. Autrement dit, les niveaux minima fournis ne correspondent pas toujours aux ressources minimales dont disposent effectivement les ménages concernés.

Il reste que le graphique 1 donne une bonne idée des inégalités de ressources minimales assurées par la législation sociale. Il ne signifie cependant pas, ni que toute la population peut, à un titre ou à un autre, y accéder, ni que c'est obligatoirement de cette seule ressource que vivent les ménages comprenant un bénéficiaire des prestations recensées.

L'objectif du chapitre suivant est précisément d'apprécier, entre autres, comment les créations locales de revenu minimum se situent par rapport aux minima légaux existants.

### CHAPITRE III

ANALYSE COMPARÉE DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION  
DE QUELQUES REVENUS MINIMA LOCAUX ET DE LEUR MISE EN ŒUVRE

C'est du constat global effectué (chapitre II) sur la diversité des minima assurés par la protection sociale légale et leurs conditions d'attribution, que naît, dans un certain nombre de collectivités locales, l'idée de mettre en place un "filet de sécurité" moins lâche, tentant de répondre à l'accroissement sensible du nombre d'individus ou de familles pour lesquels le minimum de subsistance ne paraît plus assuré.

La définition des prestations créées localement dans ce but tente en effet de répondre, parfois partiellement, à au moins quatre des défauts soulevés par l'analyse précédente.

1) Les différents minima légaux s'adressent à des groupes-cibles de population, plus ou moins précisément définis, répondant à certaines situations économiques, sociales ou démographiques données. En aucun cas, ils ne reposent sur un critère quelconque *d'universalité*, qui viserait à assurer à chacun, quelle que soit sa condition ou sa situation, l'assurance d'un véritable revenu minimum. L'analyse met en effet à jour des groupes non couverts, tels que des parents isolés n'ayant plus droit à l'API, des chômeurs non indemnisés, ou trop peu, des personnes n'ayant travaillé ou ne travaillant que quelques heures par semaine, des veuves n'ayant pas encore droit à la réversion, des jeunes n'ayant pas encore exercé d'activité professionnelle, des handicapés n'ayant pas un taux d'incapacité suffisant pour bénéficier de l'A.A.H. , etc...

D'où l'idée de viser ou de tendre vers une certaine universalité dans la définition des bénéficiaires (Besançon et Nîmes, par exemple). Dans certains cas cependant, naît aussi l'idée d'une *aide spécialisée*, concernant certains groupes de population dont il apparaît qu'ils ont le moins de possibilités de bénéficier d'aides légales, voire extra-légales, existantes (Nantes par exemple).

En réalité, le choix entre ces deux politiques (globale ou sectorielle) repose très directement sur les possibilités financières de la collectivité locale qui décide de créer la prestation.

- 2) Sauf pour ce qui concerne les personnes âgées ou handicapées, l'idée de *permanence* d'un revenu minimum garanti ne figure pas dans la législation sociale. Les minima légaux sont en effet le plus souvent limités dans le temps ou correspondent à certaines situations particulières répondant, directement ou non, à des moments précis de la vie de l'individu ou de la famille. *Sans prétendre assurer cette permanence*, les responsables locaux, prenant acte des défauts liés à l'existence d'une multiplicité d'aides légales ou extra-légales, notamment l'inadéquation entre le caractère quasi-permanent de certaines situations et les réponses ponctuelles qui leur sont apportées, sont conduits à envisager la substitution à des "dépannages" au coup par coup d'une aide moins aléatoire, visant à assurer aux plus démunis une "pause" de plus ou moins longue durée, leur permettant de se libérer temporairement du souci du quotidien.
- 3) Le maquis législatif existant, la diversité des montants minima garantis et les cumuls possibles de prestations incitent les collectivités locales à ne pas créer une prestation forfaitaire "de plus", qui viendrait prendre place dans la gamme de celles existantes. Ces collectivités visent plutôt la mise en oeuvre, avec le souci de mieux cibler au moindre coût les populations les plus démunies, d'une prestation *différentielle* tenant compte à la fois de l'ensemble des ressources perçues par un même individu, mais aussi de toutes celles touchées dans une même cellule familiale. Cette prise en compte différentielle ne va pas cependant sans poser la question du rôle propre du revenu minimum et de ses effets par rapport aux politiques sociales ou familiales globales, définies au niveau national (1).

Cette conception revient aussi à considérer l'allocation différentielle servie comme un dernier filet de sécurité, ne pouvant donc être perçue qu'une fois toutes les autres possibilités de secours ou d'aides diverses épuisées.

- 4) Enfin, la volonté de prendre en compte la cellule familiale dans son ensemble dans les critères d'attribution d'une aide mieux ciblée sur les populations les plus précaires, conduit à ne plus raisonner uniquement en termes d'aides monétaires individuelles, mais plutôt en termes de niveaux de vie.

---

(1) On verra qu'en ce qui concerne le revenu minimum social garanti de Besançon, le cheminement vers une telle prise en compte globale s'est fait par à-coups contradictoires.

D'où l'adoption de barèmes de distribution de l'allocation variant selon la taille du ménage ou de la famille, se référant donc à des échelles d'équivalence conduisant à attribuer à chaque membre du ménage une valeur définie sous forme d'unités de consommation. Cette évolution pose le problème de la définition des "normes" de consommation à adopter et l'on verra que les choix effectués en la matière sont loin d'être indifférents vis-à-vis du type et de l'étendue de la population touchée par l'aide ainsi créée.

Cependant, la définition des conditions d'attribution de la prestation, de ses bénéficiaires potentiels et des barèmes à retenir passe par la prise en compte de deux *contraintes* principales, qui influent très directement sur les choix effectués. La première est toujours mise en avant et constitue, avouée ou non, une explication prépondérante aux décisions prises. La seconde est souvent directement formulée -parfois elle est seulement sous-jacente aux critères d'attribution-, mais elle marque toujours les pratiques d'attribution ou de gestion de la prestation :

a. La contrainte financière préside non seulement à la définition des critères d'attribution de l'allocation, mais conduit parfois à rejeter purement et simplement l'idée même de la mise en place du revenu minimum. Quand, devant l'accroissement sensible du nombre de personnes ou de familles dans l'impossibilité de faire face aux besoins essentiels de l'existence, apparaît l'idée de créer une prestation visant à garantir aux plus démunis un certain niveau de ressources, la première question posée est celle de son coût financier. La crainte des élus est évidemment de devoir s'engager dans des dépenses importantes dont la croissance ne pourrait plus être maîtrisée. De fait, on sait que le nombre de personnes démunies est très mal connu, aussi bien localement que nationalement. Même si les CCAS et les services sociaux départementaux connaissent l'étendue des populations auxquelles ils servent secours et aides financières diverses, le passage à la notion de *garantie* de ressources minimales pose la question de l'évaluation des populations moins connues, auxquelles aucune prestation légale ou facultative n'est servie, et celle de leur niveau de ressources. La crainte des débordements financiers est d'ailleurs d'autant plus grande que, non seulement ceux-ci se traduiraient directement par un accroissement de la pression fiscale locale, à un moment où les élus visent plutôt à la con-

tenir, mais aussi que le sentiment prévaut que les situations de détresse constatées relèvent en bonne partie de l'inadaptation de la protection sociale légale aux évolutions économiques et qu'il revient donc à l'Etat de prendre en charge ces situations.

C'est ainsi que les contraintes financières conduisent à l'adoption de règles diverses, et parfois de pratiques non codifiées, ayant pour conséquence de limiter, directement ou indirectement, le nombre des bénéficiaires de l'allocation.

- b. La deuxième contrainte est liée au *refus de s'engager dans la création d'une prestation qui favoriserait l'assistance et la désincitation au travail*. C'est ainsi qu'apparaît l'idée de lier l'attribution des allocations à un suivi social, concrétisé par un contrat, effectif ou "simplement moral", entre le bénéficiaire et l'institution prestataire ou entre le bénéficiaire et le travailleur social chargé du suivi. A cette contractualisation de l'échange, correspond l'idée de réinsertion sociale du bénéficiaire, par exemple sous forme de formation ou d'activité professionnelle, visant le recouvrement, ou un début de recouvrement, de son *autonomie*.

Les interrogations posées alors sont celles de définir précisément les conditions de cette réinsertion, d'apprécier quel type de suivi social peut être assuré pour chaque type de population et, par contre-coup, de fixer la nature, plus ou moins contraignante, du "contrat". Là encore, certaines règles d'attribution du revenu minimum en résultent, qui portent en germe soit de nouvelles exclusions de populations, soit certaines limitations sensibles à l'automaticité éventuelle du système.

Ainsi sont donc dès l'entrée réunis les éléments de contradiction flagrante entre, d'un côté, l'idée de garantir (la notion de garantie recouvre ici celles d'automaticité et de permanence) un certain niveau de ressources à l'ensemble de la population et, de l'autre, celle d'éviter tout débordement financier comme d'exiger des bénéficiaires des contreparties à l'aide accordée.

Cette contradiction va bien sûr apparaître tout autant dans l'examen des conditions d'attribution de la prestation que dans sa mise en oeuvre pratique.

La première section de ce chapitre est consacrée aux *conditions générales* d'attribution de l'allocation (hors conditions de ressources) et à leurs différences et similitudes par zone. La seconde section s'attache aux conditions d'attribution, ou de calcul de l'allocation, liées aux *ressources* des bénéficiaires. La troisième section compare les différents *barèmes* locaux servant de base au calcul de la prestation. Une quatrième section concerne les *procédures d'instruction* des dossiers, les modalités de mise en oeuvre pratique de l'allocation contribuant elles-mêmes à modeler le caractère propre de la prestation. Enfin, une cinquième section est consacrée aux *mesures d'accompagnement* du revenu minimum (type de contrat, type de réinsertion, suivi) du point de vue de leur application concrète dans quelques-uns des lieux observés.

## Section I

### LES CONDITIONS GENERALES D'ATTRIBUTION DE LA PRESTATION

Les tableaux B1 et B2 permettent de comparer les conditions générales d'attribution de la prestation (autres que les conditions de ressources) dans les six zones retenues. Ils mettent en évidence les particularités propres à chaque expérience. Une caractéristique commune apparaît néanmoins, surtout mise en avant à Besançon, Nîmes et Clichy, où elle constitue une condition expresse d'attribution du revenu minimum : elle concerne la nécessité pour le bénéficiaire d'engager les démarches nécessaires à l'obtention de tous les autres avantages prévus par la législation sociale (cf. infra). Les différences par contre sont nombreuses. Sans reprendre dans le détail tous les éléments figurant dans les tableaux B1 et B2, on relève que celles-ci portent principalement sur les cinq caractéristiques suivantes.

#### 1 - LE CHAMP DE LA POPULATION VISEE.

Trois de ces créations se veulent "généralistes", c'est-à-dire concernent a priori l'ensemble de la population (Besançon, Nîmes, Territoire de Belfort (1)). Mais elles peuvent être agrémentées de certaines conditions, telles que l'inscription obligatoire à l'ANPE pour tous les actifs potentiels à Nîmes ou pour les chômeurs à Besançon.

Deux autres minima concernent des groupes précis de la population, définis par rapport à leur situation vis-à-vis de l'emploi (travailleurs privés d'emploi à Clichy) et, conjointement, leur situation familiale (personnes isolées et couples sans enfants, au chômage, à Nantes). Ces choix relèvent souvent, comme on l'a déjà noté, d'un compromis entre l'analyse des principales carences du système de protection sociale et le coût financier de l'instauration de l'allocation. On remarque cependant qu'à

-----  
(1) Le code d'attribution du Territoire de Belfort précise que les bénéficiaires de l'API ne peuvent percevoir le Contrat-Ressources Personnalisé d'Autonomie (CRPA). La comparaison du montant de l'API (cf. chapitre I) et du barème adopté dans le département pour l'attribution du CRPA impliquait automatiquement cette exclusion.

Clichy, la qualification du groupe bénéficiaire est relativement floue (1) : l'allocation différentielle n'y concerne pas les demandeurs d'emploi, mais les "travailleurs privés d'emploi". Les primo-demandeurs en sont donc exclus, ce qui revient indirectement à y instaurer en plus une sélection relative à l'âge et au sexe du bénéficiaire potentiel (puisque la condition élimine une bonne partie de jeunes et de femmes n'ayant jamais exercé d'activité professionnelle).

Le "complément local de ressources" de l'Ille-et-Vilaine est dans une situation que l'on pourrait qualifier d'intermédiaire entre les prestations "généralistes" et les prestations "sélectives" : il est soumis à une condition d'âge (25 à 55 ans) et exclut les ménages percevant une quelconque allocation de chômage. Le barème adopté revient cependant à le considérer plus proche, sans l'y assimiler, des trois cas qualifiés de "généralistes" (2).

## 2 - LE TYPE DE CONTREPARTIE.

La philosophie même du système adopté est fondamentalement différente entre le CLR d'Ille-et-Vilaine et les cinq autres prestations. En effet, dans l'Ille-et-Vilaine, *l'allocation n'est servie qu'en échange d'une activité d'intérêt général*, dont la durée varie avec le montant de l'aide versée (calculée dans les conditions évoquées dans la section suivante, tableau C2). Dans les cinq autres zones, par contre, aucune activité n'est proposée lors de l'attribution de l'allocation. En fait, l'obtention d'un emploi par le bénéficiaire se traduira, dans ces cinq cas, par une augmentation de ses ressources, donc par une réduction (proportionnelle ou non aux ressources supplémentaires acquises, cf. section suivante) du montant de l'aide versée. Autrement dit, c'est le travail effectué qui confère la prestation dans l'Ille-et-Vilaine ; par contre, tout emploi rémunéré a pour effet de réduire ou de supprimer celle-ci dans les cinq autres régions (3).

-----  
(1) Cette commune est la seule où il n'existe pas de code d'attribution écrit.

(2) En effet, le barème étant fixé à 1.900 Francs pour une personne seule, il élimine de fait les bénéficiaires du minimum vieillesse et la majorité des personnes seules prestataires des allocations chômage de solidarité ou de fin de droits.

(3) Le type de travail effectué dans chacune de ces deux hypothèses est cependant différent et le sens que le bénéficiaire peut lui accorder varie probablement sensiblement.

Le contrat lui-même est écrit et signé à Nîmes et dans le Territoire de Belfort, alors qu'il est simplement "moral" à Besançon et à Nantes (1). Son libellé apparaît d'ailleurs plus contraignant à Nîmes que dans le Territoire de Belfort : dans ce dernier cas, la contrepartie ne se réfère pas explicitement à une formulation-type, tandis qu'à Nîmes, l'article 1 du contrat indique que le bénéficiaire du MSG "s'engage à rechercher effectivement un emploi et à *accepter, sauf impossibilité dont la réalité devra être constatée, toute proposition de réinsertion* (formation, apprentissage, réapprentissage, emploi) *qui lui sera faite par le Bureau d'aide sociale*". Le non-respect de cette clause peut entraîner "la diminution, voire la suppression, du MSG".

### 3 - LA DUREE DE RESIDENCE DANS LA COMMUNE OU LE DEPARTEMENT.

Souvent passée sous silence, cette condition peut être sérieusement limitative pour les bénéficiaires potentiels (2). Elle constitue en effet une cause importante d'exclusion du champ de la prestation pour des catégories démunies, dont la mobilité géographique peut être forte. L'analyse des rejets n'étant qu'embryonnaire dans chaque lieu concerné, on ne peut malheureusement chiffrer précisément l'étendue de ces exclusions.

L'instauration de cette clause dans chaque collectivité locale répond très directement au souci premier des élus de ne pas détourner la notion de "solidarité locale ou communale", à l'origine de la création de l'allocation. Limité à *un an* de résidence dans la commune de Besançon et à Nantes, la condition passe à *deux ans* à Clichy et dans l'Ille-et-Vilaine et à *trois ans* dans le Territoire de Belfort. A Nîmes, le code d'attribution se réfère à une condition de résidence *antérieure* à la création de la prestation (un an à la date du 1er décembre 1984), ayant pour but d'éviter l'installation éventuelle dans la ville de personnes attirées uniquement par l'allocation. La condition de durée de résidence s'accroît donc sans cesse à Nîmes : elle y était de trois ans en décembre 1986.

-----  
(1) Nous reviendrons dans la section V sur le contenu de ce contrat et sur le "suivi" des bénéficiaires.

(2) D'autant que les documents justificatifs de cette résidence sont partout effectivement réclamés. Ceci exclut en particulier les "habitations mobiles", les "sans domicile fixe" ou bien sûr, les situations "irrégulières".

Tableau B1

TYPE DE BENEFICIAIRES ET PRINCIPALES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DU REVENU MINIMUM  
(autres que la condition de ressources) DANS LES SIX ZONES OBSERVEES

|                                                                | Besançon<br>Minimum social garanti M.S.G.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Nîmes<br>Minimum social garanti M.S.G.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Nantes<br>Minimum social                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Date de mise en application et organisme gérant la prestation  | Personnes âgées et handicapées : 1968<br>Femmes seules chargées de famille : 1974<br>Familles et personnes isolées en difficulté : 1975<br>C.C.A.S.                                                                                                                                                                                                                                                    | Janvier 1985<br>C.C.A.S.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Novembre 1985<br>C.C.A.S.                                                                                                                                                         |
| Type d'allocation et nombre de bénéficiaires                   | Allocation différentielle<br>1739 ménages bénéficiaires en 1985                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Allocation différentielle<br>1478 ménages bénéficiaires en 18 mois (1985 et 1er semestre 1986)                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Allocation différentielle<br>753 ménages bénéficiaires en 11 mois de 1986                                                                                                         |
| Catégories de bénéficiaires (sous conditions de ressources)    | Tout ménage (familles et personnes isolées avec ou sans enfants) sauf les étudiants (et en général, les bénéficiaires de T.U.C.)                                                                                                                                                                                                                                                                       | Tout ménage (familles et personnes isolées avec ou sans enfants) sauf les étudiants et les personnes placées dont l'hébergement est pris en charge par une association ou un régime d'assurance sociale.<br>Les étrangers doivent être en situation régulière de résidence sur le territoire.                                                                                                             | Couples sans enfants et personnes seules (1), Agés de 18 à 65 ans, Jeunes majeurs de 18 à 21 ans domiciliés chez leurs parents (2),<br><i>Tous au chômage, inscrits à l'ANPE.</i> |
| Condition de résidence dans la commune                         | Un an                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | "Un an à la date du 1.12.1984", soit :<br>3 ans en décembre 1986                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Un an                                                                                                                                                                             |
| Conditions d'attribution autres que la condition de ressources | Il faut avoir engagé les démarches nécessaires à l'obtention de tous les autres avantages prévus par la législation sociale.<br>De plus :<br>- pour les chômeurs, l'inscription à l'A.N.P.E. est obligatoire.<br>- si ce n'est pas le cas ou pour ceux en fin de droits ou ceux ayant quitté volontairement leur emploi, il y a étude approfondie de la situation par l'assistante sociale du C.C.A.S. | "L'aide ne pourra être accordée qu'après qu'aient été engagées les démarches nécessaires à l'obtention de tous les autres avantages prévus par la législation ou réglementation".<br>Le respect des clauses du "contrat", précisant les modalités de réinsertion conditionne le maintien au droit à l'allocation.<br>De plus, pour les catégories en âge de travailler, inscription obligatoire à l'ANPE. | Etre inscrit à l'A.N.P.E. et à la recherche effective d'un emploi                                                                                                                 |
| Durée totale de perception                                     | Illimitée en théorie, mais "le M.S.G. ne peut devenir un acquis définitif ou de longue durée qui aurait pour résultat d'entretenir une situation de dépendance ou d'assistance". L'aide financière peut être refusée ou supprimée "en cas de mauvaise volonté manifeste de la part du demandeur de coopérer à l'action engagée en sa faveur".                                                          | Illimitée en théorie mais "le M.S.G. ne saurait être considéré comme un acquis définitif qui aurait pour conséquence de maintenir les personnes aidées dans une situation de dépendance ou d'assistance". Suspension ou suppression en cas de refus quelconque d'emploi ou de formation proposé.                                                                                                          | Illimitée (mais avec dégressivité des montants perçus pour les 3ème et 4ème trimestres de versement. Au-delà, reprise au taux plein).                                             |
| Durée d'attribution avant nouvel examen du dossier             | Personnes âgées et handicapées :<br>trois mois<br>autres cas : un mois                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Trois mois                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Trois mois                                                                                                                                                                        |
| Contrepartie                                                   | "Contrat moral passé avec tout bénéficiaire du M.S.G."                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Le M.S.G. est accordé sur la base d'un "contrat-type" passé entre le bénéficiaire et le représentant de la ville, définissant les modalités de réinsertion envisagées.<br>Ce contrat doit être signé par le bénéficiaire.<br>Objet : accepter tout emploi ou formation proposé<br>Ce contrat ne concerne que les "actifs potentiels" (donc hors personnes âgées).                                         | "Contrat moral entre le service et le bénéficiaire".                                                                                                                              |

(1) Y compris personnes seules hébergées en foyer.

(2) Dans ce cas, il ne s'agit pas d'une allocation différentielle.

Tableau B2

TYPE DE BENEFICIAIRES ET PRINCIPALES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DU REVENU MINIMUM  
(autres que la condition de ressources) DANS LES SIX ZONES OBSERVEES

|                                                                       | Clichy<br>Indemnité différentielle                                                                                                                                                                         | Territoire de Belfort<br>Contrat-ressources personnalisé<br>d'autonomie                                                                                                                                                                                       | Ille-et-Vilaine<br>(7 communes du département y étaient<br>associées fin octobre 1986)<br>Complément local de ressources                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Date de mise en application<br>et organisme gérant la presta-<br>tion | Février 1985 (1)<br>C.C.A.S.                                                                                                                                                                               | Juin 1986<br>Services sociaux départementaux                                                                                                                                                                                                                  | Septembre 1986<br>Services sociaux départementaux, CCAS<br>et C.A.F.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Type d'allocation et nombre<br>de bénéficiaires.                      | Allocation différentielle<br>144 bénéficiaires en 1985                                                                                                                                                     | Allocation différentielle                                                                                                                                                                                                                                     | Allocation différentielle                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Catégorie de bénéficiaires<br>(sous conditions de ressour-<br>ces)    | Travailleurs privés d'emploi (hors<br>primo-demandeurs) (1)                                                                                                                                                | Tout ménage comportant au moins une<br>personne de plus de 25 ans, hors béné-<br>ficiaires de l'A.P.I.                                                                                                                                                        | Tout ménage comportant au moins<br>une personne de plus de 25 ans,<br>n'ayant aucun droit ouvert au titre de<br>l'assurance chômage (y.c. allocation<br>de solidarité), non pris en charge par<br>un dispositif de formation, non béné-<br>ficiaire d'un TUC ou d'allocation<br>d'insertion.<br>Les bénéficiaires doivent avoir entre<br>25 et 55 ans (sauf cas particuliers).<br>Les personnes en attente de presta-<br>tions supérieures au plafond ne peu-<br>vent en bénéficier. |
| Condition de résidence<br>dans la commune ou le départe-<br>ment      | Deux ans dans la commune                                                                                                                                                                                   | Trois ans dans le département                                                                                                                                                                                                                                 | Deux ans dans le département                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Conditions d'attribution<br>autres que la condition de<br>ressources  | Engager les démarches pour bénéficier<br>de tous les avantages légaux auxquels<br>on peut prétendre.<br>Il faut être inscrit à l'A.N.P.E. et<br>apporter la preuve de recherches ef-<br>fectives d'emploi. | Respecter les engagements prévus dans<br>le contrat                                                                                                                                                                                                           | Réaliser la contrepartie (activité<br>d'intérêt général ou action de forma-<br>tion). Le bénéficiaire perd la qualité<br>de demandeur d'emploi.<br>A Rennes, la perception du C.L.R. sup-<br>prime les autres aides facultatives<br>régulières.                                                                                                                                                                                                                                      |
| Durée totale de perception                                            | Six mois par an.                                                                                                                                                                                           | Un an, puis carence de trois mois,<br>puis une autre année au maximum                                                                                                                                                                                         | Un an, puis carence de trois mois,<br>puis une autre année au maximum.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Durée d'attribution avant<br>nouvel examen du dossier.                | Un mois en général.                                                                                                                                                                                        | Trois mois.                                                                                                                                                                                                                                                   | Trois mois.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Contrepartie                                                          | Preuve de recherches effectives d'emploi                                                                                                                                                                   | Accordé sur la base d'un contrat per-<br>sonnalisé écrit, passé entre le départe-<br>ment et le bénéficiaire, défini par<br>le travailleur social. Contenu du con-<br>trat de nature diverse (recherche<br>d'emploi, de formation, apurement de<br>dettes...) | Contrepartie concrétisée par un con-<br>trat personnalisé, sous forme d'une<br>activité d'intérêt général et/ou d'une<br>action de formation.<br>La contrepartie sous forme d'activité<br>est variable selon le montant de l'ai-<br>de : si aide $\geq$ à 1500 F., 20 heures de<br>travail par semaine ; si l'aide est<br>comprise entre 500 et 1500 F., 10 à 20<br>heures par semaine. Si moins de 500 F.<br>contrepartie variable.                                                 |

(1) Depuis 1979, il existe aussi une indemnité différentielle pour les personnes âgées (22 bénéficiaires en 1985).

#### 4 - LA DUREE TOTALE DE PERCEPTION.

Illimitée en théorie à Besançon, Nîmes (sous condition du respect des contreparties) et Nantes, la durée totale de perception est plafonnée à deux ans dans le Territoire de Belfort et dans l'Ille-et-Vilaine (avec délai de carence au bout d'un an) et à six mois par an à Clichy. Ces délais ne s'appliquent évidemment que lorsque toutes les autres conditions d'attribution sont encore réunies. Toutes les collectivités locales exigent en effet communication de toute modification intervenant dans la composition de la famille ou des ressources de l'allocataire.

L'évolution intervenue à Clichy, quant à la définition de la durée maximale de perception, est significative des contradictions précédemment évoquées entre le principe de garantie de la prestation et la volonté d'y adjoindre des contreparties incitant à la réinsertion. Créé au début de 1985 sans limitation de durée, le minimum garanti a paru en effet "accroître fortement le risque d'installation des bénéficiaires dans une situation d'assistance, sans réaction vers une réinsertion dans le monde du travail". Dès 1986, l'attribution de l'indemnité différentielle a donc été limitée à six mois sur un exercice (1).

#### 5 - LA PERIODICITE D'EXAMEN DU DOSSIER (2).

Cette question est, dans la pratique, fondamentale car elle influe directement sur la durée totale moyenne d'attribution de l'allocation. Bien sûr, plus la période d'attribution est courte, plus le caractère automatique ou permanent de la prestation est susceptible d'être remis en cause. Mais la réalité du suivi de la situation de l'allocataire peut en être plus importante.

Les dossiers sont réexaminés *mensuellement* à Besançon (sauf pour les personnes âgées et les handicapés) et, pour la majorité des cas, à Clichy. Ils le sont *trimestriellement* dans les quatre autres collectivités locales étudiées.

- 
- (1) Les familles ne restent d'ailleurs pas sans aide les six autres mois de l'année, l'attribution d'un "secours transitoire", servi également par le CCAS, mais de montant moins élevé que le revenu minimum, pouvant prendre le relais.
- (2) Il s'agit ici de la période pour laquelle la prestation est accordée avant de procéder à un nouvel examen du dossier. Ce nouvel examen peut alors donner lieu à l'ouverture d'une nouvelle période de perception de même durée .

En réalité, on peut se demander si le choix de la périodicité d'examen du dossier n'exerce pas, à lui seul, une influence prépondérante sur le caractère même du revenu minimum : nombre de communes fixent en effet comme objectif à la création du revenu minimum la nécessité de remplacer des aides facultatives ponctuelles et instables par une prestation de plus longue durée permettant aux familles en situation de précarité de "souffler un peu". Ainsi relève-t-on dans les objectifs visés par la création du MSG de Besançon, la nécessité de substituer "à des actions de dépannage au coup par coup" une "véritable solidarité permanente agissant préventivement au profit des plus défavorisés".

Dans ces conditions, le choix à Besançon d'une périodicité d'examen du dossier *mensuelle* apparaît contradictoire avec l'objectif visé (1). Ce choix est révélateur du compromis toujours nécessaire entre les différentes préoccupations présidant à la mise en place de l'allocation. Ne trouve-t-on pas en effet, en introduction du code d'attribution du MSG bisontin : "Véritable droit local, le MSG ne peut cependant devenir un acquis définitif ou de longue durée qui aurait pour résultat d'entretenir les personnes aidées dans une situation de dépendance et d'assistance" ?

-----  
(1) On verra (chapitre IV) que ce choix exerce effectivement une grande influence sur la durée moyenne d'attribution de la prestation.

## Section II

### LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION OU DE CALCUL DE L'ALLOCATION LIEES AUX RESSOURCES DES BENEFICIAIRES

Dans tous les cas retenus, l'allocation versée est *différentielle*. Son principe est le suivant : l'aide servie se calcule par différence entre les ressources du bénéficiaire et un barème préalablement fixé, variant en général selon la taille de la famille.

