

Un plan pauvreté laborieux

Manuel Domergue, *Alternatives Economiques*, 26 octobre 2020

 alternatives-economiques.fr/un-plan-pauvrete-laborieux/00094334



Le Premier ministre Jean Castex en visite dans un centre d'hébergement Emmaüs d'Epinau-sur-Orge, le 24 octobre, pour annoncer le plan pauvreté du gouvernement.

PHOTO : Eric TSCHAEN/REA

?

Le gouvernement a précisé samedi son plan d'aide aux ménages les plus modestes. Temporaires et limitées, ces mesures s'inscrivent dans la droite de la ligne de la politique menée depuis 2017, considérant que revaloriser les minima sociaux freinerait le retour à l'emploi. Contestée, cette assertion est encore moins pertinente en ces temps de crise.

La France s'enfonce un peu plus dans la crise économique et sociale, sans perspective de sortie de l'épidémie de Covid-19. Pourtant, à l'occasion de la présentation de son plan pauvreté le 24 octobre, le gouvernement est encore apparu lent et timoré pour venir en aide aux plus précaires, qui sont les premiers touchés par la récession.

Depuis le début du quinquennat, la ligne n'a pas varié. La stratégie de lutte contre la pauvreté de l'exécutif oublie presque systématiquement les chômeurs ne parvenant pas à s'inscrire dans un parcours d'insertion. C'était déjà le cas en 2017, quand l'essentiel des montants consacrés à la lutte contre la pauvreté étaient destinés aux travailleurs pauvres, à travers la hausse de la prime d'activité, et aux enfants des quartiers populaires, via la réduction du nombre d'élèves par classe entre 5 et 8 ans dans les établissements REP ou REP +.

Concernant les minima sociaux, tout geste avait déjà été exclu, hormis pour le minimum vieillesse (Aspa) et l'allocation adulte handicapé (AAH). Le sous-entendu était clair : seuls ceux qui ne sont pas en âge et en capacité physique de travailler doivent être aidés, les autres n'ayant qu'à chercher les emplois à portée de main, puisqu'il suffirait de « *traverser la rue* » pour en trouver.

Cette distinction trop classique entre « bons » et « mauvais » pauvres est déjà difficile à accepter en temps normal, alors que la France connaît depuis deux générations un chômage de masse, touchant entre 8 % et 10 % de la population active. Elle devient aujourd'hui intenable à l'heure où la crise sanitaire a provoqué la suppression de 800 000 emplois, ce qui devrait porter le taux de chômage à 11 % en 2021.

Cette situation, faut-il le rappeler, n'est pas due à une soudaine apathie des demandeurs d'emploi, mais à la mise à l'arrêt volontaire de pans entiers de l'économie pour ralentir l'épidémie.

Un rattrapage insuffisant

Une fois encore, la protection sociale française a été efficace et réactive envers la plupart des salariés et leurs entreprises, grâce au financement du chômage partiel, si bien que la majorité des Français ne souffrent pas financièrement de la crise, voire en profitent, pour les plus hauts revenus, pour épargner à hauteur de 100 milliards d'euros.

En revanche, pour les perdants de cette crise, les aides publiques sont loin d'être à la hauteur. Dans le plan de relance présentée à la rentrée 2020, seuls 0,8 % des 100 milliards d'euros étaient destinés aux « personnes vulnérables ».

Alors, pour se rattraper, comme au printemps, l'exécutif a consenti mi-octobre, après quatre jours de cafouillages, à annoncer des aides ponctuelles qui seront versées en une seule fois fin novembre : 150 euros pour les ménages au RSA, les étudiants boursiers, les étudiants-salariés et les jeunes non étudiants aux APL, ainsi que 100 euros par enfant aux ménages bénéficiaires du RSA ou des APL. Ces mesures ont été confirmées samedi dernier.

Cette aide est bienvenue, après la hausse de l'allocation de rentrée scolaire quelques semaines auparavant, mais elle ne compense pas, loin de là, les pertes subies depuis six mois pour les personnes qui ont perdu jobs saisonniers, stages, CDD, missions d'intérim, heures de vacation et autres petits boulots déclarés ou non.

Plutôt que d'augmenter les minima sociaux, le gouvernement s'accroche à la fiction d'un retour général à l'emploi pour les millions de chômeurs sans perspectives. Les pistes avancées dans le plan pauvreté de cette année pour y parvenir sont positives, par exemple le soutien accru au secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), mais loin d'être suffisantes.

Plutôt que d'augmenter les minima sociaux, le gouvernement s'accroche à la fiction d'un retour général à l'emploi pour les millions de chômeurs sans perspectives

Pour les jeunes sans emploi ni formation, la « garantie jeunes », mêlant accompagnement et petit pécule, est également un bon dispositif. On peut se féliciter de l'annonce de porter le nombre de ses bénéficiaires de 100 000 à 150 000, mais aussi rappeler que, voici deux ans, le même gouvernement en avait promis... 500 000.

En tout état de cause, ce dispositif est bien trop limité pour remplacer la nécessité de donner accès aux minima sociaux pour les 18-25 ans, sans lesquels le risque de dégringolade sociale est dramatique. Un dispositif géré de manière discrétionnaire, en fonction des enveloppes à disposition, ne peut de toute façon pas se substituer à un