Quatre questions principales se posent donc ici, avant d'apprécier dans la section suivante les variations des barèmes eux-mêmes : à quelle unité se réfère-t-on pour calculer les ressources perçues (individu, famille, ménage) ? Quelles ressources sont prises en compte ? Certaines ressources sont-elles évaluées ? Y-a-t-il enfin des exceptions à l'application stricte du calcul différentiel ?

Les tableaux C1 et C2 permettent d'y apporter les réponses applicables dans chaque zone.

#### 1 - L'UNITE DE REFERENCE.

Dans la majorité des cas, ce sont les ressources du *ménage*, c'est-à-dire de l'ensemble des personnes vivant sous le même toit, qui sont prises en compte. On retrouve là la volonté, déjà signalée, de mieux cibler les groupes les plus démunis en se référant à la "cellule familiale élargie", ou au ménage, lieu de solidarités familiales, plutôt qu'à l'individu.

A Nantes, cependant, on n'enregistre que les ressources des seuls demandeurs eux-mêmes (personnes seules ou couples sans enfants), étant entendu qu'on ne peut percevoir deux "minima sociaux" dans un même ménage (1). A Besançon, on ne tient pas compte des enfants ayant des ressources propres.

-----  
(1) Ce n'est pas le cas, dans cette commune, pour les "jeunes majeurs vivant chez leurs parents". Il peut y avoir là deux prestations servies dans le même ménage. D'autre part, pour le calcul de l'allocation attribuée dans ce cas, ce sont les ressources de la famille d'accueil qui sont prises en compte (cf. tableau C1).

Tableau C1

## PRINCIPALES CONDITIONS DE CALCUL DE L'ALLOCATION LIEES AUX RESSOURCES DANS CHACUNE DES SIX ZONES OBSERVEES

|                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Resançon                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Nîmes                                                                                                                                                                                                                                                                | Nantes                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Éléments relatifs à l'évaluation des ressources servant de base au calcul de la prestation                         | Unité de référence                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Ensemble des personnes vivant sous le même toit, y compris enfants mineurs sans ressources, non compris enfants mineurs avec ressources ou enfants majeurs.<br>Exception : sont examinés séparément les enfants majeurs sans ressources, vivant chez leurs parents ; les personnes seules ou couples sans ressources vivant chez des amis ou parents ; les parents sans ressources vivant chez leurs enfants. Dans ces cas, on ne peut percevoir plus de 50% du taux plein du barème applicable au cas considéré. | Ensemble des personnes vivant sous le toit du demandeur                                                                                                                                                                                                              | Personnes seules et couples sans enfants ; ressources des demandeurs eux-mêmes.<br>Jeunes majeurs vivant chez leurs parents : ce sont les ressources de la famille d'accueil qui sont prises en compte (père, mère, grands-parents, oncle et tante, frères et sœurs) (2) |
|                                                                                                                    | Ressources prises en compte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Toutes (y compris prestations familiales, secours, ASE) sauf les bourses d'enseignement primaire, secondaire ou technique, sauf allocation compensatrice de charge pour les handicapés ou personnes âgées.                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Toutes (y compris prestations familiales, secours, ASE). Pour les personnes âgées, exclusion de l'allocation-logement à caractère social et de la retraite des anciens combattants.                                                                                  | Toutes (y compris allocation-logement, aide sociale).                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                                    | Ressources évaluées (1)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | "Travail au noir".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | "Travail au noir".<br>Obligations alimentaires non versées.<br>"Aides de faits" (cohabitation, repas chez des amis, logés gratuitement, etc).<br>Biens immobiliers (1/12 de la valeur locative du bien).                                                             | -                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Exceptions au calcul de la prestation évaluée par stricte différence entre le barème et le montant des ressources. | - L'aide totale ne peut être supérieure au SMIC net (SMIC brut calculé pour 39 heures par semaine et diminué des cotisations sociales estimées à 16,4 %)<br>- "Lorsque la situation de la personne qui bénéficie du M.S.G. n'évolue pas rapidement, qu'aucun projet à court terme ne peut être envisagé, le montant de l'allocation peut être exceptionnellement modulé". | "Lorsqu'il y a doute sur la situation réelle".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | - Adaptation codifiée du barème (en baisse) pour les personnes seules vivant en foyer d'hébergement.<br>- Pour les jeunes majeurs vivant chez leurs parents, "adaptation" du plafond de ressources de la famille d'accueil en fonction de sa situation familiale (2) |                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Autres caractéristiques relatives à l'attribution.                                                                 | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Enquête sur les revenus des ascendants, descendants ou parents tenus à l'obligation alimentaire.<br>Prise d'hypothèque éventuelle en cas de patrimoine, prévue dans le code.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | -                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Autres modalités particulières du calcul de l'attribution visant à une réduction de la désincitation au travail    | -<br>(voir ci-dessus)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Diminution du plafond du barème les 3ème et 4ème trimestres de perception mais, au-delà, reprise du taux plein.                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                          |

(1) Informations recueillies sur place, en général non codifiées.

(2) Dans ce cas, l'allocation est forfaitaire et non différentielle.

Tableau C2

## PRINCIPALES CONDITIONS DE CALCUL DE L'ALLOCATION LIEES AUX RESSOURCES DANS CHACUNE DES SIX ZONES OBSERVEES

|                                                                                                                   |                             | Clichy                                                                                                                                                                                                  | Territoire de Belfort                                                                                                                                                                                                                                          | Ille-et-Vilaine                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Eléments relatifs à l'évaluation des ressources                                                                   | Unité de référence          | Le ménage dans son ensemble.                                                                                                                                                                            | Le ménage dans son ensemble.                                                                                                                                                                                                                                   | Le ménage dans son ensemble.                                                     |
|                                                                                                                   | Ressources prises en compte | Toutes (y compris prestations familiales, ASE, secours) mais le loyer plus les charges en sont déduits. Les ressources nettes sont alors comparées au barème pour calcul de l'allocation différentielle | Toutes (avec abattements indiqués ci-après), y compris prestations familiales sauf allocation-logement et APL, allocation d'éducation spéciale et AJE jusqu'au troisième mois.                                                                                 | Toutes y compris prestations familiales, non compris allocation-logement et APL. |
|                                                                                                                   | Ressources évaluées (1)     | ?                                                                                                                                                                                                       | "Travail au noir"<br>Biens immobiliers                                                                                                                                                                                                                         | ?                                                                                |
| Exceptions au calcul de la prestation évaluée par stricte différence entre le barème et le montant des ressources |                             | -                                                                                                                                                                                                       | - Les ressources totales du ménage (y compris allocation) ne doivent pas dépasser 85 % des ressources dont celui-ci pourrait bénéficier si un de ses membres était rémunéré au SMIC. En cas de dépassement, l'allocation différentielle est diminuée d'autant. | -                                                                                |
| Autres caractéristiques relatives à l'attribution.                                                                |                             | -                                                                                                                                                                                                       | -                                                                                                                                                                                                                                                              | -                                                                                |
| Autres modalités particulières du calcul de l'attribution visant à une réduction de la désincitation au travail   |                             | -<br>(Six mois seulement de perception dans l'année)                                                                                                                                                    | Abattement de 30 % sur tout revenu provenant d'un travail déclaré ou d'une indemnisation de stage et de TUC. Si un emploi est trouvé en cours de contrat, maintien du versement total de l'allocation le mois suivant et à 50 % le mois d'après.               | (Attribution directement liée à une activité).                                   |

(1) Informations recueillies sur place, en général non codifiées.

## 2 - LES RESSOURCES PRISES EN COMPTE.

La volonté de mieux cibler l'aide au moindre coût conduit, dans la majorité des cas, à prendre en compte *l'ensemble des ressources du ménage*. Quelques exceptions existent cependant, concernant principalement l'allocation logement et l'aide personnalisée au logement (APL), qui ne sont pas incluses dans les ressources du ménage dans le Territoire de Belfort et dans l'Ille-et-Vilaine (1). De même, si ces prestations sont prises en compte à Clichy, il s'y opère une compensation, car le loyer et les charges du logement sont déduits du total des revenus pour déterminer les ressources disponibles nettes applicables au barème.

On trouve là, sous-jacente aux différences locales des ressources prises en compte, une distinction parfois floue entre les revenus qui peuvent être considérés comme des *remboursements de charges spécifiques* et les autres. La délimitation entre ces deux groupes n'est en effet pas toujours très nette car les ressources liées à des charges spécifiques peuvent être, certes, l'allocation logement ou l'APL, mais aussi l'allocation de rentrée scolaire, les bourses d'enseignement, voire toutes les prestations familiales destinées, précisément, à compenser des charges familiales.

Plus largement, ce peut être la *conception* même du rôle et de la place du revenu minimum dans l'ensemble de la politique sociale qui peut influencer sur les ressources à prendre en compte. Le cas de l'évolution des modalités de calcul du MSG à Besançon est de ce point de vue tout-à-fait significatif.

Généralisé en 1975 pour les familles en difficulté, le revenu minimum de Besançon était alors calculé par référence à *l'ensemble* des ressources de la famille, y compris les prestations familiales. En 1976, constatant que le système favorisait plutôt les personnes isolées et les familles de petite taille que les ménages les plus nombreux, le CCAS considéra qu'il

---

(1) C'est aussi le cas de Nîmes, mais pour les seules personnes âgées ou handicapées. En effet, la création du MSG nîmois s'est faite en remplacement d'anciennes aides en nature, bénéficiant essentiellement à ces populations. Or, le niveau du barème adopté à Nîmes, très légèrement supérieur au minimum vieillesse, revient à exclure quasi-automatiquement du bénéfice de l'allocation les retraités bénéficiaires du minimum vieillesse et d'une allocation logement. Dans ces conditions, il a été décidé -il s'agit d'une règle non codifiée- de ne pas prendre en compte l'allocation logement à caractère social dans les ressources des personnes âgées ou handicapées allocataires du MSG. Sur les effets de cette décision, voir le chapitre IV.

n'était "pas normal que la ville compense les inégalités qui, pour des raisons diverses, la nature du logement en particulier, existent dans le montant des allocations familiales que perçoivent des familles de même importance". Le même raisonnement peut aussi s'appliquer aux variations ou inégalités qui apparaissent dans les montants et les types de prestations servies aux différentes catégories de familles, variations selon la taille du ménage notamment, qui sont expressément voulues par la législation sociale. Dans ces conditions, on peut considérer que tout revenu minimum différentiel, prenant en compte dans son calcul l'ensemble des prestations, conduit à contrecarrer cette volonté affirmée par la politique sociale nationale. De fait, le CCAS de Besançon décide, en 1976, de ne plus tenir compte que des seules "ressources primaires" des familles (1), excluant ainsi du calcul de l'aide la majorité des prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation-logement ...).

En juin 1986, une nouvelle délibération du Conseil d'Administration du CCAS décide de revenir sur cette conception : désormais, toutes les ressources de la famille seront prises en compte, y compris l'ensemble des prestations familiales. En effet, prenant le contrepied exact de la politique choisie en 1976, le CCAS constate "des effets pervers du barème, en ce sens qu'il favorise les familles qui perçoivent des allocations familiales et pénalise certaines catégories de bénéficiaires et notamment les personnes seules ou les familles qui n'ont plus d'allocations familiales, alors qu'elles ont toujours de grands enfants à charge" (2).

On retrouve, dans cette modification conséquente du système adopté, à la fois le reflet de l'évolution des préoccupations vers une meilleure couverture relative des populations les moins bien prises en charge par le système social dans son ensemble (c'est-à-dire aujourd'hui les personnes isolées et les couples sans enfants) (3), et le souci de mieux cibler, au moindre coût, les populations démunies. En effet, que ceci soit ou non à l'origine de l'initiative prise, le changement des règles de calcul revient à alléger sensiblement la charge financière liée à l'existence de la prestation.

---

(1) Y compris l'A.P.I.

(2) Extrait du registre des délibérations du Conseil d'Administration du CCAS de Besançon, séance du 17 juin 1986.

(3) Pour les couples avec un enfant, il existe la possibilité de percevoir l'allocation mensuelle de l'ASE.

C'est ce même souci de concevoir la prestation comme un dernier "filet de sécurité" au système général de politique sociale qui conduit, dans la plupart des cas, à prendre en compte dans les ressources, non seulement les prestations sociales légales, mais aussi l'ensemble des aides et secours extra-légaux perçus. Quelques exceptions figurent parfois pour certains secours servis par la même institution que celle attribuant le revenu minimum garanti (en général le CCAS). Nous aurons effectivement l'occasion de relever l'existence d'autres aides financières dans certains CCAS servant le revenu minimum.

Signalons enfin que la prise en compte de l'allocation logement ou de l'APL dans les ressources servant de base au calcul du revenu minimum revient, de fait, à introduire certaines inégalités entre les ménages locataires de leur logement et les autres : dans le cas de propriétaires de leur logement ou de logés gratuitement, la prestation différentielle peut être perçue à plein. Pour les locataires bénéficiant de l'allocation-logement ou de l'APL, par contre, cette perception revient comparativement à diminuer l'aide perçue -et cette diminution peut être importante pour les bénéficiaires de l'APL-. Certes, le pourcentage de propriétaires de leur logement chez les bénéficiaires du revenu minimum semble faible, mais les logés gratuitement peuvent être plus nombreux. La prise en compte de l'ensemble des ressources perçues au niveau du ménage, c'est-à-dire du logement, peut résoudre en partie le problème pour quelques-uns de ces "logés gratuitement". Dans d'autres cas, on procède à une évaluation de l'aide en nature ainsi apportée. A Nîmes, on évalue une "aide de fait" relative à cette location gratuite. C'est aussi ce qui est fait indirectement à Besançon dans le cas de personnes hébergées sans ressources, puisqu'elles ne peuvent percevoir plus de 50 % de l'allocation au taux plein. La différence entre les deux cas est cependant importante, puisqu'à Besançon, le montant maximum de l'aide ainsi évaluée est connu, fixé par le code d'attribution.

### 3 - L'EVALUATION DE CERTAINES RESSOURCES.

Ce point est un des plus délicats car il relève, le plus souvent, de la pratique et du cas particulier, et non du règlement d'attribution. On admet généralement -c'est le cas à Besançon, Nîmes et dans le Territoire

de Belfort- qu'on peut parfois procéder à l'évaluation d'un éventuel travail non déclaré. Mais toute généralisation est impossible à formuler. L'évaluation de biens immobiliers éventuels ne semble, d'autre part, se présenter que rarement. En l'occurrence, peu fréquents sont les formulaires-types d'attribution (ou les rapports d'enquête) dans lesquels la question sur les biens immobiliers possédés (y compris le logement principal) figure.

Le règlement d'attribution de Besançon indique que "le calcul des sommes dues au titre du minimum social garanti prend en compte toutes les ressources réelles de la famille, et non celles dont elle est susceptible de bénéficier ultérieurement, *aucune personne ne vivant des ressources qu'elle devrait ou va avoir, mais de celles dont elle dispose réellement*". De fait, les prestations en attente ne sont pas prises en compte dans le calcul du revenu minimum bisontin.

Le règlement d'attribution en Ille-et-Vilaine, quant à lui, exclut du bénéfice de l'allocation les personnes en attente de prestations supérieures au barème fixé. Ceci est en fait dépendant de la philosophie du système dans ce département, qui est de lier l'attribution de la prestation à l'exercice d'une activité d'intérêt général.

C'est à Nîmes que le code d'attribution est, sur ce point, le plus explicite : il y est indiqué que "si le demandeur du MSG a un dossier en cours d'instruction en vue d'obtenir un des avantages prévus par la législation en vigueur, le MSG pourra être accordé sous réserve de l'engagement du bénéficiaire de procéder au remboursement lors de la perception d'un rappel".

Mais plus généralement, il apparaît qu'à Nîmes certaines "aides de fait" sont plus ou moins systématiquement évaluées et prises en compte dans les ressources du demandeur. Il peut s'agir de travail non déclaré, connu ou supposé (1), de pensions alimentaires, pourtant non perçues, ou d'une évaluation de certaines aides en nature (logement, repas, etc...) (2).

-----  
(1) L'absence de ressources liée à une absence de dettes semble être un des critères principaux de telles suppositions.

(2) Certaines aides sociales non réclamées ou non obtenues (?) seraient aussi, semble-t-il, parfois évaluées.

Le questionnaire-type préalable à l'attribution est effectivement relativement détaillé et permet de relever nombre d'avantages en nature, dont bénéficient éventuellement les demandeurs. Ceci est à relier au principe de base retenu dans cette commune : "le MSG intervenant dans le cadre de la solidarité"; lit-on dans le code d'attribution, "il a été estimé que celle-ci devait s'exercer en priorité au sein de la cellule familiale". En conséquence, Nîmes est la seule commune où, lors de l'examen du dossier, "il est procédé à une enquête sur les revenus des ascendants, des descendants ou parents, tenus à l'obligation alimentaire".

La question posée ici est celle de savoir dans quelle mesure ce recours préalable à la "solidarité familiale" est compatible avec l'objectif du MSG nîmois "de tendre à donner, ou à rendre, à la personne sa véritable autonomie".

#### 4 - LES EXCEPTIONS A L'APPLICATION STRICTE DU CALCUL DIFFERENTIEL.

C'est le plus souvent dans le but de réduire les effets pervers éventuels du revenu minimum garanti, concernant une certaine désincitation au travail, que les collectivités locales mettent en place, inspirées par la conception de l'impôt négatif, quelques exceptions à l'application stricte du calcul différentiel. Celles-ci peuvent prendre généralement trois formes différentes, parfois cumulées dans un même lieu (cf. tableaux C1 et C2) :

- *Le plafonnement de l'aide totale servie.* Ainsi, le nouveau code d'attribution du MSG de Besançon précise-t-il que, quel que soit l'effectif familial, l'aide ne peut être supérieure au montant du SMIC net. Il s'agit bien sûr d'éviter qu'il "ne soit financièrement plus intéressant de bénéficier du minimum social garanti que de travailler".
- *L'instauration d'un barème de contrôle.* Dans ce cas, ce sont les ressources totales (y compris l'allocation elle-même) du ménage bénéficiaire qui ne peuvent dépasser la valeur du plafond fixé par ce barème. C'est le cas dans le Territoire de Belfort, où l'on se réfère à un pourcentage du SMIC (cf. tableau C2). A Nîmes, le code d'attribution prévoit aussi un

tel barème, mais en réalité celui-ci n'a pas d'utilité pratique (1).

- *Enfin, un abattement sur certaines ressources.* Ainsi, dans le Territoire de Belfort, tout revenu provenant d'un travail déclaré ou d'une indemnisation de stage bénéficie d'un abattement de 30 % pour le calcul des ressources du ménage. Cet abattement vise à inciter le bénéficiaire du CRPA à ne pas abandonner ou refuser des emplois à temps partiel, qui pourraient avoir pour effet de lui faire perdre l'allocation ou de la réduire dans les mêmes proportions. La tentation éventuelle de ne pas déclarer certains "petits boulots" peut aussi en être diminuée.

D'autres mesures visant à réduire la désincitation au travail peuvent être appliquées, telles que le maintien pendant un ou deux mois du versement total ou partiel de l'allocation en cas de reprise d'un emploi (Territoire de Belfort). Il peut s'agir aussi, plus rarement, et dans certains cas particuliers, de "modulations exceptionnelles" -en baisse- du montant versé en cas d'absence d'évolution de la situation du bénéficiaire (Besançon).

Le "flou" adopté par une telle formulation permet, dans ce dernier cas, de laisser au CCAS toute latitude pour l'appréciation de chaque situation individuelle. Mais c'est finalement partout que prime, plus ou moins, cette "personnalisation" de l'aide, même si elle est contraire à l'idée d'automatisme liée à un système "idéal" de garantie de ressources.

---

(1) Le code d'attribution du MSG nîmois s'est fortement inspiré, sur certains points, du code existant à Besançon avant juin 1986. Nîmes a donc repris le barème de contrôle existant alors à Besançon. Or, à Besançon, ce barème de contrôle tenait au fait que les prestations familiales n'étaient pas, à ce moment-là, prises en compte dans le calcul de l'allocation. Cependant, il fut décidé, à Nîmes, de prendre en compte TOUTES les ressources pour le calcul du MSG. Le barème de contrôle n'a donc pas lieu de s'y appliquer, les plafonds maxima qu'il fixe ne pouvant être atteints par les bénéficiaires du MSG.

### Section III

#### LA GRANDE DIVERSITE DES BAREMES ADOPTES

Si les conditions générales d'attribution du revenu minimum et ses modalités de calcul modèlent fortement le profil des bénéficiaires, il en est de même des barèmes retenus. Certaines conditions ou exclusions générales ne trouvent d'ailleurs tout leur sens qu'au vu du barème adopté (1).

Là encore, la diversité prévaut, tout autant par le montant des ressources garanties, que par la signification de ces barèmes. Répondent-ils à un minimum de subsistance ? A des besoins précis quantifiés ? Sont-ils établis par référence à des ressources moyennes observées localement ? Ou répondent-ils, tout simplement, à un compromis entre un budget donné et une prévision sur le nombre de bénéficiaires potentiels ? Il est extrêmement difficile d'obtenir réponse à ces questions. Ce sont plutôt *un certain pragmatisme, le constat de "ce qui se fait ailleurs" et les disponibilités financières locales* qui expliquent les choix effectués.

Besançon est la seule des communes observées où le code d'attribution du MSG (nouveau code applicable en juillet 1986) fait expressément référence à un barème basé sur la notion de "besoins indispensables aux familles".

Reposant sur une étude réalisée par les conseillères en économie sociale et familiale du CCAS, le barème retient d'abord "un premier degré", correspondant à une personne seule, égal à l'allocation adulte handicapé (AAH, cf. chapitre II), à laquelle viennent s'ajouter les deux avantages liés à la perception de cette allocation (dispense du paiement des impôts locaux, évaluée à environ 2.000 Francs par an et de la redevance télévision, soit 507 Francs par an). Pour les personnes âgées ou handicapées, le premier degré est égal au montant de l'allocation adulte handicapé strict puisque ces personnes bénéficient des avantages inclus dans le calcul.

-----  
(1) On en a déjà relevé plusieurs exemples précédemment.

Précisons cependant que ce barème correspond vraiment à un minimum, puisqu'il est basé sur le fait que "les personnes ont un acquis au niveau de l'équipement et de l'habillement (possibilité de coudre elles-mêmes ou d'aller aux bourses aux vêtements), que le budget scolaire est couvert par les bourses, que les frais médicaux sont pris en charge par l'aide médicale à domicile, que de gros achats d'équipement peuvent être soutenus par des prêts CAF ou CCAS, qu'il y a modulation des tarifs pour le transport sur Besançon, que la CAF accorde des bons de vacances, que le système des maisons familiales permet aux familles en difficulté de prendre des vacances l'été à moindres frais".

Dans ces conditions, les "autres degrés du barème" correspondent seulement, d'une part à l'alimentation, estimée à 20 Francs par jour et par personne pour la deuxième personne du ménage et à 16 Francs pour les personnes suivantes, et d'autre part à l'entretien, chiffré à 60 Francs par mois et par personne. Le barème retenu s'élève donc à environ 25 % du "premier degré" pour la deuxième personne du ménage et à 20 % pour chaque personne supplémentaire (cf. barème au tableau 2).

Ces calculs montrent combien l'estimation des "besoins indispensables minimaux" peut varier selon les conceptions adoptées par l'évaluateur. Ils peuvent d'autant plus différer au niveau national qu'ils n'ont pas la même signification en milieu urbain ou rural, qu'ils sont différents selon le type d'habitat (logement collectif ou individuel), selon l'intensité locale du système d'offre des services sociaux, comme en fonction du statut même du bénéficiaire (personne âgée ou isolée, par exemple) ou l'âge des enfants, etc. Le tableau 1 fourni ici uniquement à titre illustratif, compare les résultats auxquels ont pu aboutir, *dans des cas particuliers précisément définis*, diverses équipes de conseillères en économie sociale et familiale ayant tenté d'évaluer localement les "minimums vitaux" relatifs à certaines catégories de la population. La comparaison n'a vraiment de sens que par rapport à la conception que les conseillères sont, dans chaque zone, donné du minimum vital qu'elles cherchaient à évaluer. Il ne s'agit donc pas d'en tirer des enseignements généralisables, relatifs à la fixation d'un minimum vital en France.

Tableau 1

COMPARAISON DE QUELQUES "MINIMA" NECESSAIRES PAR MOIS (en Francs)

| Type de famille               | Besançon<br>-1986-<br>(1) | St-Dizier<br>-1985-<br>(2) | Etude du<br>SCESF Metz<br>-1986-<br>(3) |
|-------------------------------|---------------------------|----------------------------|-----------------------------------------|
| Personne seule                | 2.572                     | 2.068                      | 2.315                                   |
| Couple sans enfants           | 3.232                     | 3.094                      | 3.685                                   |
| Couple avec un enfant (4)     | 3.772                     | 3.917                      | 4.718                                   |
| Couple avec deux enfants (4)  | 4.312                     | 4.570                      | 5.943                                   |
| Couple avec trois enfants (4) | 4.852                     | 5.477                      | 6.651                                   |

(1) Evaluation ayant servi à l'élaboration du barème du MSG. Extrait du procès-verbal de la séance du 12 juin 1986 du Conseil d'Administration du CCAS de Besançon, déjà cité.

(2) Cf. "Vivre à St-Dizier. Avec quelles ressources en 1985 ?" Etude d'un minimum vital réalisée par un groupe de travailleurs sociaux de la DDASS et de la CAF, 1er semestre 1985. Les évaluations retenues sont celles relatives à un habitat collectif.

(3) "Dépenses usuelles minimales de subsistance", service des conseillers en économie sociale et familiale, Le Ban Saint-Martin. Pour les auteurs, "cette base de référence constitue un minimum difficilement supportable à long terme". "Il ne s'agit pas d'un budget-type et il ne peut être utilisé indépendamment de l'étude complète". Il concerne les principales dépenses afférentes à des ménages urbains de ressources très modestes.

(4) Les estimations peuvent être sensiblement différentes selon l'âge des enfants. Sur ce point, se reporter aux différentes études.

On peut retirer de cette comparaison sommaire deux éléments :

- le minimum pour une personne seule "tournerait autour" de 2.000-2.500 Francs. Mais il répondrait en fait, à ce niveau, à une situation difficilement tenable à terme ;
- les variations des estimations selon la taille de la famille sont conséquentes ; elles le sont d'ailleurs tout autant, selon les études réalisées, en fonction de l'âge des enfants. Cela pose le problème de la détermination des unités de consommation à appliquer à chaque membre du ménage. De ce point de vue, les écarts entre les diverses estimations fournies dans le tableau 1 sont particulièrement sensibles.

La lecture des différents barèmes adoptés (tableau 2) dans chacun des lieux observés pour le calcul du revenu minimum garanti, met aussi en évidence de sensibles variations des montants retenus, mais autant pour le premier degré (personne seule) que pour les autres.

## 1 - LES VARIATIONS POUR UNE PERSONNE SEULE.

Les montants évoluent de 1.500 Francs (Nantes) à 2.866 Francs (Nîmes), soit presque du simple au double. Plus globalement, on relève que les expériences retenues peuvent se classer en deux groupes.

a) Celui où le premier degré du barème se réfère, explicitement ou non, à un des minima existants dans la législation sociale. C'est le cas, on l'a vu, à Besançon, où l'on se réfère directement au montant de l'AAH. C'est aussi le cas à Nîmes où le calcul se réfère explicitement à un pourcentage du SMIC net (1), soit 70 % pour une personne seule. C'est enfin la même situation pour les deux départements du Territoire de Belfort et de l'Ille-et-Vilaine où l'on note que le barème, pour une personne seule, est du même montant que l'allocation chômage de solidarité (1.961 Francs, cf. chapitre II), sans que cette référence figure explicitement dans le code d'attribution de ces deux départements.

b) Celui où le premier degré ne semble pas se référer à la législation sociale. C'est le cas de Nantes et Clichy. Le montant relativement faible servi à Nantes semble directement lié aux contraintes financières fixées lors de la création du minimum social. Mais, on l'a vu, ces contraintes sont omniprésentes dans les préoccupations de toutes les collectivités locales créatrices d'un revenu minimum.

## 2 - LES VARIATIONS SELON LA COMPOSITION (NOMBRE DE PERSONNES) DU MENAGE.

Celles-ci sont encore plus conséquentes que pour le "premier degré". Les barèmes adoptés reviennent en effet à accorder à chaque personne du ménage une valeur, en termes d'unités de consommation, fortement différente selon les lieux retenus (tableau 3). Ainsi, pour le conjoint, les

---

(1) *Évalué sur la base de 39 heures hebdomadaires, diminué des cotisations sociales salariales estimées forfaitairement à 10 %.*

Tableau 2

LES BAREMES ADOPTES POUR LE CALCUL DU REVENU MINIMUM GARANTI  
DANS CHACUNE DES SIX ZONES RETENUES (en Francs/mois)  
(octobre 1986)

| Composition du ménage                                                                                                                                                                                                                                | Besançon<br>(1) | Nîmes                                           |                                  | Nantes<br>(2) | Clichy | Territoire<br>de Belfort | Ille-et-<br>Vilaine |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------|----------------------------------|---------------|--------|--------------------------|---------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                      |                 | Personnes<br>âgées et<br>familles               | Parents<br>isolés                |               |        |                          |                     |
| Une personne                                                                                                                                                                                                                                         | 2.799           | 2.866                                           | -                                | 1.500         | 2.400  | 1.900                    | 1.900               |
| Deux personnes                                                                                                                                                                                                                                       | 3.499           | 3.398                                           | 3.808                            | 2.200         | 3.800  | 2.500                    | 2.500               |
| Trois personnes                                                                                                                                                                                                                                      | 4.059           | 3.808                                           | 4.013                            | n.c.          | 4.000  | 3.100                    | 3.100               |
| Quatre personnes                                                                                                                                                                                                                                     | 4.618           | 4.013                                           | 4.217                            | n.c.          | 4.200  | 3.500                    | 3.500               |
| Cinq personnes                                                                                                                                                                                                                                       | 5.178           | 4.217                                           | 4.422                            | n.c.          | 4.400  | 3.900                    | 3.900               |
| Par personne supplé-<br>mentaire                                                                                                                                                                                                                     | 560             | 205 pour<br>les 2 sui-<br>vantes<br>409 ensuite | 205 pour<br>les 4 sui-<br>vantes | n.c.          | 200    | 400                      | 400                 |
| <p>(1) Pour les personnes âgées et handicapées, les montants sont de 2.585 Francs pour une personne seule et de 3.231 Francs pour un couple.</p> <p>(2) Pour les jeunes hébergés chez leurs parents, le montant, forfaitaire, est de 600 Francs.</p> |                 |                                                 |                                  |               |        |                          |                     |

Tableau 3

LES UNITES DE CONSOMMATION ADOPTEES  
PAR LES DIFFERENTS BAREMES DE CHAQUE ZONE RETENUE (1)

|                                                                                           | Besançon | Nîmes             | Nantes | Clichy | Territoire de<br>Belfort et<br>Ille-et-<br>Vilaine |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------|--------|--------|----------------------------------------------------|
| 1ère personne du ménage                                                                   | 1,0      | 1,0               | 1,0    | 1,0    | 1,0                                                |
| 2ème personne                                                                             | 0,25     | 0,19              | 0,47   | 0,58   | 0,32                                               |
| 3ème personne                                                                             | 0,20     | 0,14              | -      | 0,08   | 0,32                                               |
| 4ème personne                                                                             | 0,20     | 0,07              | -      | 0,08   | 0,21                                               |
| Personnes suivantes                                                                       | 0,20     | 0,07<br>puis 0,14 | -      | 0,08   | 0,21                                               |
| 1er enfant dans une<br>famille monoparentale                                              | 0,25     | 0,33              | -      | 0,58   | 0,32                                               |
| <i>(1) Calculées par rapport à la valeur 1 accordée à la première personne du ménage.</i> |          |                   |        |        |                                                    |

barèmes reviennent à lui conférer entre un cinquième de la valeur, en termes d'unités de consommation, du chef de ménage à Nîmes (0,19) et presque les deux tiers (0,58) à Clichy. Les enfants "valent", selon les cas, 0,20 unité de consommation à Besançon et dans les deux départements observés, contre 0,14 ou 0,07 à Nîmes (en fonction de leur rang) et 0,08 à Clichy, soit une variation de 1 à 3.

Ces différences sensibles des barèmes selon les zones ne peuvent avoir que d'importantes conséquences sur les éventuelles exploitations qui pourraient être réalisées sur les bénéficiaires de chaque prestation locale, afin d'en tirer des conclusions généralisables pour une estimation du nombre de personnes ou familles "pauvres" en France. En effet, les barèmes sont tellement différents que le revenu minimum servi dans chaque cas ne peut toucher que des populations sensiblement inégales.

Ceci est d'ailleurs d'autant plus vrai que les barèmes en eux-mêmes ne valent ou ne trouvent toute leur signification que par rapport aux autres conditions d'attribution de la prestation, comme par rapport aux principaux minima existants dans la législation sociale.

Quelques exemples -qui pourraient d'ailleurs être multipliés sous forme de cas-types- permettent d'illustrer ces propos :

- les MSG de Nîmes et de Besançon (1) relèvent d'une approche "généraliste". Or, le premier degré du barème (personne seule) s'élevait, en octobre 1986, à 2.866 Francs par mois à Nîmes et à 2.585 Francs à Besançon pour une personne âgée (tableau 2). Dans ces conditions, le minimum vieillesse étant à la même période de 2.585 Francs mensuels (cf. chapitre II), aucun allocataire du minimum vieillesse ne pouvait percevoir le MSG à Besançon tandis que tous le pouvaient à Nîmes, mais pour un montant maximal de seulement 281 Francs (2). L'exemple est le même pour les bénéficiaires de l'AAH.

---

(1) Jusqu'en juin 1986, le barème à Besançon était calculé, comme à Nîmes, sur la base de 70 % du SMIC net pour une personne seule. La seule différence était que, pour déterminer le SMIC net, les cotisations sociales salariales étaient évaluées à 16,4 % à Besançon, contre 10 % à Nîmes.

(2) Par contre, pour un couple de personnes âgées, le minimum vieillesse dépasse le barème à la fois à Nîmes et à Besançon.

- la personne seule bénéficiaire d'une allocation chômage de solidarité (1.961 Francs) peut percevoir le MSG différentiel à Nîmes ou à Besançon, mais non à Nantes ni dans le Territoire de Belfort. Par contre si cette personne vit en couple (sans enfants) et ne dispose d'aucune autre ressource, elle peut bénéficier du minimum nantais ou du CRPA du Territoire de Belfort. La perception de l'allocation logement, enfin, peut faire perdre ce bénéfice au couple nantais, mais non à celui résidant dans le Territoire de Belfort.
  
- Enfin, les personnes seules avec un enfant, bénéficiaires de l'API (3.367 Francs mensuels) sont juste à la limite du barème à Besançon (3.499 Francs). Elle peuvent bénéficier d'un complément différentiel à Nîmes (barème de 3.808 Francs) ou à Clichy, mais dans ce dernier cas, à la seule condition que la personne ait déjà exercé une activité professionnelle et soit à la recherche d'un emploi. La perception par ailleurs d'une allocation mensuelle de l'ASE peut exclure ces personnes du champ du revenu minimum dans les trois cas. Les règles mêmes d'attribution locale de l'ASE, comme des autres secours, influent donc sensiblement sur le nombre et le type de bénéficiaires du revenu minimum local.

Autrement dit, la comparaison du nombre de personnes âgées, au chômage ou isolées -pour reprendre nos exemples- bénéficiaires du revenu minimum dans chacune des communes étudiées, n'aura qu'une *signification toute relative sur les conclusions qu'on peut tirer de la composition des groupes constituant aujourd'hui les populations pauvres*. Une illustration des conséquences de la diversité des barèmes d'attribution sur le nombre et le type de bénéficiaires potentiels des revenus minima observés figure au chapitre suivant.

Deux remarques méritent enfin d'être formulées.

- La référence explicite de certaines prestations locales aux minima existants dans la législation sociale apporte une assurance *d'actualisation automatique* du barème : c'est le cas des MSG de Besançon et Nîmes qui, se référant à l'AAH et au SMIC, sont revalorisés automatiquement. Ce n'est pas le cas ailleurs, où une nouvelle décision des financeurs de l'opération est nécessaire pour modifier le barème. Là encore, les revalorisations éventuelles sont largement dépendantes des contraintes finan-

cières. Ainsi, presque deux ans après la création du minimum à Clichy, et après un an de fonctionnement à Nantes, les barèmes initiaux n'ont pas varié.

- Nantes s'avère être la seule des communes étudiées où est appliquée, à partir du troisième trimestre de perception, une dégressivité du barème. Or, c'est dans cette commune que le barème est le plus faible. Cette dégressivité a évidemment pour objectif de décourager une éventuelle installation du bénéficiaire du MSG dans l'assistance. De 1.500 Francs mensuels, le montant maximal passe ainsi à 1.200 Francs pour une personne seule et de 2.200 Francs, il passe à 1.700 Francs dans le cas des couples sans enfants (1). La barème repasse cependant au taux plein après une année de perception.

---

(1) Pour les jeunes majeurs hébergés chez leurs parents, le montant versé, forfaitaire, est de 600 Francs les deux premiers trimestres. Il passe à 400 Francs au troisième et à 300 Francs au quatrième.

## Section IV

### L'INSTRUCTION DES DOSSIERS

Les modalités, mécanismes, circuits et procédures d'attribution concrète de la prestation ont probablement tout autant d'importance que les conditions générales d'attribution pour définir le champ et le type des populations bénéficiaires. Ceux-ci ont aussi, nous y reviendrons, un rôle non négligeable dans la coordination, ou l'absence de coordination, de fait des différentes institutions locales servant des aides financières aux populations défavorisées.

Chaque commune a bien sûr adapté les mécanismes d'instruction des dossiers à la situation locale et à son historique. Notamment, le rôle joué avant l'instauration du revenu minimum par l'organisme créateur de la prestation et le type de secours servis antérieurement expliquent en partie les conditions de mise en place de réseaux, ou de procédures, plus ou moins différenciés selon les lieux enquêtés.

Les principales procédures d'attribution sont résumées dans les tableaux D1 et D2. Les données relatives à l'Ille-et-Vilaine ne portant que sur la commune de Rennes, alors que chaque municipalité du département peut adopter des procédures différentes, ne seront pas commentées ici. Il se dégage de ces tableaux sept observations principales :

- 1) Conformément à l'existence de la "sectorisation sanitaire et sociale" (1), dans quatre des zones géographiques retenues (Besançon, Nantes, Clichy, Territoire de Belfort), c'est le *travailleur social de secteur*, appartenant le plus souvent aux services sociaux départementaux qui reçoit, en

---

(1) Voir par exemple A. THEVENET : "L'aide sociale aujourd'hui, après la décentralisation", E.S.F., 6ème Edition, 1986. Voir aussi G. GONTCHAROFF, "La décentralisation. L'action sanitaire et sociale", 1ère et 2ème parties, Editions SYROS-ADELS, mai et décembre 1985.

Tableau D1  
 LES PROCEDURES D'ATTRIBUTION DU REVENU MINIMUM DANS LES DIFFERENTS LIEUX OBSERVES  
 (fin 1986)

|                                                                                | Besançon                                                                                                                                                                                                                                                                             | Nîmes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Nantes                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A qui le demandeur adresse-t-il sa demande ?                                   | <p><u>Personnes âgées</u> : au travailleur social du C.C.A.S., qui réalise l'enquête sociale et fait une proposition à l'administrateur-ordonnateur du C.C.A.S.</p> <p><u>Autres cas</u> : au travailleur social de secteur (en majorité D.A.S.), qui réalise l'enquête sociale.</p> | <p>Au C.C.A.S. (service administratif du M.S.G.). Le demandeur s'y présente et s'il répond à la condition de résidence et de ressources, on lui donne un rendez-vous. Lors de ce R.V., le service M.S.G. remplit le dossier avec le demandeur, vérifie les pièces justificatives et fait signer le contrat-type.</p>                           | <p>Au travailleur social de secteur (en majorité D.A.S.) qui réalise l'enquête sociale.</p>                                                                            |
| A qui est adressé ensuite le dossier (avec toutes les pièces justificatives) ? | <p><u>Personnes âgées</u> : à l'administrateur-ordonnateur du C.C.A.S.</p> <p><u>Autres personnes</u> : Au travailleur social du C.C.A.S.. Il reçoit obligatoirement le demandeur, puis fait une proposition à l'administrateur-ordonnateur.</p>                                     | <p>Le service MSG du C.C.A.S. adresse le demandeur aux institutions susceptibles de lui verser un secours (DAS, CAF, ASSEDIC...). Il engage une enquête d'aide légale auprès de la mairie du débiteur alimentaire du demandeur, s'il y a lieu.</p> <p>C'est à l'issue de tout cela, si nécessaire, qu'est prise la décision d'attribution.</p> | <p>Au service des "aides facultatives" du C.C.A.S., qui instruit la demande. On convoque parfois le demandeur si dossier incomplet.</p>                                |
| Qui prend la décision d'attribution ?                                          | L'administrateur-ordonnateur du CCAS                                                                                                                                                                                                                                                 | Le service concerné du C.C.A.S. ou la commission administrative du C.C.A.S. s'il y a "doute sur la situation réelle du demandeur".                                                                                                                                                                                                             | Une commission d'attribution composée d'administrateurs du C.C.A.S. et de l'A.S., responsable des aides au C.C.A.S. La commission se réunit toutes les quinze semaines |
| Délai moyen d'obtention de la prestation                                       | Moins d'une semaine (possibilité d'avance sur M.S.G. avant attribution définitive)                                                                                                                                                                                                   | Un mois au mieux en général.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Une semaine à quinze jours.                                                                                                                                            |
| Durée d'attribution avant réexamen                                             | <p><u>personnes âgées</u> : trois mois</p> <p><u>autres cas</u> : Un mois</p>                                                                                                                                                                                                        | Trois mois                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Trois mois                                                                                                                                                             |
| Périodicité des versements                                                     | Mensuelle (le demandeur vient chercher un ordre de paiement pour la recette municipale).                                                                                                                                                                                             | Mensuelle (entre le 1er et le 10 du mois à terme échu, par chèque adressé à domicile. Si le chèque a été suspendu, aucun paiement avant le mois suivant).                                                                                                                                                                                      | Mensuelle (versement en espèces par le Crédit Municipal).                                                                                                              |
| Financier de la prestation                                                     | C.C.A.S.                                                                                                                                                                                                                                                                             | C.C.A.S.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | C.C.A.S.                                                                                                                                                               |

Tableau D2  
 LES PROCEDURES D'ATTRIBUTION DU REVENU MINIMUM DANS LES DIFFERENTS LIEUX OBSERVES  
 (fin 1986)

|                                                                                | Clichy                                                                                                                                                      | Territoire de Belfort                                                                                                                                                                         | Ille-et-Vilaine<br>(Exemple de Rennes) (1)                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A qui le demandeur adresse-t-il sa demande ?                                   | Au travailleur social de secteur (en majorité D.A.S.), qui réalise l'enquête sociale.                                                                       | Au travailleur social de secteur (tous D.A.S.) qui réalise l'enquête sociale et élabore un "projet" avec le demandeur.                                                                        | Au C.C.A.S. ou aux services sociaux, l'instruction relevant dans tous les cas du C.C.A.S. A Rennes (C.C.A.S.), on relève les informations relatives au demandeur (notamment ressources personnelles et profil professionnel), puis on convoque à un rendez-vous, plus ou moins lointain, selon les emplois disponibles (activités d'intérêt général). |
| A qui est adressé ensuite le dossier (avec toutes les pièces justificatives) ? | Au travailleur social du C.C.A.S., qui reçoit le demandeur. Le maire-adjoint et le directeur du C.C.A.S. reçoivent aussi systématiquement chaque demandeur. | A la commission de circonscription.                                                                                                                                                           | A la commission communale, après rendez-vous avec le demandeur (et adéquation éventuelle à un emploi disponible).                                                                                                                                                                                                                                     |
| Qui prend la décision d'attribution ?                                          | Une commission d'attribution composée du directeur du C.C.A.S. et de l'A.S. qui a instruit le dossier. Décision visée par le maire-adjoint.                 | Une commission de circonscription, à laquelle assiste le travailleur social qui suit la famille. Si décision favorable, le travailleur social reconvoque la famille pour signer le "contrat". | Une commission communale composée de représentants de la municipalité, du conseil général, de la C.A.F. et du C.C.A.S. Elargie à d'autres partenaires à Rennes (ANPE, ASSEDIC, DDT...). La commission se prononce sur l'adéquation candidat/emploi.                                                                                                   |
| Délai moyen d'obtention de la prestation                                       | Une semaine à 15 jours ?                                                                                                                                    | 15 jours (avec possibilité de procédure accélérée)                                                                                                                                            | Variable, fortement dépendant de la disponibilité d'activités à offrir au demandeur.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Durée d'attribution avant réexamen                                             | Un mois en général                                                                                                                                          | Trois mois.                                                                                                                                                                                   | Trois mois.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Périodicité des versements                                                     | Mensuelle (entre le 1er et le 10 du mois. Si la décade est passée, secours transitoire).                                                                    | Mensuelle (sur présentation d'un livret de paiement remis au bénéficiaire lors de l'attribution).                                                                                             | Mensuelle                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Financier de la prestation                                                     | C.C.A.S.                                                                                                                                                    | 66 % Département<br>33 % Etat                                                                                                                                                                 | 50 % Etat<br>25 % Département<br>25 % Communes                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

(1) Le système étant décentralisé au niveau communal, chaque commune peut adopter des procédures différentes. Celles-ci peuvent aussi évoluer.

premier lieu, le demandeur (1). C'est donc lui qui réalise l'enquête sociale préalable à l'instruction du dossier. Cette remarque est d'une grande importance car, mis à part le cas du Territoire de Belfort, où le CRPA est départemental, il y a élaboration de l'enquête sociale -et ultérieurement réalisation du suivi- par un *travailleur social* qui, dans la plupart des cas, ne relève pas administrativement de l'organisme qui finance la prestation. On constate effectivement dans les tableaux D1 et D2 que dans toutes les villes enquêtées, le financement est uniquement communal. Certains CCAS peuvent ainsi avoir le sentiment qu'une partie de la politique qu'ils ont définie leur échappe. Ce sentiment peut être aigu notamment en ce qui concerne le "suivi" des bénéficiaires (2).

- 2) Nîmes est la seule des communes citées où *il n'y a pas intervention de travailleur social*. Le dossier y est en effet instruit par une équipe de personnel administratif du CCAS. Le "suivi" lui-même est assuré par ce personnel. Ceci exerce une grande importance sur la nature du "contrat" passé entre l'allocataire et l'organisme prestataire, comme sur le type de suivi réalisé. Le caractère manifestement plus contraignant du contrat-type adopté à Nîmes trouve peut-être là une de ses explications.

- 
- (1) En réalité, l'initiative de la demande peut certes être prise par le demandeur, qui ayant connaissance de la prestation, s'adresse au *travailleur social de secteur*. Mais la demande effective se fera finalement à l'initiative du *travailleur social lui-même*. Il le fera bien sûr en fonction de la situation de la personne eu égard à l'ensemble des règles d'attribution du revenu minimum, comme en fonction des diverses aides financières susceptibles de répondre à la situation. Mais, à côté des règles strictes posées pour accorder la prestation, on constate que la conception que le *travailleur social de secteur* a du revenu minimum et notamment de sa contrepartie, les relations que celui-ci entretient avec le *travailleur social*, ou le service administratif, du CCAS qui recevront la demande, le type de documents à obtenir et à transmettre, constituent aussi des éléments importants de mise en œuvre effective de la procédure.
- (2) Il reste qu'en définitive c'est bien le CCAS qui prend la décision d'attribution, en particulier sur proposition, et après évaluation, du *travailleur social de l'institution* (cas de Besançon et Clichy). Ceci peut parfois créer quelques situations conflictuelles, le *travailleur social de secteur* ayant l'impression d'être "contrôlé" par son collègue du CCAS.

- 3) Les procédures adoptées obligent le demandeur, dans la plupart des lieux géographiques observés -ce n'est semble-t-il pas le cas dans le Territoire de Belfort-, à avoir au minimum deux entretiens avec deux personnes différentes, relevant d'ailleurs d'organismes différents et ayant donc parfois des "discours" distincts. C'est clairement le cas à Besançon (1) et à Clichy, où le demandeur doit successivement rencontrer deux travailleurs sociaux. A Clichy d'ailleurs, un troisième entretien avec le maire-adjoint s'impose au demandeur. A Nîmes, s'il n'y a pas d'intervention d'un travailleur social lors de l'instruction de la demande, c'est souvent le service du MSG lui-même qui adresse le demandeur aux organismes et/ou au travailleur social de secteur, pour qu'il sollicite d'autres aides ou secours, notamment les allocations de l'ASE, dont on a vu qu'ils sont préalables à l'attribution du MSG. Ainsi, *l'attribution du revenu minimum garanti a pour effet dans certains cas de multiplier les intervenants*. C'est seulement à Nantes que la deuxième visite au service des "aides facultatives" n'est pas obligatoire. Elle n'a lieu qu'en cas de dossier incomplet.
- 4) *Cette multiplication des intervenants est à relier à la relative complexité des conditions d'attribution*, qui nécessite souvent la production de nombreuses pièces justificatives. Parmi les principaux documents habituellement réclamés figurent en général les justificatifs de résidence dans la commune ou le département (quittance de loyer, facture EDF-GDF, avertissement du service des impôts, ...), le livret de famille, les justificatifs des ressources perçues (photocopie des bulletins de salaire, des talons de pensions, justificatifs des prestations familiales perçues, etc.) et la carte d'inscription à l'ANPE, ...

C'est manifestement à Nîmes que le dossier d'attribution est le plus contraignant : le formulaire reprenant la liste des justificatifs à présenter pour la constitution d'un dossier de demande de MSG cite plus d'une vingtaine de pièces.

Trois raisons principales expliquent la lourdeur de ces procédures, source inévitable de vérifications plus ou moins bien ressenties :

---

(1) Sauf pour les personnes âgées.

- la création d'une allocation *différentielle* conduit à elle seule à des formalités administratives complexes et relativement lourdes. Elle oblige en tout état de cause à avoir la connaissance la plus précise possible des ressources réelles du demandeur et de sa famille ;
- la *multiplication des critères d'attribution*, plus ou moins sélectifs, accroît les nécessités de contrôles (vérification des durées de résidence, de l'inscription à l'ANPE, des démarches pour rechercher un emploi, etc ...) afin d'éviter toute fraude éventuelle ;
- enfin, la volonté de chaque commune de ne pas "faire les frais" d'un *transfert éventuel de charges* conduit évidemment à exiger des bénéficiaires potentiels du revenu minimum de faire valoir tous leurs droits auprès des différentes institutions dispensatrices d'aides légales ou facultatives, ce qui contribue à induire une certaine multiplication des démarches.

Ces exigences, somme toute inévitables, peuvent conduire à un "contrôle" plus ou moins aigu en fonction des localités et des procédures d'instruction du dossier adoptées. Ce contrôle varie en effet selon qu'il y a ou non intervention d'un travailleur social et selon que ce dernier appartient ou non à l'organisme finançant les prestations. Beaucoup de travailleurs sociaux considèrent effectivement ne pas avoir à réaliser cette opération. Ce qui, selon les cas, peut accroître le sentiment déjà évoqué de certains CCAS de ne pas avoir la totale maîtrise de la prestation servie. Il y a là une contradiction, constamment présente, entre le fait de considérer le revenu minimum comme un instrument de réinsertion sociale, nécessitant donc une évaluation et un suivi social -à confier en conséquence à un travailleur social- et celui de contrôler étroitement l'attribution de la prestation pour éviter tout "débordement" financier, conduisant plutôt à confier son instruction et son suivi à un service administratif.

- 5) Les *délais d'obtention* de la prestation peuvent varier sensiblement selon les communes. Ils peuvent être relativement longs, par exemple dans le cas de Nîmes où, s'il y a lieu, le service peut être conduit à engager une enquête pour connaître les revenus de l'éventuel débiteur alimentaire (afin de procéder à l'évaluation d'une pension alimentaire fictive à inclure dans les ressources du demandeur). Dans ce cas, une procédure d'avance du MSG,

remboursable, est néanmoins prévue. A Besançon, par contre, le système apparaît plus rapide et souple, car les délais d'attribution sont réduits en général à deux ou trois jours.

6) Les interactions entre les procédures d'instruction des demandes et la durée d'attribution de la prestation peuvent conduire à certaines pratiques modelant sensiblement le caractère même de l'allocation. Ainsi, à Besançon, l'attribution du MSG est mensuelle pour ceux qui n'appartiennent pas à la catégorie des personnes âgées ou handicapées. Il y est donc nécessaire dans ce cas d'engager à nouveau la procédure (deux travailleurs sociaux à rencontrer successivement) pour bénéficier d'un nouveau mois de versement. Or comme pour obtenir le MSG, il est indispensable d'avoir engagé toutes les démarches visant à percevoir d'autres secours éventuels, le travailleur social de secteur établit souvent directement un plan d'aide de la famille utilisant le premier mois le MSG, les mois suivants l'allocation mensuelle de l'ASE, voire un secours de la CAF un autre mois (1). Cette pratique apparaît d'autant plus "justifiée" que le MSG bisontin, on l'a vu, peut être attribué très rapidement, tandis que les allocations de l'ASE mettent souvent plus d'un mois à être obtenues. Ceci influe très directement sur la durée moyenne d'attribution du revenu minimum garanti à Besançon (cf. chapitre suivant) : on remarque que sur une année, plus de 60 % des bénéficiaires ne l'ont perçu qu'un seul mois.

7) Enfin, l'attribution de la prestation reste toujours soumise à l'approbation d'une commission composée plus ou moins différemment, mais très rarement (2) élargie à d'autres instances que les financeurs, à laquelle les codes d'attribution confèrent souvent un pouvoir total d'appréciation. On retrouve là la volonté de ne conférer aucun automatisme à une prestation d'aide facultative que chaque institution entend, avec prudence, contrôler. Ainsi, le code d'attribution de Nantes précise : "L'aide accordée n'est pas une aide légale ouvrant des droits. L'appréciation de l'administration du CCAS est souveraine en toute circonstance". Celui de Besançon souligne : "Chaque situation reste bien entendu un cas particulier sur lequel, au plan

-----  
(1) Ce raisonnement ne peut s'appliquer que pour les demandeurs ayant au moins un enfant à charge.

(2) A Rennes, les financements sont multiples et il existe surtout une longue tradition de coordination multi-institutionnelle. Cf. M. SAVINA et L. GRUEL, "Précarité et logiques des prestations sociales facultatives. Observation d'un système local", LARES, Université de Rennes II, 1985.

de l'action socio-éducative, l'Assistante sociale du Centre Communal d'Action Sociale conserve son pouvoir d'appréciation et de proposition. La décision finale d'attribution financière appartient à l'Administrateur-Ordonnateur".

L'ensemble de ces considérations montre bien l'importance du rôle joué par le travailleur social dans l'attribution de la prestation. La conception qu'il a de sa mission et, conjointement, du revenu minimum garanti a une forte influence, compte tenu du rôle qui lui est souvent assigné dans les procédures d'instruction des dossiers, tant sur le nombre de bénéficiaires de l'allocation que sur leur profil. Dans certains cas par contre, la volonté des décideurs locaux de conserver la maîtrise totale de la politique qu'ils ont définie les conduit à confier la procédure d'attribution uniquement à un service administratif. Mais il apparaît que cette maîtrise passe par un contrôle plus aigu des situations des demandeurs, qui se traduit aussi par une sélectivité accrue. Les contradictions entre les notions de contrôle, inévitable, et d'autonomie, souhaitée, apparaissent ici clairement. L'étude des mesures d'accompagnement de la prestation, contrepartie obligatoire à son attribution, et celle du type de suivi réalisé, portent tout autant la marque de ces contradictions.

## Section V

### LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA PRESTATION ET LE SUIVI DES BENEFICIAIRES

Les conditions générales d'attribution, les barèmes adoptés ou les procédures d'instruction sont le plus souvent codifiés. Ce n'est que rarement le cas pour les mesures d'accompagnement. En effet, l'idée d'assortir le versement de la prestation à des "contreparties" obligeant l'individu à participer activement à sa réinsertion sous-entend que chaque situation reste a priori un *cas particulier*, et que les solutions éventuelles à y apporter ne peuvent être prévues à l'avance et identiques pour tous. C'est d'ailleurs cette notion de contrepartie à l'aide servie qui conduit à ne pas considérer localement la prestation comme un droit strict, une garantie à laquelle serait associée l'idée d'automaticité.

Les mesures d'accompagnement, le type de contrepartie appliqués dans chaque cas dépendent en fait, pour beaucoup, des procédures d'instruction adoptées. Nombre des remarques formulées dans la section précédente s'appliquent donc ici. Elles influent en tout état de cause sur la réalité des processus de réinsertion accompagnant les revenus minima locaux étudiés.

Les six prestations locales analysées peuvent être, du point de vue des contreparties exigées, classées en trois groupes de niveau différent selon que l'action de réinsertion est plus ou moins liée à une reprise d'activité professionnelle proposée par l'organisme financeur.

#### 1 - UN ECHANGE SYSTEMATIQUE DE LA PRESTATION CONTRE L'EXERCICE D'UNE ACTIVITE (ILLE-ET-VILAINE).

On a vu que le complément local de ressources d'Ille-et-Vilaine -rappelé ici pour mémoire du fait du caractère très ponctuel et prématuré de l'observation menée- n'est servi qu'en échange d'une activité d'intérêt général, dont la durée est comprise entre dix et vingt heures par semaine, celle-ci étant variable selon le montant de l'aide octroyée.

Autrement dit, dans ce cas, le revenu minimum s'accompagne d'une *obligation de travail* (1), la recherche de l'activité proposée étant à la charge de chaque CCAS. Nous n'examinerons pas ici les effets éventuels d'une telle prestation sur les bénéficiaires et l'activité économique (2). Il reste que *le système achoppe*, au moins dans les plus grandes villes (cas de Rennes), sur *l'insuffisance du nombre de postes d'accueil offerts*. Les lieux d'accueil sont principalement des associations, des services municipaux et des établissements sanitaires et sociaux. En effet, d'une part, la recherche de ces postes nécessite d'assurer une prospection et un démarchage pour lesquels les moyens en personnel n'existent pas toujours. D'autre part, les sites d'accueil éventuels sont déjà sollicités par d'autres opérations telles que les T.U.C. Le risque est grand alors que le décalage entre le nombre de bénéficiaires potentiels et le nombre d'emplois disponibles ne se traduise par une *sélection de fait* entre les demandeurs, les postes disponibles étant affectés en priorité aux plus qualifiés -ou aux moins déqualifiés-, autrement dit à ceux d'entre eux jugés les plus aptes (3). Il y a là le risque que ne se reproduisent de nouvelles exclusions, de même type que celles déjà réalisées sur le marché du travail.

## 2 - UN LIEN, MAIS NON SYSTEMATIQUE, ENTRE ACTIVITE ET REVENU MINIMUM (NIMES).

A Nîmes, la proposition d'une activité professionnelle n'est pas corrélatrice à l'attribution du MSG. Mais la prestation est accordée pour tout "actif potentiel" (c'est-à-dire toute personne non âgée ou handicapée), sur la base d'un contrat-type passé entre le bénéficiaire et le représentant de la ville. L'intéressé s'y engage "à rechercher un emploi et à ac-

---

(1) Certains emplois proposés peuvent être de courte durée (trois mois par exemple), alors que le C.L.R. est d'un an. N'y-a-t-il pas là un risque de "dérèglement" du système ?

(2) Une note de la Direction des Affaires Sociales Départementales de l'Ille-et-Vilaine: "Analyse comparée des trois dispositifs de lutte contre la pauvreté et le chômage de longue durée testés dans le département d'Ille-et-Vilaine" (Octobre 1986), évoque ces points. En particulier, le système peut introduire dans la sphère du marché du travail des notions de redistribution peu compatibles avec le fonctionnement du marché. En effet le revenu n'est plus lié dans ce cas à la qualification ou à la durée du travail, mais aux ressources et à la composition de la famille du bénéficiaire. D'autre part, il n'est pas demandé de participation financière aux organismes d'accueil, ce qui peut faciliter le placement des prestataires, mais peut aussi exercer des effets pervers sur le marché du travail.

(3) Le suivi lui-même des bénéficiaires nécessite un temps d'accompagnement tel qu'il paraît incompatible avec le nombre important de demandeurs potentiels. Ceci accroît le risque de sélection.

cepter, sauf impossibilité dont la réalité devra être constatée, toute proposition de réinsertion (formation, apprentissage, réapprentissage, emploi) qui lui sera faite par le Bureau d'Aide Sociale".

Les propositions offertes consistent essentiellement dans des emplois temporaires ou saisonniers effectués soit, principalement, dans les services municipaux (travaux de voirie, de jardinage, gardes d'enfants, sorties d'école ...) où certains emplois de vacataires sont prioritairement accordés aux bénéficiaires du MSG, soit dans une importante usine de conserves de Nîmes, qui donne priorité des emplois saisonniers à ces bénéficiaires (1). Selon les statistiques du CCAS, de janvier 1985 à juin 1986, 385 personnes auraient ainsi été employées à la mairie. Mais comme il s'agit d'emplois temporaires de durée en général très réduite (deux à trois heures par jour payées au SMIC), seules 113 personnes ont vu en contrepartie leur MSG interrompu, soit -cas le plus courant- temporairement, soit définitivement. 45 personnes auraient été employées dans d'autres entreprises, dont principalement l'usine évoquée. Mais en réalité, le CCAS ne dispose d'aucun moyen véritable en personnel lui permettant d'engager des démarches de recherche d'emplois. Aucune prospection n'est donc réellement réalisée. Il n'y a pas non plus sur ce point de collaboration systématique avec les différents intervenants locaux (ANPE, Direction Départementale du Travail, ASSEDIC, etc ...).

D'autres propositions sous forme de stage de formation sont également offertes, mais cette procédure est relativement récente. Ainsi en mai 1986, avec la collaboration de la Direction Départementale du Travail, un premier stage a été réalisé, financé conjointement par le CCAS de Nîmes et l'Etat, au titre du F.N.E., pour dix-sept chômeurs de longue durée bénéficiaires du MSG (stage de six mois de mise à niveau scolaire et d'approche professionnelle, réalisé par l'AFPA) (2). Un autre stage du même type est prévu, ainsi qu'un programme d'insertion sociale et professionnelle destiné à des femmes isolées de plus de 40 ans (PLIF), qui concernera quatorze personnes (3).

- 
- (1) Signalons qu'à Nîmes, 21 % des bénéficiaires du MSG ne savent ni lire ni écrire. 38 % n'ont aucune qualification (cf. chapitre IV).
- (2) Ce stage, de 731 heures, dont 191 en entreprise, semble avoir donné de très bons résultats. Sur les 17 stagiaires, 4 ont été embauchés à l'issue de leur formation dans l'entreprise d'accueil, 2 ont bénéficié d'embauches aidées (contrat emploi-formation, contrat d'adaptation). 6 autres embauches étaient en négociation lors de notre dernière visite à Nîmes.
- (3) Dans tous ces cas, le statut de stagiaire de la formation professionnelle confère aux bénéficiaires une rémunération, qui vient diminuer ou supprimer le MSG, ce qui permet en contrepartie au CCAS de financer une partie de la formation.

Mais qu'il s'agisse d'emploi ou de stage, le caractère très contraignant du libellé du contrat signé est appliqué à la lettre. Autrement dit, *l'emploi ou le stage proposé ne peuvent être refusés -sauf cas de maladie justifiée- sans que le MSG soit suspendu, et dans la majorité des cas, totalement supprimé.* Ainsi, le CCAS indique que depuis janvier 1985, 192 personnes (soit 19 % des bénéficiaires actifs potentiels, cf. chapitre suivant) "ont refusé un emploi ou une formation proposée. Cela a entraîné, lorsqu'il n'y avait pas de justification réelle, la suspension, voire la suppression du MSG".

De même, pour le stage de l'AFPA, 52 personnes ont dû être sélectionnées par le Bureau d'Aide Sociale pour atteindre le chiffre de 17 stagiaires. Autrement dit, suite à la mise en place de ce stage, le MSG a été suspendu pour une trentaine de prestataires (1).

Dans tous les cas, la procédure adoptée est la suivante : une convocation est adressée par le Bureau d'Aide Sociale aux bénéficiaires du MSG sélectionnés pour participer au stage ou occuper l'emploi. Cette sélection est réalisée sur la base des renseignements relevés dans le dossier d'instruction (formation antérieure, types d'emplois déjà occupés, qualification). La non-réponse à la convocation entraîne, sans avis, la suspension automatique de la prestation (2). Plus généralement, la procédure reste la même tous les trois mois, lors du renouvellement du dossier, ou à période plus rapprochée, pour les cas plus "douteux". La non-réponse à la convocation exerce les mêmes effets.

Le contexte dans lequel se situe la prestation à Nîmes explique en partie les procédures adoptées : aucun travailleur social n'intervient, aucun suivi social n'est réalisé, aucune coordination avec les services sociaux de secteur n'existe. *Autrement dit, seuls les contrôles des documents justificatifs de recherche d'emploi, la vérification, lors des renouvellements des dossiers, de l'apurement des dettes éventuelles et les réponses aux convocations tiennent lieu de suivi.* Ainsi relève-t-on que sur un

- 
- (1) Pour ce qui concerne le PLIF (Programme Local d'Insertion des Femmes), 22 personnes ont de même été convoquées, 12 se sont présentées. Il y a donc eu une dizaine de suspension du MSG.
- (2) Les chèques de paiement du MSG étant envoyés entre le 1er et le 10 du mois, un certain nombre de bénéficiaires, inquiets de n'avoir rien reçu, se présentent vers le 10 au CCAS. Certains semblent comprendre seulement alors le contenu du contrat signé. Même si les raisons de non-réponse à la convocation sont acceptées par le CCAS, le versement ne reprend que le mois suivant.

mois donné (tableau 12), 44 % des sorties du MSG sont liées aux non-réponses aux convocations ou au refus d'un emploi proposé. Le sentiment prévaut alors que les procédures mises en place ont, dans les faits, davantage pour conséquence de prendre en défaut les bénéficiaires et d'opérer une sélection de fait entre eux, que d'autoriser une véritable réinsertion susceptible de leur donner l'autonomie -ou le début d'autonomie- visée comme objectif lors de la création de l'allocation.

Ceci est aussi directement lié aux moyens en personnel dont est doté le service du MSG nimois. Jusqu'en fin 1986, cinq personnes sans formation préalable y étaient affectées. Cinq personnes supplémentaires, formées pendant trois mois, devaient au début 1987 venir compléter l'équipe "afin d'améliorer le suivi de la situation des familles".

### 3 - UNE CONTREPARTIE NE REPOSANT PAS SUR DES OFFRES D'EMPLOI (BESANCON, CLICHY, NANTES, TERRITOIRE DE BELFORT).

Dans les quatre autres collectivités locales observées, la contrepartie et le suivi sont différents. Dans tous ces cas, il y a en effet engagement d'un -ou de plusieurs- travailleurs sociaux dans la procédure. C'est donc davantage l'action socio-éducative des bénéficiaires qui est visée puisqu'il n'y a jamais véritablement de recherche d'emplois ou d'activités à leur offrir.

Des quatre revenus minima concernés, le *CRPA du Territoire de Belfort* est le seul qui soit accordé en échange d'un contrat *signé*. Ce contrat est négocié par le travailleur social et l'intéressé. Il définit les obligations du bénéficiaire : recherche d'un emploi, d'une formation, paiement des dépenses domestiques, etc ... Lors de notre observation sur un petit nombre d'allocataires, la majorité des contrats avait, semble-t-il, pour but la gestion du budget familial (reprendre le paiement du loyer courant, commencer à rembourser une dette), mais d'autres mesures se mettaient en place, telle une fiche de liaison adressée à l'ANPE dès ouverture du dossier, afin de bâtir en commun un projet professionnel. En l'occurrence, le CRPA étant départemental et les travailleurs sociaux de secteur dépendant tous des services départementaux, le suivi est réalisé par le même travailleur social que celui ayant négocié le contrat.

Ce n'est pas le cas dans les trois autres communes étudiées. En effet, de même que pour les procédures d'instruction, le suivi social y est réalisé par le travailleur social de secteur qui, en général, *ne relève pas administrativement de l'organisme (le CCAS) qui finance la prestation*. Ne disposant, de fait, que de peu d'informations sur le devenir des bénéficiaires, les gestionnaires locaux de la prestation ont souvent le sentiment qu'une partie de la politique qu'ils ont définie leur échappe (1).

Chacune des trois communes étudiées ne se réfère d'ailleurs pas toujours expressément à la notion de "contrat moral". Seul le code d'attribution du *MSG de Besançon* le fait : ce contrat est passé entre le bénéficiaire et le travailleur social du CCAS. Il s'agit le plus souvent d'un engagement moral de l'allocataire sur la recherche d'un emploi ou d'une formation, la gestion de son budget et/ou l'apurement de ses dettes (2). Le souci éducatif est souvent présent. Mais deux limites apparaissent quant au sens même et à la portée de cet engagement : *le contrat moral est passé entre le travailleur social du CCAS et le bénéficiaire, alors que le suivi est dans la plupart des cas réalisé par le travailleur social de secteur* (3). D'autre part, la durée d'attribution du MSG n'est que d'un mois, même si le travailleur social du CCAS raisonne sur trois mois. L'absence d'emplois et la difficulté de trouver localement des formations, le nombre de personnes en situation de précarité de ressources se joignent à ces deux facteurs pour expliquer qu'en définitive, l'engagement moral ne peut être souvent que ponctuel et finalement relativement symbolique. Il vise surtout à vérifier que des efforts (recherches d'emplois par exemple) sont bien effectués par le prestataire. Le sentiment prime alors que le contrat a finalement pour effet principal d'éviter l'automatisme de la distribution du MSG, qu'il joue le rôle de "filtre" au versement de l'allocation, qui pourrait sinon devenir systématique et favoriser d'éven-

- 
- (1) Signalons par exemple qu'à Nantes, au bout des trois premiers mois d'attribution du minimum social, 55 % des bénéficiaires ne demandent pas le renouvellement de la prestation. Or, on ne connaît pas vraiment les causes de ces non-renouvellements.
  - (2) A Besançon, le MSG peut être versé directement au bénéficiaire. Il peut l'être aussi, en totalité ou en partie, à des créanciers tels que le logeur ou l'EDF par exemple, ou à une conseillère en économie sociale et familiale du CCAS qui suit la famille.
  - (3) Une coordination de fait se réalise ainsi parfois entre les travailleurs sociaux du CCAS et du secteur. Elle ne va pas cependant sans tiraillements.

tuelles "installations dans l'assistance". En fait, le type de contrat moral forgé ne peut, dans la majorité des cas et par nature, être véritablement renouvelable.

Ainsi apparaît-il, plus généralement, que les moyens financiers et humains disponibles pour assurer un suivi et une réinsertion véritables restent trop faibles pour être à la hauteur de l'action qu'il serait nécessaire d'engager pour des populations en majorité peu formées et sous-qualifiées, touchées par le chômage et l'exclusion depuis déjà plusieurs années.

Il reste que l'on constate que parmi les causes de sorties du MSG bisontin sur un semestre (cf. chapitre suivant, tableau 10), 21 % sont dues à un emploi trouvé ou à une formation (1). A l'inverse, 17 % sont relatives à la fin du contrat passé, au non-respect de ce contrat ou à "l'installation dans l'assistance".

A Nantes, à l'inverse, le contrat moral n'est qu'évoqué (il ne figure pas dans le code d'attribution), mais les procédures adoptées (cf. tableau D1) ne peuvent autoriser la mise en application réelle d'un tel contrat. Le travailleur social de secteur adresse en effet le dossier de demande (évaluation sociale et tous documents justificatifs) au service des aides facultatives du CCAS, où il n'y a pas de convocation systématique du demandeur. L'objectif visé initialement par la création de la prestation était d'ailleurs de fournir une ressource minimale régulière "pour sécuriser et donner un répit aux plus démunis", plutôt que d'assurer une véritable réinsertion sociale ou professionnelle. C'est donc, dans ce cadre, au travailleur social de secteur ayant fait la demande d'orienter le processus d'aide vers une réinsertion, lui-même devant assurer le suivi des bénéficiaires.

Plus généralement, on relève d'ailleurs que l'afflux des demandes de secours de toute nature, la recherche de réponse à la multiplication des

---

(1) A Besançon, un programme local d'insertion des femmes (PLIF) visant à la fois la réinsertion et l'obtention d'une qualification professionnelle de trente femmes de plus de 25 ans touchant le MSG a été mis en place en septembre 1986, à la demande du CCAS. Il concerne deux stages, d'une durée d'un an au total (770 heures), financés par l'Etat et le CCAS.

situations d'urgence empêchent souvent le travailleur social de se consacrer suffisamment à son rôle pédagogique d'accompagnement, de conseil et d'orientation. En effet, le minimum social, dans toutes les communes étudiées, n'a pas été créé en concertation avec les différentes institutions. La prestation devient alors souvent *une aide financière de plus* (1) -certes plus importante et parfois moins ponctuelle-, que le travailleur social utilise au sein de la panoplie des divers secours transitoires répondant à la multiplicité de demandes individuelles liées à la survie. Dans ce contexte, le suivi social véritable ne peut qu'être ébauché.

Ainsi, l'analyse des mesures d'accompagnement du revenu minimum met en évidence les ambiguïtés de la notion de contrepartie et les difficultés pratiques d'assurer, en l'absence de coordination inter-institutionnelle réelle, un véritable suivi des prestataires. En laissant de côté les deux expériences départementales dont l'ancienneté est trop faible pour en tirer des conclusions significatives, on constate que la "contrepartie" reste souvent, dans les faits, un instrument de sélection -souhaitée ou non- des bénéficiaires, conduisant à rejeter les notions d'automatisme et de permanence du versement de la prestation pour limiter les coûts financiers du système.

Dans certains cas (Nîmes), les procédures adoptées paraissent même en contradiction avec l'objectif d'autonomie des bénéficiaires. Ceux-ci n'ont en effet aucun choix à formuler sur le type de travail ou de formation à effectuer et c'est de l'acceptation des règles imposées que dépend l'attribution de la prestation ou sa poursuite.

Enfin, un des objectifs du revenu minimum souvent avancé est, en théorie, de permettre de libérer -au moins temporairement- les familles du souci du quotidien et, dans le même temps, d'autoriser *un meilleur suivi* des prestataires par allègement des charges du travailleur social, soulagé des demandes financières multiples et répétitives. Or, dans les quatre communes étudiées, en l'absence de véritable coordination institutionnelle, aucun allègement réel ne semble intervenir auprès du travailleur social.

---

(1) Notamment dans le cas des revenus minima limités à des catégories précises de la population.

D'abord parce que le revenu minimum se limite parfois à certains groupes de population et qu'il ne règle en rien le cas des autres demandes provenant de catégories différentes. Ensuite, parce que les procédures d'instruction du dossier et de suivi des prestataires conduisent parfois à multiplier les intervenants, parfois à limiter l'attribution de la prestation à des périodes relativement courtes, lui conférant un caractère ponctuel lié à la nécessité de reformuler chaque mois la demande. Ainsi constate-t-on que *toute véritable action de réinsertion personnalisée nécessite des moyens financiers et humains adaptés, dont les possibilités de mises en place apparaissent souvent incompatibles avec le caractère plus ou moins massif des populations touchées par une prestation de revenu minimum un tant soit peu généralisée.*

CHAPITRE IV

LES BÉNÉFICIAIRES ET LE COÛT  
DES DIFFÉRENTS REVENUS MINIMA LOCAUX ETUDIÉS

Les conditions générales d'attribution de chacun des revenus minima locaux, comme les procédures d'instruction des dossiers et leur suivi, influent très directement sur le nombre et le type de bénéficiaires, et donc sur le coût de l'allocation. Cependant, les informations statistiques disponibles localement sur les caractéristiques des personnes et familles aidées sont souvent partielles. Nous ne reviendrons pas ici sur les raisons, déjà évoquées, de l'absence relative de données détaillées sur les prestataires, notamment leurs particularités socio-démographiques, leur situation de revenus, la durée de perception, etc. Il reste que les "exclus" du revenu minimum, c'est-à-dire ceux qui n'y accèdent pas ou qui en sont rejetés, sont encore plus mal connus que les allocataires. Le chapitre III a en effet mis en évidence la sélectivité de fait de nombre des modalités présidant à la distribution de la prestation. Or très peu d'informations sont disponibles qui permettent de réaliser l'analyse de ces rejets. Cette absence constitue une donnée de fond limitant sensiblement les possibilités réelles d'appréciation des effets de la politique menée.

La diversité des différents barèmes locaux servant de base au calcul du revenu minimum induit cependant de telles différences sur les populations visées dans chaque lieu retenu qu'elle confère une signification toute relative aux comparaisons des informations qu'on peut tirer localement de la composition des groupes défavorisés. La première section de ce chapitre est précisément consacrée à une illustration des conséquences de la diversité des barèmes adoptés sur le nombre et le type de bénéficiaires potentiels. Dans une deuxième section, sont présentées les principales statistiques disponibles sur les prestataires dans quelques-uns des lieux observés. Une troisième section s'attache à l'étude des coûts respectifs de chaque expérience.

La présentation adoptée ne doit pas cependant faire illusion. C'est bien le coût de l'opération qui, souvent, détermine les conditions d'attribution, et donc les bénéficiaires de la prestation, et non le contraire.

## Section I

### UNE ILLUSTRATION DES CONSEQUENCES DE LA DIVERSITE DES BAREMES SUR L'EVALUATION DU NOMBRE DE MENAGES EN SITUATION DE PAUVRETE

Les simulations proposées ci-après n'ont pas pour but de fournir une estimation actuelle du nombre de familles "pauvres", c'est-à-dire celles situées au-dessous d'un certain seuil de revenus. Portant sur l'année 1978, les données analysées n'ont bien sûr qu'un intérêt retrospectif. Notamment, le nombre de chômeurs est passé de 1,1 million à 2,4 millions de mars 1978 à mars 1985, tandis que, corrélativement, les conditions d'indemnisation du chômage ont sensiblement varié.

De même, les personnes âgées, qui composaient en 1978 une bonne partie des ménages défavorisés, ont vu leur situation *relative* s'améliorer : le SMIC a ainsi augmenté de 134 % de juillet 1978 à juillet 1985 et le minimum vieillesse pour une personne seule de 154 % (1). Il paraît difficile, dans ces conditions, de vouloir extrapoler les données proposées à une estimation du nombre exact de personnes ou familles "pauvres" en 1986.

L'objet de notre démarche est plutôt de montrer *la sensibilité des estimations du nombre de "pauvres" aux barèmes et seuils adoptés*. Pour ce faire, nous avons utilisé les données de l'enquête CNAF-CREDOC 1979, portant sur un échantillon de près de 4 000 ménages, représentatifs de l'ensemble de la population française non agricole (2).

Une première exploitation, basée sur l'adoption de seuils de pauvreté référencés conventionnellement par rapport au SMIC, et s'appuyant sur l'échelle d'unités de consommation (u.c.) habituellement retenue par l'INSEE (1 pour la première personne du ménage, 0,7 pour toute personne de plus de 14 ans, 0,5 pour tout enfant de moins de 14 ans) a déjà été effectuée (3).

-----  
(1) Sur tous ces points, voir G. HATCHUEL "Caractéristiques des ménages à bas revenus" (enquête CNAF-CREDOC 1979), *Consommation* n°4, 1985/86.

(2) Sur les caractéristiques de cette enquête et ses limites pour les estimations proposées, cf. *Consommation* n°4, 1985/86 déjà cité.

(3) Le seuil de 60 % du SMIC a notamment été adopté car il correspondait, en 1978, à la moitié du revenu disponible moyen par u.c. (les u.c. étant précisément définies selon l'échelle INSEE). Cf. *Consommation*, déjà cité.

L'idée est de tester ici diverses hypothèses de seuils et d'unités de consommation, correspondant aux choix effectués localement.

- 1) La comparaison du "premier degré" du barème (personne seule) de chaque zone géographique étudiée, avec le montant du SMIC (valeurs octobre 1986) fait ressortir des variations des barèmes allant de 39 à 75 % du SMIC net (tableau 4).

Tableau 4

LES BAREMES ADOPTES POUR UNE PERSONNE SEULE  
DANS CHACUNE DES SIX ZONES RETENUES

En pourcentage du SMIC net (octobre 1986)

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| Nîmes                                    | 75 |
| Besançon                                 | 73 |
| Clichy                                   | 63 |
| Territoire de Belfort<br>Ille-et-Vilaine | 50 |
| Nantes                                   | 39 |

Ceci nous a conduit à retenir pour nos estimations quatre niveaux successifs, arrondis pour la simplicité des calculs, à 40, 50, 60 et 70 % du SMIC (1).

- 2) Nous inspirant des informations fournies au tableau 3, sept hypothèses différentes d'unités de consommation (u.c.) ont été retenues (2) :

- \* Hypothèse 1 : le chef du noyau vaut 1, toute personne de plus de 14 ans (de base) vaut 0,7, toute personne de moins de 14 ans vaut 0,5 (hypothèse INSEE ou celle retenue par la FORS pour la C.E.E.) ;
- \* Hypothèse 2 : le chef du noyau vaut 1, son conjoint éventuel : 0,7, tout enfant : 0,5 (pour comparaison avec l'hypothèse 1) ;
- \* Hypothèse 3 : le chef du noyau vaut 1, son conjoint éventuel:0,7, tout enfant : 0,2 (effet strict des variations de la valeur donnée aux enfants, par comparaison avec l'hypothèse 2) ;

---

(1) La référence au SMIC est faite ici tout-à-fait conventionnellement, et à titre illustratif.

(2) La notion de noyau familial utilisée ici peut comprendre soit une famille (père, mère, enfants), soit une personne seule. Cf. Consommation, déjà cité.

- \* Hypothèse 4 : le chef du noyau vaut 1, son conjoint éventuel:0,5, tout enfant : 0,2 (cas approché du projet de loi dit Zeller) (1) ;
- \* Hypothèse 5 : le chef du noyau vaut 1, son conjoint éventuel:0,5, tout enfant : 0,1 (cas approché de Clichy et Nantes) ;
- \* Hypothèse 6 : le chef du noyau vaut 1, son conjoint éventuel:0,2, tout enfant : 0,1 (cas proche de Nîmes) ;
- \* Hypothèse 7 : le chef de noyau vaut 1, la première personne vaut 0,25, les personnes suivantes : 0,2 (cas de Besançon, cas approché du Territoire de Belfort et de l'Ille-et-Vilaine).

L'application à chaque seuil retenu de chacune des sept hypothèses testées, conduit à 28 estimations différentes du nombre de noyaux défavorisés en 1978. Le tableau A5 résume les résultats de ces différentes estimations croisées. *Seuls y ont été pris en compte les noyaux familiaux (y compris personnes seules) dont le chef a moins de 65 ans.* Cette sélection a été réalisée afin d'exclure des comparaisons les personnes âgées, qui constituaient en 1978 une bonne partie des prestataires aux ressources les plus faibles. Leur importance relative au sein des ménages aux revenus les plus bas a dû en effet diminuer depuis, puisque le minimum vieillesse pour une personne seule représentait, à la mi-octobre 1986, 68 % du SMIC net (graphique 1), contre 60 % en 1978.

On relève qu'entre les deux *estimations extrêmes du nombre de familles ou personnes seules "pauvres" en 1978, l'écart est énorme : il va de 1 à plus de 7.* En effet, avec le seuil de 70 % du SMIC (utilisé dans les communes de Besançon et Nîmes) et l'hypothèse 1 (échelle d'équivalence habituelle aux enquêtes nationales françaises), le nombre de noyaux familiaux défavorisés est de 2.044.000. Avec le seuil de 40 % du SMIC (utilisé à Nantes et proposé dans le projet de loi Zeller) et l'hypothèse 6 (cas de Nîmes), ce nombre passe à 275.000.

Plus généralement, on observe que (tableau 5) :

- les variations selon les seuils adoptés sont fortes. Elles vont de 1 à 5 dans l'hypothèse 1 (de 413.000 à 2.044.000 noyaux) et de 1 à 2 dans l'hypothèse 6 (275.000 à 501.000 noyaux).

-----  
(1) Une proposition de loi "tendant à instituer un revenu minimum d'existence tenant compte des charges familiales et de logement" a été déposée à l'Assemblée Nationale le 30 mai 1985, présentée par 19 députés, dont A. ZELLER. Ce barème supposait l'attribution d'environ 40 % du SMIC pour une personne seule, 60 % pour un couple et le SMIC pour un couple avec 3 enfants. Ce barème revient à conférer la valeur 1 au chef de noyau, les valeurs 0,5 au conjoint et 0,33 à chaque enfant.

Tableau 5

LES VARIATIONS DU NOMBRE DE NOYAUX "DEFAVORISES" (non compris ceux dont le chef a plus de 65 ans)  
EN FONCTION DE L'UTILISATION DE DIVERS SEUILS ET ECHELLES D'U.C. (1978)

| Nombre de noyaux familiaux<br>dont les revenus disponi-<br>bles par U.C. sont infé-<br>rieurs à : | Hypothèses retenues pour l'affectation de la valeur des U.C. (1) |                |                |                |                |                |                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|                                                                                                   | Hypothèse<br>1                                                   | Hypothèse<br>2 | Hypothèse<br>3 | Hypothèse<br>4 | Hypothèse<br>5 | Hypothèse<br>6 | Hypothèse<br>7 |
| 40 % du SMIC                                                                                      | 413.000                                                          | 374.000        | 306.000        | 301.000        | 293.000        | 275.000        | 284.000        |
| 50 % du SMIC                                                                                      | 672.000                                                          | 552.000        | 371.000        | 340.000        | 323.000        | 313.000        | 327.000        |
| 60 % du SMIC                                                                                      | 1.180.000                                                        | 1.024.000      | 589.000        | 489.000        | 437.000        | 389.000        | 426.000        |
| 70 % du SMIC                                                                                      | 2.044.000                                                        | 1.745.000      | 885.000        | 686.000        | 619.000        | 501.000        | 573.000        |

(1) Voir signification de chacune des hypothèses dans le texte.

- l'échelle d'unités de consommation retenue exerce également une forte influence sur l'estimation du nombre de ménages "pauvres". Ces variations sont d'autant plus importantes que le seuil retenu est haut. Au seuil correspondant à 70 % du SMIC, le passage de l'hypothèse 1 à l'hypothèse 6 diminue le nombre de ménages "pauvres" des trois quarts (on passe de 2.044.000 à 501.000). A 40 % du SMIC, le passage de l'hypothèse 1 à l'hypothèse 6 conduit à une réduction d'un tiers des populations défavorisées.
  
- si les "réductions" du nombre de ménages pauvres sont plus faibles aux seuils les plus bas, c'est que la taille moyenne des ménages y est plus petite. En effet, compte tenu des prestations familiales servies aux familles les plus nombreuses, celles-ci atteignent presque automatiquement au moins 60 à 70 % du SMIC dans l'hypothèse 1. Le passage à des hypothèses conférant aux enfants des valeurs d'U.C. plus faibles conduit à relever les ressources disponibles par U.C. des familles les plus nombreuses, qui sortent ainsi du champ des familles "pauvres".

Le tableau 6, qui fournit le nombre moyen de personnes par noyau pour chacune des évaluations proposées, montre qu'en passant d'un seuil élevé à un seuil plus faible, la taille moyenne des familles pauvres diminue systématiquement. Cet effet est encore plus net pour ce qui concerne les variations liées à l'utilisation d'échelles d'équivalence différentes. Ainsi la taille moyenne des familles "pauvres" diminue systématiquement au fur et à mesure que l'on évolue de l'hypothèse 1 à l'hypothèse 6, c'est-à-dire au fur et à mesure que diminue la valeur accordée au conjoint ou aux enfants.

Les variations suscitées par le passage de l'hypothèse 2 à l'hypothèse 3, notamment, sont particulièrement sensibles. Or la seule différence entre les deux est d'accorder la valeur 0,2 à chaque enfant au lieu de 0,5. Ceci conduit à réduire de moitié le nombre de ménages défavorisés au seuil correspondant à 70 % du SMIC. La réduction est de 42 % au seuil de 60 % du SMIC ; elle est encore de 33 % au seuil de 50 % du SMIC.

Deux effets croisés sont donc mis en évidence :

- \* l'importance accrue des ménages de petite taille dans la composition des populations pauvres quand le seuil de pauvreté retenu est bas ;

Tableau 6  
LE NOMBRE MOYEN DE PERSONNES PAR NOYAU  
POUR CHAQUE ESTIMATION DU NOMBRE DE NOYAUX DEFAVORISES (1978)

| Seuils retenus : les revenus disponibles par U.C. sont inférieurs à : | Hypothèses retenues pour l'affectation de la valeur des U.C. (1) |                |                |                |                |                |                |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|                                                                       | Hypothèse<br>1                                                   | Hypothèse<br>2 | Hypothèse<br>3 | Hypothèse<br>4 | Hypothèse<br>5 | Hypothèse<br>6 | Hypothèse<br>7 |
| 40 % du SMIC                                                          | 2,4                                                              | 2,1            | 1,6            | 1,5            | 1,4            | 1,4            | 1,4            |
| 50 % du SMIC                                                          | 3,3                                                              | 2,7            | 1,7            | 1,6            | 1,5            | 1,4            | 1,5            |
| 60 % du SMIC                                                          | 3,6                                                              | 3,4            | 2,0            | 1,8            | 1,6            | 1,4            | 1,6            |
| 70 % du SMIC                                                          | 3,8                                                              | 3,7            | 2,3            | 2,0            | 1,8            | 1,5            | 1,8            |

(1) Voir signification de chacune des hypothèses dans le texte.

\* la disparition des familles les plus nombreuses parmi les populations pauvres quand l'échelle d'équivalence adoptée confère une valeur moindre aux enfants.

Dans ces conditions, la seule application croisée des différents seuils et échelles d'U.C. adoptés par chaque collectivité locale étudiée met en évidence de profondes variations des populations potentiellement visées (tableau 7). Par exemple :

- entre l'application de "l'approche CEE" et des barèmes retenus à Nantes, le nombre de noyaux concernés diminue des trois quarts (1.180.000 contre 293.000). Le nombre de personnes appartenant à ces populations "pauvres" diminue corrélativement des neuf dixièmes (4.219.000 contre 424.000) ;
- entre l'application des barèmes de Besançon et de Nantes, la population visée évolue presque du simple au double (573.000 ménages pauvres contre 293.000) ;
- le passage de l'échelle d'unités de consommation adoptée dans la commune de Besançon à celle de Nîmes fait baisser à lui seul de 13 % le nombre de ménages pauvres. La variation est de 25 % pour ce qui concerne la population des ménages concernés (1.027.000 personnes contre 762.000).

Rappelons cependant que ces données s'appliquent à 1978. Il est probable néanmoins que les variations liées à l'utilisation de seuils ou d'échelles d'U.C. différentes restent aussi importantes aujourd'hui. D'autre part, les estimations de population fournies ne prennent en compte que le seul barème des communes ou collectivités locales citées, *non les autres conditions d'attribution* qui peuvent davantage limiter, parfois considérablement, le champ des populations couvertes (conditions de durée de résidence, limitations aux seuls chômeurs, aux seuls isolés et couples sans enfants, etc...). Enfin, les barèmes locaux ont été appliqués à la population nationale. Les estimations ne tiennent évidemment pas compte de la structure socio-démographique locale.

Tableau 7

## LES NOYAUX "DEFAVORISES"

SELON DIFFERENTS SEUILS ET ECHELLES CORRESPONDANT AUX EXPERIENCES LOCALES OBSERVEES (1978)

| Cas-types retenus (1)                                                   | Nombre de noyaux concernés | Nombre de personnes appartenant à ces noyaux | % des noyaux concernés comportant une personne seule |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Approche dite C.E.E. (2)<br>(60 % du SMIC, hypothèse 1)                 | 1.180.000                  | 4.219.000                                    | 23,1                                                 |
| Besançon<br>(70 % du SMIC, hypothèse 7)                                 | 573.000                    | 1.027.000                                    | 58,0                                                 |
| Nîmes<br>(70 % du SMIC, hypothèse 6)                                    | 501.000                    | 762.000                                      | 66,4                                                 |
| Clichy<br>(60 % du SMIC, hypothèse 5)                                   | 437.000                    | 692.000                                      | 62,4                                                 |
| Territoire de Belfort et Ille-et-Vilaine<br>(50 % du SMIC, hypothèse 7) | 327.000                    | 502.000                                      | 63,3                                                 |
| Projet de loi dit ZELLER<br>(40 % du SMIC, hypothèse 4)                 | 301.000                    | 454.000                                      | 62,5                                                 |
| Nantes<br>(40 % du SMIC, hypothèse 5)                                   | 293.000                    | 424.000                                      | 64,3                                                 |
| ENSEMBLE DES NOYAUX NON AGRICOLES dont le chef a moins de 65 ans        | 13.171.000                 | 39.569.000                                   | 16,0                                                 |

(1) Ont été retenues les hypothèses les plus proches de chaque expérience locale. Elles ne sont pas toujours celles exactement adoptées dans chaque commune.

(2) Il s'agit de l'hypothèse moyenne (50 % du revenu disponible moyen par U.C.) retenue par la FORS dans son rapport "La pauvreté et la lutte contre la pauvreté" à destination de la C.E.E.. 50 % du revenu disponible moyen par U.C. dans l'hypothèse 1 représentait en effet en 1978 environ 60 % du SMIC. Cf. Consommation n°4,85/86.

Il reste que deux conclusions se dégagent de cette analyse :

- il n'est finalement guère étonnant que les estimations diverses existantes sur le nombre de "pauvres" diffèrent tant. Tout dépend des seuils et échelles adoptées. Or, il est frappant que le plus souvent ces diverses estimations sont comparées entre elles sans mise en relation des variations des hypothèses de calcul corrélatives.

On sait qu'il y a autant d'estimations de la pauvreté qu'il y a de politiques sociales pour la combattre. Les calculs proposés ici en sont une illustration (1).

- les choix de barèmes effectués localement impliquent de telles variations de la population potentiellement bénéficiaire du revenu minimum que toute comparaison intercommunale sur la composition des groupes "défavorisés" risque de ne faire ressortir que des informations totalement dépendantes du choix local. Le tableau 7 montre ainsi à titre d'exemple que les barèmes utilisés peuvent impliquer de fortes variations de la proportion, au sein des populations défavorisées, des ménages composés d'une personne seule. Cette proportion peut varier pour les cas retenus (et sur la base de 1978) d'un quart aux deux tiers.

Par contre-coup, on note aussi que dans la plupart des communes étudiées, le choix des échelles d'équivalence, associées aux niveaux garantis, conduit inévitablement à "gonfler" parmi les bénéficiaires les ménages composés d'une ou deux personnes et à exclure, compte tenu des prestations familiales, les familles les plus nombreuses.

Ce constat ne peut donc qu'influer fortement sur l'analyse des bénéficiaires des minima locaux, proposée dans la section suivante.

---

(1) Rappelons que nous nous limitons ici à une approche monétaire du problème.

## Section II

### PRESENTATION DES BENEFICIAIRES DE CHAQUE PRESTATION LOCALE

Les remarques précédentes incitent à ne pas procéder à une analyse comparative des bénéficiaires respectifs de chacune des prestations locales retenues -encore eut-il fallu pour ce faire que les données aient été strictement comparables, ce qui n'est pas le cas-, mais à effectuer une présentation des populations touchées, zone par zone. Pour les raisons précédemment indiquées (cf. chapitre I), les deux expériences départementales ne seront pas évoquées ici.

Cet examen sommaire des statistiques disponibles met d'ailleurs tout autant en évidence les caractéristiques des bénéficiaires, que l'étendue des lacunes affectant la connaissance de la population prestataire.

#### 1 - LES BENEFICIAIRES DU MSG BISONTIN (1).

Les statistiques du CCAS de Besançon recensent 1456 bénéficiaires différents du M.S.G. en 1984 et 1739 en 1985. Rapportés à l'ensemble des ménages ordinaires de Besançon (43.252 au recensement de 1982), les bénéficiaires bisontins du M.S.G. représentent, sur l'année 1985, 4 % de la population.

Compte tenu des barèmes adoptés et du montant du minimum vieillesse, les personnes âgées bénéficiaires sont peu nombreuses (22 en 1985, soit 1,3 % du total) ; elles sont principalement de nationalité étrangère (non bénéficiaires du F.N.S.).

Parmi les familles ou personnes non âgées aidées, la moitié (51 %) ne comporte aucun enfant et 31 % ont un ou deux enfants à charge. 18 % des bénéficiaires ont donc trois enfants ou plus.

---

(1) Les informations analysées ici concernent les bénéficiaires du M.S.G. avant l'instauration du nouveau code d'attribution mis en application en juillet 1986.

Un tiers des prestataires, d'autre part, vit en couple, tandis que les deux tiers sont des personnes isolées, avec ou sans enfants. Cependant, les données fournies ne sont aucunement croisées une à une. Autrement dit, ces statistiques ne fournissent pas par exemple le nombre de personnes seules sans enfants aidées, ni le pourcentage de couples sans enfants ou de familles monoparentales bénéficiaires.

Une étude effectuée sur les six premiers mois de 1986 (1), que nous présenterons plus amplement ultérieurement, fournit cette information (tableau 8). On y relève que les personnes seules sans enfants représentent 42 % des bénéficiaires. Les familles monoparentales constituent, quant à elles, un quart des prestataires.

Ces données, comparées à l'ensemble des ménages ordinaires résidant dans la commune en 1982, mettent en évidence des "taux de pénétration" du M.S.G. très sensiblement différents selon les catégories : si, pendant les six mois de référence, 1,7 % de la population de la commune a bénéficié du M.S.G., 7 % des familles monoparentales ont été touchées, 4 % des familles nombreuses (4 enfants et plus) (2) et 2 % des personnes seules. Pour les autres catégories, les taux sont sensiblement inférieurs, notamment pour les couples sans enfants (0,5 %). L'impact du M.S.G. apparaît donc important pour certains groupes de la population.

Ces informations ne concernent cependant que les seuls bénéficiaires du M.S.G. Nous verrons que ce type de données ne fournit en réalité qu'une vue partielle des effets de population liés à l'existence du revenu minimum.

Les statistiques du CCAS mettent également en évidence que :

- les bénéficiaires sont plutôt jeunes : 39 % ont moins de 30 ans tandis que 13 % ont entre 50 et 60 ans (33 % des chefs de ménage bisontins non retraités ont moins de 30 ans, 20 % ont entre 50 et 60 ans) ;
- un quart des prestataires sont de nationalité étrangère (les chefs de ménage étrangers représentaient 10 % des chefs de ménage de la commune au recensement de 1982) ;

---

(1) Cf. G. HATCHUEL "Les aides financières extra-légales dans le département du Doubs", CREDOC, décembre 1986.

(2) Depuis juillet 1986, les règles d'attribution ayant été modifiées, ce pourcentage a dû sensiblement baisser pour les familles nombreuses. Cf. chapitre III, section II.

- environ un tiers des prestataires réside dans la commune depuis moins de trois ans. Cette caractéristique est d'une grande importance car elle montre le caractère particulièrement sélectif de la condition de durée de résidence. A Besançon, cette condition est limitée à un an. Elle exclurait donc, sur cette base, presque un tiers des bénéficiaires si elle était identique à la condition fixée par exemple à Nîmes ou dans le Territoire de Belfort.

Tableau 8  
LES BENEFICIAIRES DU M.S.G. DE BESANCON  
PENDANT LES SIX PREMIERS MOIS DE 1986 (1)

| Type de prestataire                            |                        | Répartition du nombre de bénéficiaires du MSG | % de ménages de la commune bénéficiaires du MSG (2) |
|------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Personnes isolées sans enfants                 |                        | 42,1                                          | 2,0                                                 |
| Familles monoparentales avec 1 enfant ou plus  |                        | 25,8                                          | 6,9                                                 |
| Couples                                        | sans enfants           | 7,6                                           | 0,5                                                 |
|                                                | avec 1 enfant          | 6,7                                           | 0,8                                                 |
|                                                | avec 2 enfants         | 6,8                                           | 0,9                                                 |
|                                                | avec 3 enfants         | 4,6                                           | 1,5                                                 |
|                                                | avec 4 enfants ou plus | 6,4                                           | 4,2                                                 |
|                                                | ENSEMBLE               | 100,0                                         | 1,7                                                 |
| Nombre total de bénéficiaires sur les six mois |                        | 736                                           |                                                     |

(1) Source : Voir étude citée dans le texte.

(2) Rapport, par catégorie, du nombre de bénéficiaires sur les 6 mois au nombre de ménages ordinaires (recensement de 1982).

Les causes d'attribution sont principalement liées au chômage (32 % en 1985, dont la moitié au chômage non indemnisé). Les prestations en attente (indemnités de chômage principalement) sont la cause de 16 % des attributions. Enfin, les "petits boulots", insuffisants pour assurer des ressources régulières, constituent la cause de 17 % des attributions (tableau 9).

Tableau 9

LES CAUSES D'ATTRIBUTION DU MSG BISONTIN EN 1985

- En % du nombre d'interventions -

|                                            |               |
|--------------------------------------------|---------------|
| - Chômage                                  | 31,4          |
| <i>(dont : chômage non indemnisé)</i>      | <i>(17,0)</i> |
| - Maladie. Accident du Travail. Invalidité | 9,7           |
| - Parents isolés                           | 10,8          |
| - Travail insuffisant, irrégulier, stage   | 17,1          |
| - Prestations en attente                   | 16,1          |
| <i>(dont : indemnités chômage</i>          | <i>(6,5)</i>  |
| A.A.H                                      | (3,1)         |
| A.P.I.)                                    | (2,3)         |
| - Préretraites ou retraites                | 1,2           |
| - Autres cas divers                        | 13,7          |
| <b>ENSEMBLE</b>                            | <b>100,0</b>  |

Mais l'information sur le nombre total de bénéficiaires ne donne aucune indication sur la durée d'attribution de la prestation. Or, cette donnée est fondamentale pour juger du caractère plus ou moins ponctuel de l'aide servie. La statistique fournie sur ce point par le CCAS montre en effet que 61 % des bénéficiaires (hors personnes âgées) n'ont touché qu'une fois la prestation en 1985 et 19 % deux fois (1). A l'inverse, un seul bénéficiaire a perçu la prestation douze fois dans l'année. On retrouve là les constatations déjà formulées sur les procédures diverses d'instruction de l'allocation, qui tendent naturellement à faire se rapprocher la durée moyenne de perception du revenu minimum de sa durée d'attribution (un mois à Besançon). La durée moyenne de perception était ainsi de 1,8 mois par bénéficiaire en 1985. L'objectif visé de substituer à des aides ponctuelles au coup par coup une véritable solidarité permanente apparaît là quelque peu mis à mal. L'effet mis en évidence n'est cependant pas uniquement dû aux procédures d'attribution du MSG. 16 % des attributions ont en effet pour origine des prestations en attente. La durée de perception du revenu minimum peut donc être, dans ces cas, relativement courte.

(1) Il semble que cette statistique comprenne également les secours exceptionnels versés par le CCAS. Cela a évidemment pour conséquence directe de contribuer à gonfler le nombre de prestataires n'ayant touché qu'une fois la prestation.

Le tableau 10 le confirme : un tiers des "sorties" du MSG au deuxième semestre 1985 était effectivement dû à la perception d'aides en provenance d'autres institutions sociales (pour la plupart indemnités chômage ou prestations familiales, dont surtout l'A.P.I.). *Le caractère de "relais" du MSG est donc particulièrement net.*

On relève aussi que 21 % des sorties sont dues à l'obtention d'un emploi ou au suivi d'une formation. Mais il reste que 17 % sont liées au fait que les bénéficiaires n'ont pas satisfait au contrat passé avec le travailleur social ou ont été considérés comme s'installant dans l'assistance. De même, 16 % ne se sont plus manifestés. Nous ne disposons donc pas pour eux d'informations sur les raisons de leur sortie (voir sur ce point le chapitre précédent, section V).

Ces données ne fournissent cependant d'indications que sur ceux qui, ayant bénéficié du MSG, en sortent, non sur ceux qui n'y accèdent pas. L'analyse des rejets (dossiers instruits pour lesquels il y a une décision de refus, soit 136 en 1984 et 150 en 1985) en fournit une première approche : on note que 40 à 45 % de ceux-ci sont liés à une "attitude d'assisté", un "risque d'assistance", un "refus de coopération", ou à des "aides précédentes trop nombreuses", 23 % étant liés à un dépassement du barème ou à une durée de résidence trop récente. Mais il ne s'agit là en réalité que d'une *indication* sur les "exclus". En effet, rappelons-le, la demande provient d'abord du travailleur social de secteur, qui ne transmet évidemment le dossier au CCAS que lorsque la situation du demandeur répond à tous les critères susceptibles de donner lieu à obtention de la prestation (conditions de ressources, de durée de résidence notamment). Parmi ces critères, figurent aussi les relations du travailleur social de secteur avec celui du CCAS (1) et l'idée que l'un et/ou l'autre se font de la capacité du demandeur à ne pas "s'installer dans l'assistance", l'avis du travailleur social du CCAS étant sur ce point décisif. Tous les rejets au sens strict du terme ne sont donc pas recensés.

Pour les personnes âgées, la durée moyenne de perception est nettement plus longue : 6,1 mois. Mais précisément, le public étant dans ce cas différent, les procédures d'instruction et les contreparties demandées sont également distinctes.

-----  
(1) En effet, le travailleur social de secteur établit la demande, mais la proposition finale vient du travailleur social du CCAS. Cf. chapitre III, section IV.

Tableau 10

LES CAUSES DE SORTIE DU MSG DE BESANCON AU DEUXIEME SEMESTRE 1985 (1)

| - En % -                                                                                                               |               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Ont trouvé un emploi                                                                                                   | 14,2          |
| Sont en formation (stages, TUC)                                                                                        | 7,1           |
| Ont obtenu une aide d'autres institutions sociales                                                                     | 31,3          |
| <i>dont : ASSEDIC</i>                                                                                                  | <i>(15,3)</i> |
| <i>prestations familiales</i>                                                                                          | <i>(10,5)</i> |
| Ont perçu des ressources liées à une solution personnelle (pension alimentaire, salaire en retard, héritage, ...)      | 9,4           |
| Ne se sont plus manifestés                                                                                             | 16,3          |
| Ont mis fin au contrat passé avec le travailleur social, n'ont pas respecté ce contrat, installation dans l'assistance | 17,3          |
| Autres causes (déménagement, changement de situation familiale ou matrimoniale, etc ...)                               | 4,4           |
| <b>ENSEMBLE</b>                                                                                                        | <b>100,0</b>  |

(1) Source : CCAS de Besançon. La statistique porte sur 729 sorties du MSG.

L'aide moyenne perçue par mois et par bénéficiaire n'est pas négligeable. Elle montre que le revenu minimum aboutit souvent à servir des montants mensuels plus élevés que ceux attribués par des secours habituels. Elle est de 1.370 F. en moyenne : 1.374 F. pour les personnes non âgées, 1.277 F. pour les personnes âgées.

## 2 - LES BENEFICIAIRES DU MSG NIMOIS.

Le CCAS de Nîmes a recensé, du 1er janvier 1985 au 30 juin 1986, 1.478 bénéficiaires différents, soit 1.000 familles et parents isolés (68 %), 172 handicapés (12 %) et 306 personnes âgées (20 %). Rapportés à l'ensemble des ménages ordinaires de Nîmes (au recensement de 1982), les bénéficiaires nîmois du MSG représentent environ 2 % de la population sur une année.

Les personnes âgées et handicapées bénéficiaires du MSG sont relativement nombreuses à Nîmes (un tiers des prestataires sur la période étudiée, la moitié en octobre 1986 (1)) : on l'a vu, le barème adopté est légèrement supérieur au minimum vieillesse (pour une personne seule) ou à l'A.A.H. Comme l'allocation-logement à caractère social n'est pas prise en compte, pour ces catégories, dans les ressources servant de base au calcul du MSG, les allocataires isolés du minimum vieillesse ou de l'A.A.H. perçoivent donc souvent la prestation, mais pour un montant faible. Celui-ci s'est élevé en moyenne à 215 F. par mois sur les dix-huit mois étudiés (2).

Une statistique portant sur les bénéficiaires du MSG au mois de décembre 1985 montre ainsi que, s'agissant des personnes âgées et handicapées :

- 89 % percevaient un MSG compris entre 100 et 250 F. mensuels. A l'inverse seuls, 7 %, essentiellement de nationalité étrangère (non perception du F.N.S.), touchaient plus de 1.000 F. mensuels ;
- 81 % percevaient l'allocation-logement ou l'APL. Ceci confirme bien que l'inclusion de cette allocation dans les ressources prises en compte pour le calcul de la prestation excluait probablement les quatre cinquièmes des bénéficiaires âgés ou handicapés du MSG nîmois.

Les informations disponibles sur les familles et parents isolés bénéficiaires, portant sur des sous-échantillons observés à diverses périodes de 1985, sont relatives à :

- leur *nationalité* (3): 72 % sont français, 28 % étrangers (Nîmes comportait, au recensement de 1982, 5 % de chefs de ménage de nationalité étrangère) ;
- leur *âge* (4): un quart (22 %) a moins de 30 ans, mais un autre quart a entre 50 et 60 ans (26 %). En réalité, la répartition par âge des bénéficiaires du MSG nîmois est très proche de celle de l'ensemble des chefs de ménage de la commune au recensement ;

-----  
(1) En octobre 1986, sur 638 bénéficiaires, 30 % étaient des personnes âgées et 19 % des handicapés. L'importance relative des familles a corrélativement décro (38 %) ainsi que celle des personnes isolées (13 %).

(2) En octobre 1986, le montant moyen perçu par les personnes âgées et handicapées s'élève à 279 Francs.

(3) Données portant sur les 1.000 familles et personnes isolées bénéficiaires sur les dix-huit mois cités.

(4) Cf. note (1) page suivante.

- *leur niveau de formation* (1), qui apparaît très faible : 21 % des bénéficiaires sont analphabètes, 34 % n'ont pas été plus loin que l'enseignement primaire. 21 % ont le C.E.P. Seuls 11 % ont un C.A.P. et 12 % ont le B.E.P.C. ou le bac. Plus du tiers des bénéficiaires (38 %) n'ont aucune qualification.
- *leur composition familiale* (2). Le tableau 11 met en évidence, par comparaison aux données relatives à Besançon (tableau 8) une importance accrue de personnes seules (2) et à l'inverse, une diminution relative des couples avec enfants et des familles monoparentales. Rappelons qu'avant juillet 1986, la seule différence entre les MSG de Besançon et de Nîmes consistait dans un traitement différent des prestations familiales, prises en compte dans le calcul de l'allocation à Nîmes et exclues à Besançon. Ce fait explique l'essentiel des écarts constatés puisqu'il a pour conséquence d'éliminer du MSG nîmois l'essentiel des familles de trois enfants et plus. On retrouve là nos remarques précédentes relatives aux effets propres aux barèmes adoptés et aux conditions d'attribution.

Tableau 11

LA COMPOSITION FAMILIALE DES FAMILLES ET PARENTS ISOLES  
BENEFICIAIRES DU MSG NIMOIS (DE JANVIER A JUIN 1985)

- En % -

|                                         |      |
|-----------------------------------------|------|
| Personnes seules sans enfants           | 51,8 |
| Parents isolés (avec au moins 1 enfant) | 14,6 |
| Couples sans enfants                    | 12,3 |
| Couples avec 1 enfant                   | 8,6  |
| Couples avec 2 enfants                  | 7,2  |
| Couples avec 3 enfants et plus          | 5,5  |

-----

(1) Données portant sur les bénéficiaires en décembre 1985 (hors personnes âgées et handicapées).

(2) Données portant sur les bénéficiaires pendant le premier semestre 1985 (hors personnes âgées et handicapées). Si on ajoute aux données fournies dans le tableau 11 celles relatives aux personnes âgées et handicapées (toutes des personnes seules), le pourcentage de personnes seules bénéficiaires du MSG nîmois passe à plus de 75 %.

Le montant moyen mensuel perçu par les familles et personnes isolées bénéficiaires est bien plus élevé que pour les personnes âgées et handicapées : 1.125 F. (contre 215 F.). Mais de profondes variations autour de cette moyenne apparaissent : en décembre 1985, 21 % des familles et personnes isolées bénéficiaires ont perçu un MSG inférieur à 500 F.. 27 % ont par contre touché plus de 1.500 F. Il est probable que le montant perçu varie fortement en fonction des caractéristiques de la famille, mais aucune information n'est disponible sur ce point (1).

Le taux de "rejets" est plus important qu'à Besançon. Mais cela tient à une procédure d'instruction des dossiers différente (cf. chapitre III, section IV.). De plus, votée par le conseil municipal en fin 1984 avec force publicité locale et nationale, la création de la prestation a conduit à un afflux massif de demandes (près de 2.700 en trois mois), qu'il a fallu traiter au mieux, le service étant largement débordé (2). Parmi ces demandes, un grand nombre ne remplissaient pas l'une des conditions fondamentales d'attribution (ressources, durée de résidence). Ainsi de janvier 1985 à juillet 1986, si 3.670 demandes ont été déposées, seules 2.533 ont été réellement étudiées (69 %). 1.478 de ces dossiers ont fait l'objet du versement du MSG, soit 58 % des dossiers étudiés (53 % pour les familles et personnes isolées, 75 % pour les personnes âgées et handicapées). Aucune analyse précise de ces rejets n'a malheureusement été effectuée. Aujourd'hui, le nombre de "rejets" recensés diminue fortement, car aucun rendez-vous n'est proposé lorsqu'il s'avère que les conditions de résidence ou de ressources ne sont manifestement pas remplies.

Le CCAS nîmois note cependant à la mi-1986 que "depuis l'origine, 234 demandes qui paraissaient remplir toutes les autres conditions d'attribution n'ont pu être satisfaites puisque l'intéressé était devenu Nîmois entre le 1er décembre 1983 et le 1er décembre 1984, et ne remplissait donc pas la première condition de base". *Cela conduit à estimer un taux de rejets minimal d'environ 14 % pour ce qui concerne la seule condition de résidence.*

Les informations disponibles sur les "sorties" du MSG nîmois sont partielles (tableau 12). Elles portent sur les sorties au mois de novembre

- 
- (1) En octobre 1986, le montant moyen perçu par les familles et personnes seules était de 1.146 F. Celui attribué aux parents isolés était de 1.142 F.
- (2) Dans un premier temps, il semble que, le service étant débordé par les demandes, certains dossiers ont été acceptés, qui ont ensuite été réexaminés, ce qui a conduit à l'élimination de certains bénéficiaires initiaux.

1985 (160 personnes). Elles fournissent néanmoins des indications intéressantes : si un tiers (37 %) des sorties sont relatives, pour le mois considéré, à des personnes ayant des ressources supérieures au barème et si 5 % sont dues à l'exercice d'un travail temporaire, 44 % sont liées au type de procédures adoptées pour le "suivi" des bénéficiaires : 39 % sont des bénéficiaires convoqués au CCAS, qui ne s'y sont pas présentés et 5 % sont des prestataires ayant refusé un emploi proposé (voir chapitre III, section V). On note aussi qu'un dixième des sorties est lié à des dossiers pour lesquels un complément d'information est attendu.

Tableau 12

LES SORTIES DU MSG NIMOIS AU MOIS DE NOVEMBRE 1985 (1)

|                                                                                          | - En % - |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Personnes convoquées ne s'étant pas présentées                                           | 38,7     |
| Ont refusé un emploi proposé                                                             | 5,0      |
| Ont, pour le mois considéré, des ressources supérieures au barème                        | 36,9     |
| Effectuent un travail temporaire                                                         | 5,6      |
| Trop perçu les mois précédents                                                           | 3,8      |
| Dossiers en attente (renseignements pour obligations alimentaires, complément d'enquête) | 10,0     |
| ENSEMBLE                                                                                 | 100,0    |

(1) Source : CCAS de Nîmes. La statistique porte sur 160 sorties du MSG.

Enfin, la durée moyenne de perception sur les dix-huit mois de relevé est plus longue pour les personnes âgées (12 mois) et handicapées (13 mois) que pour les familles et personnes isolées (6 mois). Rappelons que le "contrat" et les contreparties ne s'appliquent qu'aux actifs potentiels, c'est-à-dire aux familles et personnes isolées.

### 3 - LES BENEFICIAIRES DU MINIMUM SOCIAL NANTAIS.

Créé en novembre 1985, le minimum social nantais a touché, sur onze mois et demi (de janvier 1986 à mi-décembre 1986), 753 ménages différents.

214 de ces prestataires (28 %) sont des jeunes majeurs (de 18 à 21 ans) au chômage, hébergés dans leur famille. Rappelons qu'une allocation fixe de 600 F. peut leur être accordée, sous condition de ressources des parents. L'aide offerte ayant un caractère forfaitaire, nous ne détaillerons pas davantage ces bénéficiaires.

539 ménages différents ont donc bénéficié du minimum social différentiel : 81 % sont des personnes seules, 19 % des couples sans enfants. Rappelons que le minimum nantais est réservé aux chômeurs appartenant à ces deux seules catégories :

\* 40 % des attributions servies aux *personnes seules sans enfants* concernent un prestataire de sexe féminin et 60 % de sexe masculin. La majorité d'entre eux n'ont pas de ressources puisque 54 % des attributions les concernant ont été faites au taux plein (1.500 F.).

Les deux tiers (65 %) concernent des chômeurs inscrits depuis plus d'un an à l'ANPE. 42 % concernent des personnes âgées de moins de 30 ans et 45 % des personnes âgées de 30 à 50 ans. 15 % sont de nationalité étrangère et 14 % vivent en foyer.

\* S'agissant des *couples sans enfants*, 63 % des attributions concernent des chômeurs inscrits depuis plus d'un an à l'ANPE. 36 % concernent des demandeurs de moins de 30 ans. La moitié ont entre 30 et 50 ans. 16 % sont de nationalité étrangère. Enfin, ils disposent en moyenne d'un peu plus de ressources que les personnes seules puisque 35 % des attributions qui leur sont faites le sont au taux plein (2.200 F.).

L'allocation moyenne perçue s'élève à 1.230 F. par mois pour les personnes seules et à 1.490 F. pour les couples sans enfants. La durée moyenne d'attribution est d'environ cinq mois.

Les informations disponibles au CCAS permettent à ce propos de noter que sur la période allant du 1er novembre 1985 au 26 juin 1986, parmi les 397 personnes seules ou couples sans enfants ayant perçu le minimum social une première série de trois mois (l'attribution est en effet accordée pour un trimestre), 45 % ont demandé le renouvellement. Autrement dit, plus de la moitié (55 %) des bénéficiaires n'ont pas procédé à une demande de renouvellement après trois mois de perception. Quelles en sont les raisons ? Ont-ils retrouvé un emploi ? Le CCAS ne dispose malheureusement d'aucune information sur ce point. Le suivi est en effet réalisé, comme nous l'avons vu, par les travailleurs sociaux de secteur, dont la majorité ne dépend pas du CCAS. Ceux-ci considèrent généralement que c'est à la famille de solliciter une aide financière éventuelle si elle en a besoin et non à eux de reprendre contact avec elle. Nous ne disposons pas, dans ces conditions, d'une information pourtant capitale pour apprécier la réalité de l'efficacité de la prestation.

#### 4 - LES BENEFICIAIRES DE L'INDEMNITE DIFFERENTIELLE CLICHOISE.

La seule donnée statistique disponible pour Clichy concerne le nombre de bénéficiaires : il y en a eu 144 en onze mois de 1985 (1) et 158 pour les neuf premiers mois de 1986.

La durée moyenne de perception est passée de quatre mois et demi en 1985 à 1,7 mois en 1986. En effet, au premier janvier 1986, les règles d'attribution ont été modifiées : la durée de perception, qui auparavant était illimitée, a été plafonnée à six mois par an. Corrélativement, les exigences en matière de recherche d'emploi ont été nettement accrues. Deux raisons principales sont à l'origine de cette modification conséquente des conditions d'attribution :

- le constat de l'installation des bénéficiaires dans une situation d'assistance, sans réaction vers une réinsertion professionnelle. L'appellation originelle de la prestation ("SMIC municipal") semble elle-même avoir favorisé cette attitude de la part de prestataires considérant,

---

(1) La prestation a en effet été créée en février 1985. Il y a eu par ailleurs 22 bénéficiaires de l'indemnité différentielle pour personnes âgées en 1985 et 19 pour les neuf premiers mois de 1986.

selon le CCAS, l'allocation comme un dû. On retrouve là, mises en application pratique, les préoccupations des responsables communaux pour lesquels l'automatisme d'un revenu minimum garanti apparaît difficilement compatible avec un effort réel de réinsertion professionnelle de la part des bénéficiaires. D'où l'idée de redonner un caractère *transitoire* à l'allocation.

- le coût financier de l'opération a dû aussi avoir sa part dans la décision. En tout état de cause, le changement intervenu se traduira par une réduction de moitié des dépenses consacrées à l'indemnité différentielle en 1986.

Signalons enfin que la prestation moyenne mensuelle a été en 1985 de 1.767 F. par bénéficiaire.

### Section III

#### LE COUT DES DIFFERENTES PRESTATIONS LOCALES ETUDIEES

Omniprésentes dans toutes les décisions prises, ce sont les contraintes financières, qu'elles soient explicitement mises en avant ou non, qui modèlent la physionomie générale de la prestation. D'abord, elles conditionnent la création même de l'allocation ; ensuite, elles président très directement à la définition de l'ensemble des conditions d'attribution, des barèmes retenus, des procédures d'instruction et de suivi adoptées ; enfin, elles expliquent pour une bonne part -même si ce n'est pas toujours l'unique raison- les modifications plus ou moins sensibles qui interviennent après coup dans les modalités diverses d'attribution du revenu minimum. Certaines de ces modifications ont déjà été évoquées ; elles peuvent porter, par exemple, soit sur le barème lui-même et les règles de calcul de la prestation (Besançon), soit sur la durée d'attribution (Clichy), soit sur un contrôle plus strict des prestataires (Nîmes). Mais cette *souplesse* dans les modalités d'attribution du revenu minimum constituait souvent dès l'origine une des volontés premières des décideurs locaux.

En tout état de cause, la comparaison des coûts respectifs de chacune des prestations locales étudiées met en évidence de sensibles variations (tableau 13). Pouvait-il d'ailleurs en être autrement compte tenu des inégalités locales du nombre de bénéficiaires, des montants moyens perçus et des durées d'attribution ?

Le tableau 13 - où le C.L.R. d'Ille-et-Vilaine et le C.R.P.A. du Territoire de Belfort, qui n'avaient lors de nos observations qu'une ancienneté respective de deux et trois mois, ne figurent pas- appelle les remarques suivantes :

\* Dans les quatre cas étudiés, la prestation est financée uniquement par le CCAS. Elle relève d'un choix longuement délibéré du conseil municipal. A Nîmes, Clichy et Nantes, où la création du revenu minimum est récente, celle-

Tableau 13

LES COÛTS COMPARES DE QUATRE EXPERIENCES COMMUNALES DE REVENU MINIMUM GARANTI

|                                                                                                         | Besançon<br>-1985-                                                      | Nîmes<br>-1985- | Nantes<br>-1986- | Clichy<br>-1985- |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------|------------------|------------------|-------|
| Origine du financement                                                                                  | CCAS                                                                    | CCAS            | CCAS             | CCAS             |       |
| Coût total annuel de la prestation (1) (en Francs)                                                      | 4.379.700                                                               | 5.509.800       | 3.520.200        | 1.311.700        |       |
| Coût total en % du budget de fonctionnement de la commune (1985)                                        | 0,72                                                                    | 0,90            | 0,26             | 0,66             |       |
| Aide moyenne annuelle par ménage résidant dans la commune, bénéficiaire ou non (2) (en Francs)          | 101                                                                     | 114             | 36 (3)           | 59               |       |
| Part représentée par le revenu minimum dans l'ensemble des aides financières servies par le CCAS (en %) | 87                                                                      | 100             | 41               | 54               |       |
| Pour rappel                                                                                             | Attribution mensuelle moyenne par bénéficiaire (en Francs)              | 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)                                                             | 4,0                                                                     | 2,0             | 0,6              | 0,7              |       |

- (1) Coût de la prestation en 1985 pour Besançon, Nîmes et Clichy. Coût de deux mois de 1985 et dix mois de 1986 pour Nantes.
- (2) Obtenu en divisant le coût annuel de la prestation par le nombre total de ménages ordinaires de la commune (données du recensement de 1982).
- (3) Si on rapporte le coût annuel de la prestation au nombre total de ménages de la commune comportant une personne seule ou un couple sans enfants, l'aide moyenne annuelle passe à 57 F. par ménage.
- (4) Nombre de ménages ordinaires au recensement de 1982.

ci s'est traduite par une augmentation corrélative de la subvention municipale au CCAS (1). Mais si, à Nantes et Clichy, les anciennes prestations en espèces versées par le CCAS ont été conservées, à Nîmes le MSG est venu remplacer toutes les allocations accordées antérieurement dans le cadre de l'aide facultative : bons d'achats alimentaires, bons d'achat de charbon, lait, allocation EDF et chauffage, secours d'urgence ... Ces prestations facultatives s'étaient élevées à 2,7 millions de Francs en 1983 et à 2,2 millions en 1984. L'introduction du MSG s'est donc traduite à Nîmes, malgré ce remplacement, par un doublement de l'effort municipal en la matière (2,2 millions en 1984 contre 5,5 en 1985).

\* L'effort engagé par les différentes municipalités varie sensiblement, quelle que soit la façon dont on l'apprécie :

- en valeur absolue : le coût de l'indemnité différentielle de Clichy est quatre fois inférieur à celui du MSG nîmois (1,3 millions de Francs contre 5,5), mais elle concerne sept fois moins de bénéficiaires ;
- par rapport au budget de la commune : l'effort consenti représente 0,9 % des dépenses de fonctionnement de la ville de Nîmes et 0,26 % de celle de Nantes ;
- par rapport au nombre de ménages de la ville : le minimum social représente une aide annuelle moyenne de 114 F. par ménage à Nîmes contre 36 F. à Nantes.

\* Que l'aide soit relativement plus élevée à Besançon et Nîmes que dans les deux autres communes étudiées, n'est guère étonnant puisque le MSG y est de nature "généraliste". Mais si l'aide moyenne annuelle par ménage est proche à Besançon et Nîmes, elle relève d'effets croisés totalement différents : les montants mensuels moyens par bénéficiaire sont plus élevés à Besançon (1.370 F.) qu'à Nîmes (687 F.), mais la durée moyenne d'attribution y est bien plus courte. A Nîmes en effet, presque la moitié des prestataires sont des personnes âgées ou handicapées qui perçoivent une aide d'un montant mensuel relativement faible, mais sur une longue période. Les personnes âgées ne représentent par contre qu'1 % des bénéficiaires à Besançon.

---

(1) Il s'agit d'une subvention non financée par une ressource particulière quelconque.

\* *L'effort consenti par les différentes municipalités est significatif. Il dépasse 100 F. par ménage résidant à Besançon et 110 F. à Nîmes. A titre comparatif, les sommes consacrées nationalement aux secours et allocations mensuelles de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) représentaient en 1983, rapportées à l'ensemble des ménages ordinaires français, 83 F. par ménage. L'Allocation de Parent Isolé (API) représentait, en 1984, la somme totale de 126 F. par ménage, bénéficiaire ou non (1).*

Cet effort est en réalité d'autant plus conséquent que le coût "réel" de la prestation est plus élevé que les montants figurant au tableau 13 ne le suggèrent. Ceux-ci ne correspondent en effet qu'aux sommes versées aux populations bénéficiaires. Trois types de coûts d'accompagnement, difficilement chiffrables, sont aussi à prendre en compte (2) :

1) *les coûts de fonctionnement* du (ou des) service(s) chargé(s) de gérer la prestation. Il ne nous a pas été possible de les chiffrer. Mais la complexité des règles d'attribution et la nécessité des contrôles qu'elles engendrent, le caractère *différentiel* de la prestation, font que souvent la création du revenu minimum nécessite des moyens nouveaux importants en personnel. Signalons ainsi que le service MSG comprend à Nîmes une équipe d'accueil (instruction des dossiers, élaboration des droits, suivi) de cinq personnes et un responsable. A Besançon, si le service d'aide aux familles (4 à 5 personnes) ne gère pas uniquement le MSG et si les travailleurs sociaux du CCAS (six pour ce qui concerne les familles) n'ont pas pour seule tâche l'instruction des dossiers de MSG, on peut y estimer à au moins cinq ou six personnes le personnel nécessaire à la gestion de la prestation. A Nantes enfin, trois postes ont été créés suite à l'instauration du minimum social (3). Mais ne convient-il pas aussi de rappeler que bien souvent, les moyens existants en personnel ne paraissent pas suffisants pour assurer un véritable "suivi" des bénéficiaires ? C'est ainsi qu'à Nîmes, par exemple, le service MSG devrait passer en 1987 de cinq à dix personnes.

---

(1) *Rapport du coût total de la prestation au nombre de ménages ordinaires au recensement de 1982.*

(2) *Le coût des formations engagées devrait l'être aussi. Celles, déjà évoquées, réalisées à Nîmes et Besançon, concernaient l'année 1986.*

(3) *Ces remarques excluent les travailleurs sociaux de secteur, qui ont aussi en charge l'élaboration de l'enquête sociale et la réalisation du suivi dans quelques-unes des communes citées.*

2) *Un éventuel gonflement du coût des autres secours versés par le CCAS.* Dans la plupart des cas (Nîmes excepté), l'existence de la prestation n'a pas supprimé les autres aides et secours versés à la population. Cela allait de soi à Clichy et à Nantes, où le revenu minimum s'adresse à certaines catégories précises de la population. A Besançon, où le MSG est pourtant généraliste, le maintien de secours exceptionnels visait à conserver certaines possibilités, soit d'aides ponctuelles spécifiques, soit de réponses à apporter aux catégories exclues du minimum (moins d'un an de résidence par exemple). Or on constate que l'existence de la prestation draine souvent vers le CCAS des populations nouvelles qui, compte tenu des conditions plus ou moins restrictives d'attribution de l'allocation, ne peuvent pas toujours en bénéficier. Les demandeurs peuvent se voir ainsi proposer d'autres aides financières pour lesquelles ils ne se seraient peut-être pas adressés au CCAS ou au travailleur social (1). En effet, la création ou l'existence du revenu minimum fait souvent l'objet d'une publicité locale, ce qui n'est pas le cas en général des autres types d'aides.

Ces interactions restent difficiles à évaluer car, sous l'effet de l'accroissement des difficultés matérielles des ménages, il apparaît partout une augmentation des demandes d'aides et de secours, au sein de laquelle le rôle joué par le seul revenu minimum ne peut être isolé. Ce gonflement des secours induit par la prestation n'est cependant aucunement niabile. A Besançon et Clichy par exemple, il est directement lié à des modifications des règles d'attribution du barème, déjà évoquées. Par exemple, créée initialement sans condition de durée, l'indemnité différentielle clichoise est maintenant attribuée au maximum six mois par an. De fait, les exclus du revenu minimum peuvent bénéficier d'un secours transitoire pendant les six autres mois. De même, les modifications du code d'attribution du MSG bisontin, en juillet 1986, ont conduit un certain nombre de familles nombreuses à être exclues du MSG. En contrepartie, un accroissement des demandes de secours exceptionnels est apparu.

A Nantes aussi, des effets identiques ont surgi avec la création du minimum social. Celui-ci concerne en effet des catégories qui sont peu couvertes par le système de protection sociale légale ou extra-légale existant :

-----  
(1) *Le caractère plus ou moins complexe et rigide que peut prendre le revenu minimum, le plus grand nombre de documents à fournir pour obtenir la prestation, peuvent aussi inciter selon les cas le travailleur social à formuler directement une demande de secours.*

personnes seules et couples sans enfants, jeunes majeurs hébergés chez leurs parents. Des populations nouvelles se sont donc présentées au CCAS, parfois susceptibles d'être prises en charge par le minimum social, parfois en étant rejetées. La baisse des secours attendue au CCAS à la suite de la création du minimum ne s'y est donc pas, loin de là, réalisée.

Plus généralement, *il apparaît que la coexistence, au sein du CCAS, du revenu minimum, par nécessité relativement rigide, et des secours, à caractère plus souple, conduit inéluctablement, pour éviter tout débordement financier, à "rigidifier" les règles d'attribution des secours eux-mêmes.* Le risque est en effet grand, en cas de telle coexistence, de voir apparaître une espèce de revenu minimum à deux vitesses, les secours devenant eux-mêmes la "voiture-balai" récupérant tous les exclus du minimum garanti. Ce risque est d'autant plus grand que les modalités d'attribution du revenu minimum sont plus restrictives. Cette "rigidification" induite des critères de distribution des secours commence ainsi à apparaître à Nantes (1). A Besançon également, les secours exceptionnels deviennent, de façon plus restrictive, des "secours d'extrême urgence".

- 3) *Un éventuel gonflement des aides et secours versés par d'autres institutions.* Le raisonnement précédent peut éventuellement s'appliquer ici de la même façon. En effet, nous l'avons vu, une des conditions premières d'attribution du revenu minimum à Besançon, Nîmes et Clichy concerne la réalisation des démarches pour bénéficier de tous les autres avantages prévus par la législation sociale. Le problème évoqué là est celui des transferts éventuels de charges liés à l'existence du revenu minimum. Celle-ci se traduit-elle par un gonflement des aides versées par d'autres institutions locales ou, au contraire, l'existence du revenu minimum ne crée-t-elle pas un certain désengagement de ces institutions ? C'est à cette question que le chapitre suivant tente d'apporter, de façon ponctuelle, quelques éléments de réponse.

En tout état de cause, l'analyse du coût des différentes prestations locales étudiées met en évidence que l'effort engagé par les municipalités peut être conséquent. Il reste qu'il l'est moins qu'on aurait pu le penser

-----  
(1) *D'autant que dans certains cas, les aides perçues sous forme de secours peuvent y être presque aussi élevées que le montant du minimum social (jeunes hébergés par exemple). Dans ce cas, pourquoi imposer des conditions restrictives pour une prestation et pas pour l'autre (par exemple, la condition de durée de résidence) ?*

pour une prestation de revenu minimum garanti (moins d'1 % du budget municipal). Rappelons que les modalités d'attribution et les procédures d'instruction et de suivi adoptées localement avaient précisément pour objectif de limiter le coût de ces allocations, en instaurant divers critères de sélectivité ayant pour but d'éviter de leur conférer les notions d'automatisme et de permanence, qui sont, certes, attachées à un système "idéal" de garantie de ressources, mais que ne visaient pas en réalité les décideurs locaux.

CHAPITRE V

LA COORDINATION LOCALE DES AIDES FINANCIÈRES  
ET L'IMPACT DU REVENU MINIMUM

La création d'un revenu minimum est souvent évoquée comme une réponse au constat de l'existence d'une multiplicité d'intervenants locaux (DDASS, Conseil Général, CCAS, CAF, ASSEDIC, CPAM ...), distribuant une mosaïque d'aides et de secours financiers transitoires, répondant chacun à différents critères d'attribution, dont l'éparpillement serait à l'origine d'une certaine inefficacité à permettre aux familles défavorisées de "s'en sortir" réellement. La superposition de ces divers secours n'empêche d'ailleurs nullement de laisser subsister certaines lacunes importantes dans le champ des populations couvertes (personnes isolées ou couples sans enfants par exemple). Face à ce décalage entre le caractère plus ou moins permanent de certaines situations de détresse et les réponses ponctuelles, souvent partielles, qui peuvent leur être apportées, l'idée semble de plus en plus souvent prévaloir de substituer à ces dépannages au coup par coup une aide moins aléatoire basée sur une utilisation plus rationnelle, donc *plus concertée*, des fonds disponibles.

Or, force est de constater que dans les trois communes étudiées (Besançon, Nantes et Nîmes) -mais c'est aussi le cas à Clichy-, *la création du revenu minimum n'est pas passée par un préalable relatif à la coordination interinstitutionnelle* des aides financières locales.

L'objet de notre étude n'était pas d'analyser les raisons ayant conduit à cet état de fait. Il reste que *l'absence totale de coordination institutionnalisée*, par exemple dans le cadre de commissions d'attribution des aides, est frappante. Cela semble être d'ailleurs le cas dans beaucoup de communes ayant instauré un revenu minimum (1).

Une interrogation : les transferts de charge .

On sait que "les interventions respectives et plus ou moins coordonnées des différents partenaires de l'action sociale sur une ville suscitent

-----  
(1) En réalité, les commissions d'attribution coordonnée des aides sont encore assez rares. On trouvera une présentation de quelques-unes des expériences en cours dans le Livre Blanc de l'ANCBAS, déjà cité.

conflits et luttes pour le repositionnement des charges et des compétences" (1). L'existence ou la création d'un revenu minimum garanti, dont l'enjeu financier est important, ne pouvait manifestement que constituer, en l'absence de coordination institutionnalisée, un élément supplémentaire particulier de la lutte pour ces repositionnements. Notamment, la compétence territoriale des différents intervenants locaux étant différente (en particulier, le CCAS intervient sur la seule commune, les services départementaux sur l'ensemble du département), la notion de "*transferts de charge*" entre institutions revêt, sous l'effet du revenu minimum, une importance parfois aigüe, exacerbant certains de ces conflits.

L'existence d'un revenu minimum à la charge d'un unique intervenant (le CCAS dans la majorité des cas), n'incite-t-elle pas en effet -ou n'amène-t-elle pas inévitablement- d'autre(s) institution(s) à réduire leur(s) intervention(s) sur la zone concernée, éventuellement au profit d'autres régions périphériques ? A l'inverse, cette existence ne peut-elle pas se traduire par un éventuel gonflement des aides servies par les autres institutions intervenant localement, par afflux de populations nouvelles ?

Ces questions sont d'importance, mais il est clair que les conflits entre institutions peuvent d'autant plus trouver raison de se développer que précisément le matériau statistique permettant d'y répondre, ou plutôt d'y apporter des éléments de réponse, fait défaut. La démarche menée par les principaux intervenants du département du Doubs, visant à recenser sur une période donnée l'ensemble des aides financières extra-légales servies dans le département, n'en est que plus intéressante. Ce type d'étude globale, concernant l'ensemble des aides extra-légales sur une zone géographique donnée, leur cumul et leur coordination, reste en effet relativement rare en France. Or, le terrain d'enquête comprenait précisément la commune de Besançon et son revenu minimum garanti. Ce chapitre est principalement consacré à l'appréciation de la façon dont le minimum social, dans ce cas précis, se cumule avec les autres prestations extra-légales (y compris allocations mensuelles de l'ASE) et à l'influence qu'il semble exercer sur les montants servis, comme sur l'étendue des populations secourues.

-----  
(1) Cf. "*Précarité et logiques des prestations sociales facultatives. Observation d'un système local*", déjà cité.

Nous ne reviendrons pas ici sur les développements précédents consacrés aux effets relatifs à l'absence de coordination institutionnelle dans les modalités d'attribution des revenus minima étudiés. On a vu en effet que, compte tenu des différences locales de procédures d'instruction des dossiers et de suivi des prestataires, l'absence de coordination institutionnelle pouvait se traduire par l'existence -ou l'inexistence- de "collaborations de fait" très variables (cf. Chapitre III, sections IV et V).

Rappelons (1) que la volonté première des élus communaux de ne pas "faire les frais" d'un éventuel transfert de charges les conduit à exiger des bénéficiaires potentiels du revenu minimum d'engager toutes les démarches visant à faire valoir leurs droits auprès des différentes institutions dispensatrices d'aides légales ou facultatives (2). Ceci constitue une des conditions essentielles d'attribution des MSG bisontin et nîmois. Cette condition, inévitable pour contrecarrer tout éventuel transfert de charge au désavantage de la commune, *tend évidemment à inciter, dans une certaine mesure, aux cumuls de prestations* : cumuls le même mois, si les secours obtenus par ailleurs ne suffisent pas à atteindre le montant fixé par le barème du MSG ; cumuls aussi sous forme de succession dans le temps d'aides diverses en provenance de différentes institutions.

---

(1) Nous limiterons nos observations ici aux communes de Besançon, Nîmes et Nantes. Le cas de Clichy se rapproche assez, du point de vue de la collaboration de fait entre travailleurs sociaux du CCAS et du secteur, du cas de Besançon. Enfin, les deux expériences départementales ne sont pas encore assez anciennes pour en tirer des conclusions en termes de transferts de charge. Signalons simplement que le CRPA du Territoire de Belfort est localement prioritaire sur l'ASE. Celle-ci redevient alors plus une aide véritable à l'enfant. Cependant, l'ASE sert aussi à aider les familles qui sont exclues du CRPA (rappelons que le CRPA n'est servi qu'aux résidents dans le département depuis au moins trois ans). Dans l'Ille-et-Vilaine, le financement départemental du CLR se fait par redéploiement d'une partie de l'ASE : 11 % environ des crédits d'ASE 1987 seront affectés au CLR. De fait, une des interrogations départementales est d'aider suffisamment de familles et non uniquement des isolés et couples sans enfants. On revient là sur le risque de sélection des bénéficiaires, déjà évoqué (cf. chapitre III).

(2) Les ressources résultant de l'attribution d'un revenu minimum local sont considérées comme ayant un caractère facultatif. Elles ne sont donc pas prises en considération pour l'évaluation du droit à l'aide sociale.

A Nantes, cette clause ne figure pas dans le code d'attribution. En réalité, celle-ci vise en premier lieu les allocations mensuelles ou les secours de l'aide sociale à l'enfance (ASE), voire les prestations extralégales des Caisses d'Allocations Familiales. Or, les populations concernées par le minimum social nantais (personnes seules et couples sans enfants au chômage) ne sont pas susceptibles de bénéficier de ce type d'aides. De fait, aucune démarche préalable n'y est exigée.

A Nîmes, l'exigence, cette fois préalable à toute attribution, de faire valoir tous les droits aux aides et secours divers existants, conduit souvent le service MSG à renvoyer le demandeur vers d'autres institutions et/ou le travailleur social de secteur. En particulier, la demande d'ASE ou de secours à la CAF semble systématique quand le demandeur a au moins un enfant à charge. Ceci a au moins deux implications :

- d'abord, on l'a vu, une multiplication certaine des démarches pour le demandeur, renvoyé finalement dans le système des requêtes diverses, ponctuelles et non coordonnées. Ce type d'implication est tout-à-fait contradictoire avec le concept, évoqué plus haut, de revenu minimum utilisé comme solution au "saucissonnage" de l'action sociale. Mais il ne pouvait en être autrement compte tenu de l'absence de coordination interinstitutionnelle ;
- ensuite, une certaine "exaspération" des services auxquels s'adressent les demandeurs, ces derniers exigeant l'obtention d'allocations auxquelles il leur a été indiqué qu'ils avaient *droit*, alors que l'attribution des aides ainsi sollicitées est souvent soumise à l'accord d'une commission d'appréciation. La contradiction évoquée ici est liée au fait, général dans tous les lieux enquêtés, que l'attribution du revenu minimum repose -au moins en théorie- sur un code d'attribution et un barème *connus*. Ce n'est pas toujours le cas pour les autres types d'aides attribuées localement (1), soumises à évaluation sociale préalable.

Mais le fait que le plus souvent, le MSG nîmois n'est pas accordé avant réponse des autres institutions (ou que le versement du MSG est considéré comme une avance remboursable dès perception des autres aides) semble contribuer à rendre relativement inexistants les transferts de charge, notamment l'ASE, au

-----  
(1) Par exemple dans aucune des zones enquêtées, nous n'avons pu obtenir le règlement départemental d'attribution des allocations mensuelles de l'ASE.

désavantage du CCAS. L'appréciation de tels transferts reste cependant difficile à réaliser. Par exemple, on relève que le total des allocations mensuelles d'ASE versées par les services sociaux départementaux dans la ville de Nîmes a été de 1.830.000 F. en 1984 et de 2.380.000 F. en 1985, ce qui représentait respectivement 31,9 % et 28,9 % du total des allocations mensuelles du Gard ces deux années. Doit-on en conclure que le MSG, créé en début 1985, a eu pour effet de conduire à une réduction du montant de l'ASE sur la commune ? Rien n'est moins sûr. Tout dépend en effet des situations économiques ou démographiques comparées de Nîmes et du reste du département. Ainsi, par exemple, certaines communes, comme Alès ou Beaucaire, sont plus touchées par le chômage que Nîmes. D'autre part, les modalités d'attribution de l'ASE dans le Gard ont évolué (relèvement du quotient familial) entre 1983 et 1985, multipliant par deux le total des aides mensuelles et conduisant à des variations sensibles des montants affectés aux différentes zones géographiques. Les conclusions sont donc difficiles à tirer. On constate d'ailleurs qu'en 1983, les allocations mensuelles versées à Nîmes représentaient 38,2 % du total départemental. Autrement dit, le pourcentage était déjà descendu de 38,2 % à 31,9 % de 1983 à 1984, *alors même que le MSG n'existait pas.*

A Besançon, la procédure est totalement différente, même s'il n'y existe pas non plus de coordination institutionnalisée des aides financières. Mais c'est le travailleur social de secteur qui reçoit en premier le demandeur. Celui-ci peut ainsi directement établir en accord avec son collègue du CCAS un plan d'aide de la famille visant à utiliser au mieux les disponibilités existantes. Dans l'établissement de ce plan, deux caractéristiques du MSG bisontin priment : sa souplesse et sa rapidité d'attribution (deux à trois jours) ; son caractère de "relais", le CCAS acceptant de verser le MSG sans attendre la réponse des autres institutions. De fait, comme l'ASE met de un à deux mois pour être obtenue, c'est le MSG qui est souvent versé le premier mois (1).

Une coordination de fait entre travailleurs sociaux, qui ne va d'ailleurs pas sans tiraillements, se réalise donc (cf. chapitre III). Il reste que là encore la volonté compréhensible du CCAS de ne pas se substituer financièrement aux autres intervenants semble se traduire inévitablement par une

-----  
(1) *Il n'existe pas en effet de régie d'avance d'ASE à Besançon. Il y a de fait un transfert de charges d'un mois dans ce cas.*

tendance à favoriser les "cumuls" de prestations, sans que ceux-ci ne soient d'ailleurs obligatoirement le révélateur de dysfonctionnements ou d'anomalies du système (existence d'un plan d'aide préalable). La question se pose donc de savoir si l'existence d'un revenu minimum conçu comme une aide subsidiaire (c'est-à-dire servie une fois que toutes les possibilités d'aides diverses ont été épuisées) ne conduit pas finalement à un certain accroissement des populations prises en charge par les diverses institutions dispensatrices d'allocations et secours. C'est à cette question que nous allons maintenant tenter d'apporter des éléments de réponse.

Une illustration chiffrée de la situation bisontine.

**I - PRESENTATION DE L'ETUDE.**

Les Centres médico-sociaux du département du Doubs ont réalisé, du 1er janvier au 30 juin 1986, avec l'aide de la plupart des institutions localement dispensatrices d'allocations, un relevé des aides extra-légales (y compris allocations mensuelles de l'Aide Sociale à l'Enfance) servies à la population du département. Pour chaque prestataire, une fiche détaillant les différentes aides financières perçues dans le semestre de référence a été élaborée (1).

Précisons que seuls deux types d'informations permettant de qualifier la situation du prestataire ont pu être relevés :

- sa situation familiale (personne isolée ou vivant en couple et nombre d'enfants à charge) ;
  
- sa situation vis-à-vis de dettes éventuelles de loyer ou d'E.D.F.

-----  
(1) Ce travail a donné lieu à deux études. L'une, intitulée : "Aides budgétaires - Montants accordés", a été réalisée par les centres médico-sociaux du département du Doubs. L'autre a été effectuée par le CREDOC à la demande de la Direction des Actions Sociales du Doubs. Cf. G. HATCHUEL : "Les aides financières extra-légales dans le département du Doubs", décembre 1986. On trouvera le détail des méthodes utilisées et des différents postes détaillés de prestations retenues dans ces deux textes. Les tableaux 14 à 19 sont extraits de l'étude citée de G. HATCHUEL ou ont été élaborés à partir des données traitées pour cette étude.

Nous ne disposons donc pas, en particulier, du niveau de ressources des bénéficiaires. L'étude fournit par ailleurs le montant total de chaque type d'aide attribuée pour le semestre de relevé et non le nombre de mois corrélatifs de perception.

Le relevé porte sur les aides fournies au titre de l'aide sociale à l'enfance (allocations mensuelles, allocations exceptionnelles, prêts), celles dites de "solidarité" versées par le Conseil Général du Doubs (secours et prêts), celles versées par les CCAS (secours, prêts et minimum social garanti pour ce qui concerne Besançon), celles versées par les Caisses d'Allocations Familiales (secours, prêts, primes d'installation), celles du fonds pauvreté-précarité (Etat) versées par la Préfecture (dettes EDF), celles attribuées par le Secours Catholique (secours et prêts), et diverses autres aides en provenance de la CPAM (secours), de la MSA (secours et prêts), des comités d'entreprise, d'organismes de retraites complémentaires, etc. (1). L'ASSEDIC de Besançon n'a pas participé au relevé.

Le montant des aides recensées sur le département et pour le semestre, s'élève à 13,6 millions de Francs, dont 2,1 millions sous forme de prêts, soit 15,6 %. Plus de la moitié des prêts émanent de la CAF. Secours et prêts ont cependant, conventionnellement, été traités conjointement dans les données statistiques fournies. Sur la période de six mois observée, 4.318 prestataires différents ont été recensés. 1.903 d'entre eux résident dans la commune de Besançon. Le total des aides versées y représente, sur le semestre, 5,9 millions de Francs.

## 2 - QUELQUES RESULTATS GENERAUX ET LA PLACE DU MSG DANS L'ENSEMBLE DES AIDES SERVIES.

Sur les 1903 familles aidées à Besançon, un tiers sont des personnes seules (tableau 14) et 30 % sont des familles monoparentales. En comparaison avec la répartition de l'ensemble des ménages résidant à Besançon (recensement de 1982), on constate que *le pourcentage de familles monoparentales aidées est considérablement plus important que ce qu'elles représentent dans l'ensemble de la population (6 %)*. Sont également sur-représentées les familles les plus nombreuses, celles de trois et surtout quatre enfants. En fait, 50 % des dépenses de l'ASE sont versés aux familles

-----  
(1) Voir note page précédente.

Tableau 14

REPARTITION DES FAMILLES ET PERSONNES SECOURUES A BESANCON  
AU PREMIER SEMESTRE 1986

- En % -

| Type de prestataires                            |                        | Ensemble des familles secourues (1) | Bénéficiaires du MSG | Ensemble des ménages de Besançon (2) |
|-------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------|----------------------|--------------------------------------|
| Personnes isolées sans enfants                  |                        | 33,7                                | 42,1                 | 35,4                                 |
| Familles monoparentales (avec 1 enfant ou plus) |                        | 30,3                                | 25,8                 | 6,4                                  |
| Couples                                         | Sans enfants           | 5,8                                 | 7,6                  | 23,7                                 |
|                                                 | Avec 1 enfant          | 8,1                                 | 6,7                  | 13,6                                 |
|                                                 | Avec 2 enfants         | 7,9                                 | 6,8                  | 13,0                                 |
|                                                 | Avec 3 enfants         | 5,8                                 | 4,6                  | 5,3                                  |
|                                                 | Avec 4 enfants ou plus | 8,4                                 | 6,4                  | 2,6                                  |
| ENSEMBLE                                        |                        | 100,0                               | 100,0                | 100,0                                |
| Effectifs concernés                             |                        | 1.903                               | 736                  | 43.252                               |

(1) Quel que soit le ou (les) organisme(s) financeur(s).

(2) D'après le recensement de 1982. Cf. G. HATCHUEL, étude déjà citée.

monoparentales (6 % de la population) et 22 % aux familles de trois enfants et plus (8 % de la population). De même, 44 % des prestations de la C.A.F. vont aux familles monoparentales et 27 % aux familles de trois enfants et plus.

En comparaison, la répartition des bénéficiaires du MSG (tableau 14) met en évidence que *les personnes isolées et les couples sans enfants sont relativement plus concernés par le MSG que par les autres types d'aides (1)*. Mais les familles monoparentales représentent encore un quart (26 %) des bénéficiaires du MSG alors qu'elles ne constituent que 6 % des ménages.

Sur les 5,9 millions de Francs versés aux populations défavorisées de Besançon au premier semestre 1986, un tiers (32 %) est relatif au minimum social, un quart (24 %) aux prestations de l'ASE et 14 % aux prestations extra-légales de la C.A.F. (prêts essentiellement).

Mais *la structure des allocations servies varie fortement selon le type de familles secourues* (tableau 15) : 70 % des aides versées aux personnes isolées sans enfants viennent du CCAS et 55 % sont relatives au seul MSG. De même, le MSG constitue 45 % des prestations allant aux couples sans enfants. A l'autre extrême, 35 % des aides aux familles avec quatre enfants et plus sont constitués par l'ASE et 25 % viennent de la C.A.F. Mais le MSG représente encore 18 % de l'aide de ces familles nombreuses.

---

(1) Cet effet a dû s'accroître sensiblement depuis, suite aux modifications du barème au 1er juillet 1986.

Tableau 15

LA REPARTITION DES SOMMES ALLOUEES AUX DIFFERENTS TYPES DE FAMILLES SECOURUES  
(Besançon - Premier semestre 1986)

- En % -

| Organismes financeurs<br>Type de prestataires   |                        | Conseil général |            | C.C.A.S. |                    | CAF  | Préfecture | Secours Catholique | Divers | ENSEMBLE |
|-------------------------------------------------|------------------------|-----------------|------------|----------|--------------------|------|------------|--------------------|--------|----------|
|                                                 |                        | ASE             | Solidarité | MSG      | Autres prestations |      |            |                    |        |          |
| Personnes isolées sans enfants                  |                        | 1,3             | 8,3        | 55,1     | 14,9               | 0,9  | 7,5        | 7,5                | 4,5    | 100,0    |
| Familles monoparentales (avec 1 enfant ou plus) |                        | 34,0            | 3,8        | 25,7     | 7,1                | 17,8 | 6,4        | 4,5                | 0,7    | 100,0    |
| Couples                                         | Sans enfants           | 10,6            | 7,3        | 44,6     | 19,6               | 2,8  | 9,8        | 5,3                | -      | 100,0    |
|                                                 | Avec 1 enfant          | 31,4            | 2,8        | 26,6     | 10,0               | 14,3 | 5,9        | 7,2                | 1,8    | 100,0    |
|                                                 | Avec 2 enfants         | 28,3            | 5,8        | 22,0     | 8,6                | 22,8 | 5,2        | 4,8                | 2,5    | 100,0    |
|                                                 | Avec 3 enfants         | 30,6            | 1,3        | 23,0     | 6,4                | 22,4 | 6,6        | 6,5                | 3,2    | 100,0    |
|                                                 | Avec 4 enfants ou plus | 34,6            | 3,0        | 18,4     | 6,7                | 24,8 | 6,3        | 4,2                | 2,0    | 100,0    |
| ENSEMBLE                                        |                        | 24,4            | 4,9        | 32,1     | 9,9                | 14,3 | 6,7        | 5,6                | 2,1    | 100,0    |

### 3 - LES CUMULS DE PRESTATIONS.

Les prestations versées par chaque organisme peuvent être multiples. Par exemple, sous la rubrique ASE figurent à la fois les allocations mensuelles, des aides exceptionnelles et des prêts. Nous ne pouvions retenir un tel niveau de détail, qui aurait eu d'ailleurs pour effet direct d'accroître le nombre des cumuls. Nous avons donc considéré que les aides étaient différentes seulement lorsqu'elles provenaient d'organismes financeurs distincts et nous n'avons retenu que les plus importants de ces financeurs. Autrement dit, il a été conventionnellement admis qu'il était possible à chaque ménage prestataire de bénéficier de sept prestations différentes : aides de l'ASE, aides dites de "solidarité" du Conseil Général du Doubs, aide des CCAS (y compris MSG), aides de la CAF, aides de la préfecture (Etat), aides du Secours Catholique, autres aides diverses (sur l'importance relative de ces aides, cf. tableau 15).

*La méthode adoptée revient donc à sous-estimer légèrement le nombre de cumuls effectifs.* En particulier, la considération sous une seule rubrique des "aides diverses" revient à nier tout cumul quand la famille perçoit par exemple à la fois un secours de la CPAM, d'un Comité d'Entreprise et/ou d'une caisse de retraites complémentaires.

Or, même avec cette légère sous-estimation, on constate que sur Besançon, plus d'un tiers des familles aidées (36 %) cumule au moins deux types de prestations différentes : 23 % en cumulent deux, 13 % trois ou plus.

Mais y-a-t-il davantage de cumuls à Besançon, où le MSG existe, que dans le reste du département ?

La réponse est positive (tableau 16) (1) : 36 % des familles secourues cumulent plusieurs aides à Besançon alors que cela ne concerne que 31 % des familles aidées sur le reste du département. Ces cumuls accrus sur Besançon sont d'ailleurs très directement liés à l'existence du MSG : 56 % des ménages qui "cumulent" bénéficient du MSG.

---

(1) Afin de faciliter les comparaisons, seules ont été retenues dans le tableau les six aides principales versées. Les "aides diverses" en ont donc été exclues, leur relevé n'ayant pas été totalement exhaustif dans toutes les zones.

Le tableau 16 autorise de plus deux types d'observations :

- quelle que soit la zone géographique, les cumuls sont plus faibles pour les personnes seules et les couples sans enfants que pour les familles. La présence d'un enfant à charge tend en effet à conférer au foyer des possibilités plus grandes de cumuls, compte tenu de l'existence d'aides spécialisées (ASE, CAF). Mais il se peut aussi que la présence d'un enfant se traduise par des difficultés financières plus grandes, conduisant à recourir à différents secours. Les données analysées se réfèrent en effet à une période semestrielle. Nous disposons donc du total semestriel perçu, non des montants attribués mois par mois. Dans ce contexte, *cumuler plusieurs prestations peut vouloir dire à la fois cumuler plusieurs aides en même temps un mois donné et/ou percevoir plusieurs prestations successives chaque mois.*
  
- la comparaison par zone géographique met en évidence que *la présence d'un enfant conduit systématiquement à un pourcentage plus fort de cumuls à Besançon (1). 16 % des familles monoparentales secourues et 19 % de celles ayant au moins deux enfants perçoivent même trois aides différentes ou plus à Besançon (contre seulement 9 % en moyenne dans le reste du département). Une exception apparaît cependant pour les personnes seules : le pourcentage de celles cumulant plusieurs aides est le même à Besançon et sur le reste du département du Doubs (2).*

Ce constat apparaît très directement lié à l'existence du MSG bison-tin et aux procédures d'instruction et de suivi adoptées: on a vu que pour les familles, la demande d'allocation de l'ASE était systématique, le travailleur social raisonnant dans le cadre d'un plan d'aide global réparti sur plusieurs mois. Pour les personnes isolées par contre, la procédure ne s'applique pas. De fait, le MSG est souvent le seul apport pour les personnes isolées secourues à Besançon (tableau 17) : 73 % de celles qui en bénéficient ne perçoivent aucune autre aide sur le semestre. Par contre, pour les familles monoparentales ou non, ayant charge d'enfant, environ

---

(1) Cela semble être le cas aussi, en partie, et paradoxalement, pour les couples sans enfants, car 17 % de ceux secourus bénéficient de l'ASE. Il s'agit donc de couples dont l'épouse est enceinte.

(2) Hors Besançon, pour les personnes isolées, les cumuls se font entre les prestations du Secours Catholique, celles du Conseil Général et celles de la préfecture. A Besançon, le MSG tendrait plutôt, quand il y a cumul, à "remplacer" selon les cas un ou plusieurs de ces intervenants.

Tableau 16

LE POURCENTAGE DE FAMILLES SECOURUES  
CUMULANT PLUSIEURS TYPES D'AIDES  
A BESANCON ET HORS BESANCON  
(premier semestre 1986)

- En % -

| Type de prestataires                            | Besançon               | Ensemble du département du Doubs, hors Besançon |
|-------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------|
| Personnes isolées sans enfants                  | 21,4                   | 21,4                                            |
| Familles monoparentales (avec 1 enfant ou plus) | 42,7                   | 34,5                                            |
| Couples                                         | Sans enfants           | 34,2                                            |
|                                                 | Avec 1 enfant          | 46,1                                            |
|                                                 | Avec 2 enfants         | 46,3                                            |
|                                                 | Avec 3 enfants et plus | 41,7                                            |
| ENSEMBLE                                        | 35,6                   | 31,4                                            |

Tableau 17

LE POURCENTAGE DE BENEFICIAIRES DU MSG  
CUMULANT PLUSIEURS TYPES D'AIDES  
(Besançon, premier semestre 1986)

- En % -

|                                                  |                        |      |
|--------------------------------------------------|------------------------|------|
| Personnes isolées sans enfants                   | 27,4                   |      |
| Familles monoparentales (avec un enfant ou plus) | 70,0                   |      |
| Couples                                          | Sans enfants           | 37,5 |
|                                                  | Avec 1 enfant          | 77,6 |
|                                                  | Avec 2 enfants         | 74,0 |
|                                                  | Avec 3 enfants et plus | 80,2 |
| ENSEMBLE                                         | 51,5                   |      |

*les trois quarts des bénéficiaires du MSG cumulent cette prestation avec au moins une autre sur le semestre (l'ASE le plus souvent). Le pourcentage est même de 80 % pour les familles de trois enfants et plus (tableau 17). Mieux, parmi les bénéficiaires du MSG, un bon tiers (35 %) des familles monoparentales et de celles d'un enfant (37 %), presque la moitié (48 %) de celles de deux enfants et 38 % de celles de trois enfants et plus cumulent cette prestation avec au moins deux autres.*

Ainsi, l'existence d'un revenu minimum garanti semble bien se traduire, pour le cas, par un *accroissement des cumuls des prestations servies*. Autrement dit, *l'analyse de l'impact du MSG ne peut se réduire à l'analyse de cette seule prestation, et notamment de ses seuls bénéficiaires puisque l'allocation a pour effet d'accroître les populations secourues aussi par les autres intervenants*. Le MSG ne paraît donc pas remplacer les autres aides. Il vient plutôt s'inscrire dans l'ensemble des secours existants comme une aide supplémentaire instaurant une certaine dynamique.

Ces cumuls se traduisent-ils par une aide moyenne supérieure à celle perçue par les ménages ne bénéficiant que d'un seul type de prestation, ou au contraire, ne correspondent-ils qu'à une dispersion des secours, se caractérisant par la perception d'une aide totale moyenne finalement identique ?

La réponse est particulièrement nette (tableau 18) : *quel que soit le type de famille secourue, l'aide moyenne perçue est toujours au total deux à trois fois plus élevée pour les ménages qui cumulent plusieurs prestations*. Mais on remarque que cela est vrai tout autant à Besançon que sur le reste du département. Il ne s'agit donc pas là d'un effet propre au MSG.

Ainsi, à Besançon, l'aide moyenne sur les six mois est de 1.900 Francs pour les ménages qui ne bénéficient que d'un seul type d'allocation. Elle passe à 5.400 Francs pour ceux qui cumulent plusieurs prestations différentes. De même, sur le reste du département, l'aide moyenne est de 2.100 Francs pour les "non-cumulards" et de 5.300 Francs pour les "cumulards".

Tableau 18

AIDE MOYENNE PERCUE PAR TYPE DE FAMILLE ET PAR ZONE GEOGRAPHIQUE  
 SELON QUE LA FAMILLE CUMULE OU NON PLUSIEURS TYPES D'AIDES (1)  
 (Premier semestre 1986)

- En Francs -

| Zone géographique et cumuls éventuels d'aides<br>Type de famille prestataire |                        | Besançon ville |           |          | Doubs hors Besançon-ville |           |          | Ensemble du Doubs |           |          |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------|-----------|----------|---------------------------|-----------|----------|-------------------|-----------|----------|
|                                                                              |                        | Non cumul (1)  | Cumul (1) | Ensemble | Non cumul (1)             | Cumul (1) | Ensemble | Non cumul (1)     | Cumul (1) | Ensemble |
| Personnes isolées                                                            | sans enfants           | 1.592          | 3.786     | 2.068    | 1.435                     | 3.018     | 1.769    | 1.525             | 3.463     | 1.940    |
|                                                                              | avec 1 enfant ou plus  | 2.060          | 5.856     | 3.694    | 2.222                     | 5.977     | 3.627    | 2.155             | 5.920     | 3.657    |
| Couples                                                                      | sans enfants           | 2.031          | 4.709     | 2.947    | 1.752                     | 3.870     | 2.322    | 1.889             | 4.353     | 2.645    |
|                                                                              | avec 1 enfant          | 1.962          | 5.611     | 3.633    | 2.165                     | 5.669     | 3.501    | 2.092             | 5.644     | 3.552    |
|                                                                              | avec 2 enfants         | 2.211          | 6.266     | 4.103    | 2.249                     | 5.503     | 3.488    | 2.237             | 5.791     | 3.692    |
|                                                                              | avec 3 enfants         | 2.197          | 5.427     | 3.372    | 2.474                     | 5.141     | 3.510    | 2.381             | 5.231     | 3.465    |
|                                                                              | avec 4 enfants ou plus | 1.944          | 5.845     | 3.773    | 2.674                     | 5.635     | 3.588    | 2.474             | 5.725     | 3.649    |
| ENSEMBLE                                                                     |                        | 1.869          | 5.360     | 3.118    | 2.098                     | 5.292     | 3.156    | 2.000             | 5.323     | 3.139    |

(1) Les familles sont repérées ici selon qu'elles ne perçoivent qu'un seul type d'aide ("non cumul") ou plusieurs ("cumul").

Il apparaît néanmoins que l'écart entre "cumulards" et "non-cumulards" est un peu plus élevé à Besançon qu'ailleurs, notamment sous l'effet du MSG (1).

A quelles causes peut-on rattacher un tel constat ? A une absence de coordination des aides entre les différentes institutions faisant que "plus on demande, plus on obtient" ? Ou à des conditions de vie des ménages secourus plus difficiles, qui obligent les familles, ou conduisent le travailleur social, à utiliser une panoplie de secours plus large en s'adressant à plusieurs institutions différentes, afin d'obtenir des aides financières plus élevées ?

Il est extrêmement difficile de répondre à ces questions, faute de disposer d'informations socio-économiques permettant de qualifier précisément les familles aidées, celles qui "cumulent" et les autres. Il reste que l'on peut présumer des conditions de vie plus difficiles pour les "cumulards". Il apparaît en effet que *parmi les familles qui cumulent plusieurs aides, le pourcentage de celles ayant des dettes de loyer ou d'EDF est significativement plus élevé que parmi celles qui ne bénéficient que d'un seul type de secours* (2). Ainsi, sur l'ensemble du département, parmi les familles ne percevant qu'une aide, 28 % ont des dettes de loyer (et 19 % des dettes d'EDF). Par contre, 49 % de celles bénéficiant de plusieurs types d'allocations ont des dettes de loyer (et 33 % des dettes d'EDF). Ce constat reste valable quel que soit le type de famille secourue et quelle que soit la zone géographique.

Un autre exemple va dans le même sens. On pourrait en effet considérer que le fait de percevoir davantage en cas de cumuls tient précisément et spécifiquement à ces cumuls. Or on relève que les aides servies par une même institution sont plus élevées quand la famille secourue cumule. Ainsi, le montant moyen d'ASE touché par un bénéficiaire d'ASE s'élève à 3.300 F. sur le département quand le bénéficiaire perçoit plusieurs secours. Il n'est que de 2.700 Francs quand il ne perçoit que celui-ci. De même, le

---

(1) En effet, quand on cumule à Besançon le MSG et une ou plusieurs autres prestations, le montant total perçu est encore plus élevé que pour l'ensemble des cumulards, bénéficiaires ou non du MSG : le total des aides perçues sur le semestre atteint 6.300 Francs par famille secourue quand celle-ci perçoit le MSG et qu'elle cumule. Le montant moyen est par contre de 5.400 Francs (tableau 18) quand la famille perçoit plusieurs types de prestations quelles qu'elles soient.

(2) Les dettes de loyer ne constituent bien sûr qu'un indicateur, le seul dont nous disposons ici, de la situation matérielle des ménages.

montant moyen de MSG perçu par bénéficiaire de la prestation s'élève à 2.850 Francs quand celui-ci touche une autre allocation et à 2.300 Francs quand il ne perçoit que cette seule prestation. Dans les deux cas, l'effet est tout aussi net quel que soit le type de famille secourue.

Autrement dit, la situation matérielle des familles cumulant plusieurs aides est probablement un peu plus dégradée que celle des familles secourues ne cumulant pas. Dans ces conditions, c'est la notion même de cumul et celle d'absence de coordination implicite qui lui est associée qui mérite réflexion : *les cumuls ne traduisent probablement pas toujours -ou ne traduisent pas uniquement- des dysfonctionnements, sources d'inefficacité du système général des secours. Ils tiennent aussi à l'existence d'aides ponctuelles de montants insuffisants pour répondre à la situation dégradée de certains ménages.* Ce fait, cumulé aux conditions d'attribution du MSG bisontin, se concrétise par un accroissement des cumuls à Besançon même, qui là encore ne traduisent pas uniquement des "aberrations" du système. Ils correspondent plutôt à une adaptation des intervenants à la panoplie des aides existantes, souvent ponctuelles : les politiques d'attribution du MSG correspondent en effet à une certaine "coordination de fait" qui, si elle n'est pas institutionnalisée, existe cependant bien pour certaines catégories (plan d'aide global des familles sur quelques mois). Ainsi *l'assimilation souvent faite entre "cumuls" et "inefficacité du système des aides financières locales", donc entre "suppressions des cumuls" et économies financières corrélatives automatiques ne semble pas, au vu de ces données, devoir être aussi totale qu'on pouvait le penser.*

Il reste cependant encore à apprécier si le total des populations secourues est significativement différent à Besançon et sur le reste du département.

#### 4 - LE POURCENTAGE DE POPULATION SECOURUE ET L'IMPACT DU MSG.

Les 4.318 couples ou personnes isolées bénéficiaires dans le département du Doubs d'une aide financière extra-légale pendant le premier semestre 1986 représentent 2,7 % de l'ensemble des ménages. *Mais on relève sur ce point de très fortes inégalités entre Besançon et le reste du département : 4,4 % des ménages de la commune ont perçu une aide financière*

extra-légale au cours du premier semestre 1986, contre seulement 2 % des ménages du Doubs vivant hors de cette commune. Autrement dit, *la population aidée est plus de deux fois plus élevée à Besançon*. Ainsi, comme l'aide moyenne par ménage prestataire est approximativement égale à Besançon (3.100 Francs) et dans le reste du Doubs (3.150 Francs, cf. tableau 18) et que la population touchée est, en valeur relative, deux fois plus importante dans la ville, on peut dire que *la masse financière consacrée aux aides extra-légales est relativement deux fois plus élevée à Besançon que sur le reste du département*.

*Le pourcentage de population aidée varie lui-même très fortement, dans chacune des deux zones géographiques retenues, en fonction de la taille et de la situation du ménage* (tableau 19).

Tableau 19

LE POURCENTAGE DE MENAGES SECOURUS  
A BESANCON ET DANS LE DOUBS AU PREMIER SEMESTRE 1986 (1)

- En % -

| Type de ménage                                  |                        | Besançon | Ensemble du Doubs hors Besançon | Ensemble du Doubs |
|-------------------------------------------------|------------------------|----------|---------------------------------|-------------------|
| Personnes isolées, sans enfants                 |                        | 4,2      | 1,7                             | 2,6               |
| Familles monoparentales (avec 1 enfant ou plus) |                        | 20,9     | 16,2                            | 18,0              |
| Couples                                         | Sans enfants           | 1,1      | 0,4                             | 0,5               |
|                                                 | Avec 1 enfant          | 2,6      | 1,3                             | 1,6               |
|                                                 | Avec 2 enfants         | 2,7      | 1,4                             | 1,7               |
|                                                 | Avec 3 enfants         | 4,8      | 1,9                             | 2,4               |
|                                                 | Avec 4 enfants ou plus | 14,4     | 5,8                             | 7,2               |
| ENSEMBLE                                        |                        | 4,4      | 2,0                             | 2,7               |

(1) Ce pourcentage est obtenu en divisant le nombre de noyaux familiaux secourus par le nombre total de ménages de chaque type au recensement de 1982.

On relève notamment que 18 % des familles monoparentales du département ont bénéficié d'une aide au cours du semestre. De même, 7 % des couples ayant quatre enfants et plus ont été secourus. Les autres catégories apparaissent globalement moins aidées que la moyenne. Mais surtout, dans tous les cas, le pourcentage de population aidée est nettement supérieur à Besançon. Il l'est de plus du double dans toutes les configurations, sauf les familles monoparentales : 16 % de cette population sont déjà secourus hors Besançon. On note en particulier que, pour les personnes isolées et les couples sans enfants, le pourcentage de population touchée est multiplié dans la ville par 2,7, ce qui traduit des différences très sensibles puisqu'il s'agit des groupes de ménages les plus nombreux.

Que le pourcentage de population aidée sur Besançon soit plus de deux fois plus élevé que dans le reste du département ne peut pas ne pas être relié à l'existence du MSG dans cette commune.

L'effet mis en évidence peut certes être dû à un nombre de ménages en situation de précarité de ressources plus élevé à Besançon que dans le reste du Doubs. Deux indicateurs peuvent laisser penser que ce phénomène existe effectivement :

- a) parmi les ménages aidés, on relève que le pourcentage de ceux ayant des dettes de loyer est plus élevé à Besançon qu'ailleurs (41 % des ménages secourus ont de telles dettes à Besançon contre 31 % dans le reste du département) ;
- b) le taux de chômage semble relativement plus élevé à Besançon que dans l'ensemble du département : à la fin juin 1986, ce taux était de 10,8 % dans cette commune contre 8,8 % pour l'ensemble du Doubs (1).

Mais les différences mises en évidence ne semblent peut-être pas, à elles seules, suffire à expliquer un doublement du pourcentage de population secourue dans cette ville.

---

(1) Le taux calculé est le rapport du nombre de demandeurs d'emplois en fin juin 1986 à la population active (données du recensement de 1982).

Diverses autres considérations peuvent jouer : en particulier, le plus grand nombre relatif de travailleurs sociaux sur Besançon (1) ou plus généralement, une offre plus importante d'équipements sociaux sur la ville ; l'attraction inévitable des grandes cités intervient également.

Mais l'écart entre les populations secourues à Besançon et sur le reste du département est tel que le rôle propre du MSG paraît difficilement niable. Son impact, notamment auprès des personnes seules et couples sans enfants, s'apprécie très directement par analyse des bénéficiaires de l'allocation. Ainsi les personnes isolées prestataires du MSG représentent à elles seules 2 % du total des personnes isolées de la ville, soit un pourcentage de population couverte par le MSG plus important que la proportion de personnes seules secourues hors Besançon par toutes les autres allocations existantes (1,7 %). Il en est de même pour les couples sans enfants : le MSG touche à lui seul, sur Besançon, un pourcentage de couples sans enfants relativement plus élevé (0,5 %) que la part de ceux secourus hors Besançon par l'ensemble des aides servies (0,4 %).

Mais plus largement, *le MSG semble avoir instauré une certaine dynamique de croissance ou d'élargissement des populations aidées (2), qui ne semble pas se réduire, notamment pour les autres catégories, au seul examen des populations bénéficiaires de la prestation.* On constate en effet que si l'on retire du nombre de ménages aidés sur Besançon ceux bénéficiant *uniquement* du MSG, le pourcentage de population secourue passe, sur la commune, de 4,4 % à 3,6 %. Soit encore un pourcentage nettement plus élevé que celui concernant la population résidant hors Besançon (2 %).

On relève en particulier que les ménages bénéficiaires de l'ASE représentent, à Besançon, 1,36 % des ménages de la commune alors qu'ils constituent, sur le reste du département hors Besançon, 0,69 % de la population. L'écart mis en évidence est donc ici aussi significatif (doublement du pourcentage sur Besançon), et il l'est quelle que soit la taille de la famille (hors personnes seules). On a vu en effet que la demande de MSG

- 
- (1) *Il y aurait un assistant social pour 2.200 habitants à Besançon et un pour 3.500 habitants dans le reste du département. Mais n'est-ce pas là aussi en partie un effet, direct ou indirect, de l'existence du MSG ?*
- (2) *Ceci ne signifie pas que ces populations soient indûment aidées. Au contraire, on a relevé que ces familles semblent relativement plus souvent en situation difficile.*

implique systématiquement une demande d'ASE et que, sur un semestre, les trois quarts des familles bénéficiaires du MSG cumulent cette aide avec une autre, dont surtout l'aide sociale à l'enfance.

Un écart allant dans le même sens apparaît également pour les bénéficiaires d'aides de la CAF (ils constituent 0,78 % de la population de Besançon et 0,57 % de la population du reste du département) ou du Secours Catholique (ils représentent 1,26 % des ménages de Besançon et 0,41 % de ceux résidant hors Besançon) (1).

Aussi n'est-il guère étonnant de constater que le montant moyen d'ASE perçu par bénéficiaire de cette aide est plus élevé hors de Besançon (3.500 Francs) que dans la ville même (2.470 Francs) : le doublement de la population touchée se traduit en effet par une diminution du montant moyen versé. Mais cette diminution est proportionnellement moins forte que l'accroissement de population couverte qui intervient. Il n'y a donc pas vraiment transferts de charges, mais plutôt globalement accroissement de ces charges, sans qu'on puisse d'ailleurs en imputer la totalité au seul MSG.

Ainsi, la situation sur Besançon, caractérisée en particulier par l'existence du minimum garanti, semble conduire *un plus grand nombre de familles, effectivement en situation difficile, à se faire connaître et à s'adresser aux travailleurs sociaux de secteur, ce qui se traduit par une utilisation plus large des divers secours servis par les différentes institutions.* Il est probable que cet effet joue d'autant plus que le MSG bisontin existe depuis déjà plusieurs années.

On peut donc penser, pour autant que ces données puissent être généralisées, que *le revenu minimum tend à accroître le pourcentage de population secourue.* Cela ne signifie pas que ces populations nouvelles seraient "indûment" aidées, mais que *l'instauration d'un revenu minimum garanti conduit certaines situations de précarité à se déclarer.* Il ne s'agit donc pas d'affirmer qu'il y a à Besançon deux fois plus de familles pauvres que dans le reste du département, mais qu'il y a probablement, dans certaines zones, moins de familles aidées que celles qui le seraient si une prestation du type du MSG y était appliquée.

---

(1) *Le phénomène est identique pour tous les autres types de secours.*

C O N C L U S I O N

L'évaluation comparative proposée ici, de quelques expériences locales de revenu minimum social garanti, n'avait pas de prétention à l'exhaustivité. Notre observation n'a en effet été réalisée qu'auprès d'une seule des parties prenantes, les administrations prestataires. Précisons que le plus souvent, le revenu minimum est servi et financé par les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS). Cette analyse, menée du seul côté de "l'offre", sans interview des bénéficiaires, ne pouvait ainsi permettre -ce n'était pas le but de l'étude- d'aborder quelques-unes des questions importantes liées à l'existence d'un revenu minimum garanti : une telle prestation exerce-t-elle une action de désincitation au travail des bénéficiaires ou des membres de leur famille ? Quels changements éventuels exerce-t-elle dans la composition même des ménages (problèmes de décohabitation) ? Quelles variations peut-elle introduire dans le montant, la composition et l'utilisation des ressources des allocataires ?

D'autre part, la rareté des données statistiques détaillées sur les bénéficiaires des revenus minima locaux, sur les durées de perception par type et catégorie de ménages, sur les "taux de renouvellement" ou sur le devenir des prestataires, comme les concurrences institutionnelles locales, souvent exacerbées par les enjeux financiers sous-jacents à la distribution de l'allocation, n'ont pas toujours permis d'obtenir réponse à toutes les interrogations relatives à l'instauration d'une telle prestation. En particulier, très rares sont les informations disponibles sur les "rejets", ou plus largement sur tous ceux qui, directement ou indirectement, sont exclus de la prestation ou n'y ont pas accès. L'appréciation de l'efficacité réelle de la mesure en est évidemment rendue très difficile. La tendance est forte alors, devant ces exclusions dont on mesure mal l'importance, de mettre davantage en avant les défauts du système, que ses avantages, en particulier l'apport important que peut représenter le revenu minimum pour des familles et personnes isolées, vivant d'expédients, dont les ressources sont quasiment nulles. De fait, notre étude, de par l'approche retenue, ne pouvait que favoriser la mise en évidence de ces défauts. La notion même de revenu minimum social garanti qui ne suppose, dans son acception la plus courante, aucune exclusive autre que celle liée au niveau de ressources du demandeur, incite

d'ailleurs à elle seule à mettre plutôt l'accent sur tout ce qui s'oppose à cette approche extensive dans la mise en application de la prestation.

Enfin, l'analyse s'est limitée à l'étude du seul revenu minimum alors que souvent cette allocation ne constitue localement qu'un des aspects de la politique sociale menée (équipements collectifs, aides en nature, autres types de secours financiers).

Il reste que cette étude exploratoire apporte un certain nombre d'informations, qui devraient inciter à prolonger et multiplier les observations locales sur un thème qui est appelé à occuper une place centrale dans les réflexions sur le système de protection sociale et ses dysfonctionnements.

C'est en effet en réponse au constat des carences de la protection sociale légale et aux "défauts" qui lui sont attribués, que sont souvent définies les prestations extra-légales de revenu minimum local. La complexité de plus en plus grande d'un système de protection fondé sur une spécialisation croissante, sur des catégorisations peu adaptées à l'évolution économique et socio-démographique explique en partie ce constat. De fait, à l'analyse de la diversité des niveaux de ressources garanties par la protection sociale légale et de leurs conditions sélectives d'attribution, correspond de plus en plus souvent l'idée de mettre en place "un filet de sécurité" moins lâche, visant une certaine universalité ou un élargissement de la protection de certains groupes de la population dont il apparaît qu'ils ont le moins de possibilités de bénéficier d'aides légales ou extra-légales existantes.

L'analyse n'a pu être également détaillée dans chacune des quatre communes (Besançon, Nantes, Nîmes, Clichy) et dans les deux départements (Ille-et-Vilaine, Territoire de Belfort) (1) étudiés, mais deux conclusions principales s'en dégagent, liées entre elles :

- l'extrême diversité des conditions générales d'attribution de la prestation et de leur mise en oeuvre ;
- le "désalignement" ou les contradictions entre le concept de revenu minimum garanti auquel sont associées les trois notions d'universalité, de durée illimitée

-----  
(1) Certaines des conclusions formulées ci-après ne concernent pas les expériences départementales, encore trop récentes lors de nos observations.

et d'assimilation à un droit (garantie pour chacun d'un minimum de ressources, permanente et automatique), et ce que les pratiques et les contraintes, notamment financières, font de la prestation créée.

UNE GRANDE DIVERSITE DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION.

*La diversité* des conditions et modalités d'attribution concernent tout autant le champ des populations couvertes (prestation plus ou moins "généraliste" ou limitée à certaines catégories précises), la durée de résidence requise (de un à trois ans), la durée de perception (parfois théoriquement illimitée, parfois très précisément bornée), la périodicité d'examen des dossiers (de un à trois mois), que le type de ressources prises en compte et les barèmes adoptés. Mais les mécanismes, circuits et procédures d'instruction des dossiers varient aussi sensiblement selon les lieux étudiés. Ainsi supposent-ils dans certains cas l'intervention d'un -ou plusieurs- travailleurs sociaux ; dans d'autres cas, plus rares, ils ne relèvent que de la seule intervention d'un service administratif. Il en est de même du type de suivi réalisé, les contreparties exigées sous forme d'actions de réinsertion étant, selon les cas, directement liées à une reprise d'activité professionnelle ou davantage associées à une action socio-éducative présumée. Le type même d'engagement attendu du bénéficiaire peut se concrétiser par un contrat moral ou écrit, de caractère plus ou moins contraignant selon les règles adoptées. De fait, les procédures d'instruction et le type de contrepartie exigées opèrent entre les différentes catégories de bénéficiaires potentiels une sélection qui n'est pas moins importante que celle engendrée par l'ensemble des conditions strictes figurant au code d'attribution.

De ces variations naît une grande diversité des populations couvertes, tout autant en ce qui concerne leur importance relative (de 0,7 à 4 % des ménages résidant selon les communes observées), leurs profils ou leurs caractéristiques, que pour ce qui a trait aux durées moyennes de perception (de 1,8 à 8,2 mois par an) ou aux montants servis (de 690 à 1.760 Francs par mois, en moyenne).

Dans ces conditions, des différences significatives dans les coûts respectifs de chacune des prestations locales étudiées apparaissent, qui se traduisent par des variations sensibles de l'effort municipal consenti pour l'allocation (de 0,3 à 0,9 % du budget communal). Mais encore faut-il rap-

peler que le plus souvent, ce sont précisément les contraintes financières qui déterminent les règles et modalités d'attribution, et donc les bénéficiaires de la prestation, et non le contraire.

L'exercice mené sur des données nationales relatives à l'année 1978 illustre cette diversité : les seules variations des barèmes (niveaux des montants garantis et échelles d'unités de consommation) adoptés localement conduisent à des estimations des populations potentiellement concernées, donc du nombre de "pauvres" estimé, allant du simple au double. Or ces évaluations ne prennent en compte que la seule diversité des barèmes, non les autres conditions d'attribution, qui peuvent encore restreindre, mais de façon tout aussi variable, le champ des populations couvertes. Entre une prestation plus ou moins universelle et une autre limitée à certaines catégories de chômeurs, entre l'exigence d'une durée de résidence réduite à un an ou élargie à trois ans, les disparités ne peuvent qu'être profondes quant aux populations concernées. De fait, toute extrapolation du nombre de bénéficiaires de telle ou telle prestation locale, et de leurs caractéristiques pour estimer l'importance des populations pauvres au niveau national n'aura qu'une signification toute relative. De même, toute estimation, réalisée à partir de ces informations locales, du coût que représenterait l'instauration d'un revenu minimum garanti national ne sera qu'étroitement dépendante des choix et des pratiques sélectives adoptées dans chaque lieu observé.

#### DES PREOCCUPATIONS LOCALES CONTRADICTOIRES.

L'examen de l'ensemble des conditions d'attribution des revenus minima met aussi en évidence les *préoccupations contradictoires* des gestionnaires et financeurs de l'allocation, tiraillés entre la notion extensive de revenu minimum garanti (mesure qui se doit d'être générale, permanente et automatique), le souci de maîtrise du coût de la prestation et la volonté de ne pas favoriser un éventuel comportement d'assistance des personnes aidées.

Les contraintes financières conditionnent évidemment la création même de l'allocation. Elles président à la définition des conditions d'attribution, des barèmes retenus, des procédures d'instruction et de suivi adoptées. Elles expliquent aussi pour une bonne part les modifications plus ou moins sensibles qui interviennent après coup dans les modalités diverses d'attribution. Elles

contribuent donc à dessiner la physionomie générale de la prestation en instaurant un certain nombre de critères sélectifs qui modèlent indirectement, mais inévitablement, le profil des prestataires.

De même, la volonté de lier la distribution du revenu minimum à des contreparties concrétisées par un contrat entre l'attributaire et le prestataire contribue à l'instauration d'autres critères de sélectivité, cette fois non codifiés, dont l'objectif est précisément de refuser toute systématisation dans la distribution de l'aide.

De fait, selon les cas, l'adoption de pratiques d'évaluation de ressources supposées -pratiques ayant pour but d'éviter toute fraude éventuelle-, les possibilités que souhaitent s'octroyer les gestionnaires de ne pas prolonger, parfois de ne pas accorder, le bénéfice de l'allocation à ceux pour lesquels celle-ci risquerait de favoriser une "attitude assistancielle", enfin la volonté affirmée de parfois moduler le montant de la prestation selon le comportement des bénéficiaires, laissent entrevoir l'introduction de critères plus ou moins subjectifs d'attribution, dont on mesure mal l'importance réelle.

En tout état de cause, ces contradictions se traduisent par l'instauration, directe ou indirecte, de critères multiples de sélectivité, critères très différents selon les lieux enquêtés, qui confèrent à la prestation quelques-uns des défauts que la création du revenu minimum visait précisément à corriger (notamment la complexité et la spécialisation des aides légales). De même, des contradictions flagrantes apparaissent entre les procédures d'instruction des dossiers, le type de suivi des prestataires et certains des objectifs avancés par les créateurs de l'allocation. Ainsi le caractère différentiel du minimum garanti, la multiplicité et la complexité des conditions d'attribution, la volonté de ne pas faire les frais de transferts de charges éventuels, celle de ne pas favoriser une attitude d'assistance, conduisent inévitablement à accroître, différemment selon les lieux observés, le contrôle social des prestataires. L'objectif de recouvrement de l'autonomie du bénéficiaire n'est-il pas contradictoire avec cette dépendance indirectement accrue ? Le souhait de substituer au coup par coup une aide moins ponctuelle libérant au moins pour un temps le demandeur du souci du quotidien, n'est-il pas aussi remis en cause par des procédures conduisant à reformuler les demandes mensuellement ou par celles, les plus courantes, ayant pour effet d'inciter à une multiplication des démarches ?

Mais ces contradictions n'étaient-elles pas inévitables ? Les notions d'universalité, d'automaticité et de permanence ne sont-elles pas, dans une certaine mesure, contradictoires avec le concept même d'aide facultative qui préside aux décisions locales de politique sociale ? Les mesures adoptées ne relevaient-elles pas plus finalement, dès l'origine, d'une stratégie de réinsertion sociale plutôt que d'une politique globale de lutte contre la pauvreté ?

#### UN INSTRUMENT DE REINSERTION SOCIALE ?

Or, de ce point de vue, les contradictions sont tout aussi sensibles même si elles sont, selon les lieux, plus ou moins aiguës :

- contradiction entre le fait de considérer le revenu minimum comme un instrument de réinsertion sociale, nécessitant donc une évaluation et un suivi à confier à des travailleurs sociaux, et celui de contrôler étroitement l'attribution de la prestation pour éviter tout débordement financier, conduisant plutôt à confier son instruction et son suivi à un service administratif.
- contradiction entre les moyens techniques, financiers et humains disponibles pour assurer cette réinsertion et l'importance de l'action qu'il conviendrait véritablement d'engager pour des populations en majorité peu formées, sous-qualifiées, touchées par le chômage et l'exclusion depuis plusieurs années.
- contradiction entre cette volonté de réinsertion et de suivi réel et l'absence de coopération, de concertation, et de coordination interinstitutionnelle locale. Ceci concerne d'ailleurs généralement tout autant l'absence de coopération réelle avec des organismes spécialisés sur les questions d'emploi ou de formation (ANPE, DDT, organismes de formation, chambres des métiers, etc...) que l'inexistence de coordination avec les autres institutions dispensatrices d'aides financières. De fait, la prestation apparaît souvent comme une aide financière de plus, certes plus importante, parfois moins ponctuelle, mais qui précisément n'allège pas vraiment, en l'absence de coordination, la tâche des services sociaux.

Autrement dit, on constate que la contrepartie ne devient le plus souvent qu'un instrument de sélection -souhaitée ou non- des bénéficiaires, ayant pour but, en repoussant les notions d'automaticité et de permanence du versement

de l'allocation, de limiter les coûts financiers du système. De fait, il est clair que toute action de réinsertion personnalisée nécessite des moyens financiers et humains adaptés, dont les possibilités de mise en place apparaissent souvent incompatibles avec le caractère plus ou moins massif des populations touchées par une prestation de revenu minimum un tant soit peu généralisée.

COORDINATIONS LOCALES ET EFFETS DU REVENU MINIMUM.

On peut d'autre part être étonné que dans les quatre communes étudiées, la création du revenu minimum n'est pas passée par un préalable relatif à la coordination interinstitutionnelle des aides. Cette création peut d'ailleurs parfois conduire à exacerber certaines concurrences locales (1). Dans ce contexte, la volonté compréhensible des élus communaux de ne pas faire les frais d'un éventuel transfert de charge, conduit à un certain *accroissement des cumuls de prestations*. L'étude chiffrée, qui a pu être réalisée dans le Doubs par une démarche commune des principaux intervenants locaux, montre que le MSG bisontin contribue à accroître effectivement ces cumuls, l'allocation ayant pour effet, semble-t-il, d'augmenter le nombre de ménages secourus aussi par les autres intervenants locaux (2).

Plus généralement, on note que la population aidée à Besançon par l'ensemble des aides financières extra-légales existantes est plus de deux fois plus élevée que dans le reste du département du Doubs (4,4 % des ménages bisontins ont été secourus sur un semestre, contre 2 % hors Besançon). Autrement dit, la situation sur Besançon, caractérisée entre autres par l'existence du minimum garanti, conduit un plus grand nombre de familles, effectivement en situation difficile, à se faire connaître et à s'adresser aux travailleurs sociaux de secteur, ce qui se traduit par une utilisation plus large des divers secours servis par les différentes institutions. Cet effet semble jouer d'autant plus que le minimum bisontin existe depuis déjà plus de dix ans.

Ainsi, les enseignements de cette étude, certes limitée à un cas particulier, permettent de penser *qu'en cas de généralisation éventuelle d'un revenu minimum garanti* en remplacement de toutes les aides financières servies localement :

- 
- (1) A Besançon, au contraire, l'évolution actuelle semble tendre vers la mise en place de commissions locales de coordination des aides.
  - (2) De même, le MSG semble dans certains cas avoir pour effet de gonfler, toutes choses égales par ailleurs, le coût des autres secours financiers éventuellement servis par l'organisme initiateur du minimum.

- le nombre de bénéficiaires serait probablement plus important que le nombre de personnes et familles actuellement secourues par l'ensemble des aides extra-légales existantes (y compris ASE). En effet, l'instauration d'une telle prestation 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 corrélatives 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, mais ils répondent aussi à une adaptation volontaire des intervenants à la panoplie des aides existantes, chacune d'entre elles étant insuffisante pour répondre à la situation précaire des ménages concernés.

Mais ces deux faits montrent aussi à eux seuls l'insuffisance actuelle du système de protection sociale légale ou extra-légale. Le constat du nombre important de ménages touchés par chacune des prestations locales étudiées (2 à 4 % des ménages de la commune par an en cas de prestation "généraliste"), *alors même que les critères de sélectivité et les contrôles sont nombreux*, suffit à confirmer la nécessité d'une "prestation de dernier recours", répondant à la multiplication du nombre de familles ou de personnes dont la situation est aujourd'hui particulièrement dégradée, qu'il s'agisse de groupes de population pour lesquels aucune aide plus ou moins régulière n'existe ou de ménages en situation d'attente de prestations sociales (le caractère de relais du minimum social garanti est particulièrement affirmé à Besançon). Cependant, il est manifeste que les notions de garantie et d'automaticité qui devraient accompagner une telle prestation paraissent aujourd'hui, dans des proportions variables selon les lieux étudiés, relativement incompatibles avec les contraintes financières des collectivités locales qui décident, par souci de solidarité, de s'engager dans cette voie novatrice.

C'est précisément de ce *décalage* entre l'importance des populations touchées par la pauvreté et les possibilités financières locales que naît une bonne partie des conclusions de cette étude. La multiplication de telles expériences de revenu minimum local, jointe à l'extrême diversité des conditions d'attribution, et donc de sélectivité, des prestations créées -conditions imposées par les contraintes financières- pose la question du risque certain

d'évolution vers des systèmes différenciés de protection sociale (1), donc celle de l'égalité des citoyens devant les droits sociaux. Ne relève-t-il pas, dans ces conditions, du rôle de l'Etat de contribuer à une réduction *coordonnée* de ce décalage existant aujourd'hui entre l'étendue de la pauvreté et les moyens engagés pour la combattre ?

---

(1) Ce problème a pour corollaire direct celui des flux migratoires éventuels que peuvent provoquer les différences locales de niveaux garantis comme les inégalités de conditions d'accès à ces prestations.

B I B L I O G R A P H I E

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES  
AUTRES QUE CELLES DÉJÀ CITÉES DANS LE TEXTE

M. AGNES, C. COPPIETERS, R. FOU DI, F. STANKIEWICZ, M. VANEECLO : "Moyens efficaces et inefficaces de combattre la pauvreté liée au chômage de longue durée", Vèmes journées d'Economie Sociale, 26-27 septembre 1985, Nantes.

L'ALLOCATION UNIVERSELLE - Une idée pour vivre autrement ?, La Revue Nouvelle, n° 4, avril 1985.

A.T.D. QUART MONDE : "Un revenu familial garanti", QUART-MONDE, IGLOOS, n° 107, 1980.

W. BECKERMAN : "Les programmes de maintien du revenu et leur impact sur la pauvreté", Bureau International du Travail, 1979.

J-M. BELORGEY : "Rigueur et solidarité concrète", Politique Aujourd'hui, n° 12, décembre 1985 - janvier 1986.

D. BOUGET : "Pauvreté et Aide Sociale à l'Enfance", Cahiers Economiques de Bretagne, n° 2, 1983.

B. BREBANT : "La pauvreté, un destin ?", Editions L'HARTMATTAN, 1984.

D. CLERC : "Le revenu minimum garanti", Alternatives Economiques, janvier 1987.

C.N.A.F. : "Une approche institutionnelle des populations défavorisées - Bilan des recherches engagées par la C.N.A.F.", octobre 1984.

"Création d'un revenu social minimum", Contribution de la VIème section inter-régionale aux travaux du Congrès National du Touquet, juin 1986, Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale.

H. DELEECK et B. CANTILLON : "Le minimum garanti", Droit Social, n° 6, juin 1986.

P. FABRA : "Une fausse bonne idée : le revenu minimum garanti", Le Monde, 26 août 1986.

A. GORZ : "Qui ne travaille pas mangera quand même", Futuribles, n° 101, juillet - Août 1986.

X. GREFFE : "Indemnisation du chômage ou revenu minimum garanti", Travail et Emploi, octobre - décembre 1981.

M. HOUILLON : "Le retour des misérables - La société duale en question", Futuribles, février 1987.

J-F. LAE et N. MURARD : "L'argent des pauvres. La vie quotidienne en cité de transit". Editions du seuil, 1985.

S. MILANO : "Le revenu minimum social : un droit local à la solidarité", Futuribles, n° 101, juillet - août 1986.

S. MILANO et T. FURET : "Les dépenses de l'Action Sociale 1975 - 1983", Info-DAS, n° 21.

"Le minimum social garanti", Liaisons - Informations - Réflexion (LIR), n° 34-35, mai 1986 (revue de la FNAARS).

R. MOREAU : "Indicateurs sociaux pour le département d'Ille-et-Vilaine - Une évaluation des situations de pauvreté", DDASS, DAS 35, 1985.

E. MOSSE : "Et si l'on reparlait de la pauvreté ?", Politique Aujourd'hui, n° 12, décembre 1985 - janvier 1986.

E. MOSSE : "Les riches et les pauvres", Editions du Seuil, 1983.

C. OFFREDI : "Pauvreté et précarité : Repères", Revue Française des Affaires Sociales, avril - juin 1985.

"La pauvreté, une approche plurielle", sous la direction de A. FRACASSI, M-F. MARQUES, J. WALTER, Editions ESF, 1985.

"Pauvreté et revenu minimum garanti", Regards sur l'Actualité, juillet - août 1986, La Documentation Française.

"Pour une nouvelle politique sociale à l'égard des pauvres et des précaires dans la Drôme", Département de la Drôme, Groupe Solidarité, CEPES, janvier 1985.

P. VAN PARIJS : "Quel destin pour l'allocation universelle ?", Futuribles, n° 106, janvier 1987.

Novembre 1987

N° 27



## Sont récemment parus

- ▶ Concurrence et complémentarité entre l'automobile et les transports en commun en Ile-de-France, par J-L. Madre. N° 20, août 1987.
  - ▶ Matériaux pour une analyse du phénomène sportif par J-P. Betbèze, J. Maffre, S. Lahlou. N° 21, juillet-août 1987.
  - ▶ Comparaisons internationales de la demande de produits alimentaires, par M-J. Roblez. N° 22, octobre 1987.
  - ▶ Décembre 1986 : Les Français dans l'expectative, par F. Boscher et C. Duflos. N° 23, octobre 1987.
  - ▶ L'opinion et les transports urbains : évaluation méthodologique d'une enquête-ménage (Lyon 1986), par N. Tabard et F. Chateau. N° 24, octobre 1987.
  - ▶ Le système d'enquêtes "Conditions de vie et aspirations des Français", Thème Transports : Rapport technique - Phase IX (enquête d'automne 1986), par F. Boscher. N° 25, octobre 1987.
  - ▶ Système d'enquêtes "Conditions de vie et aspirations des Français", Attitudes vis-à-vis de l'énergie : Rapport technique complémentaire, Vague de printemps 1987, par F. GROS. N° 26, octobre 1987.
- 

---

Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de V  
142, rue du Chevaleret - 75013 PARIS - Tél. : (1) 45.84.14.20

Président : Bernard JOUVIN

Directeur : Robert ROCHEFOR.

R.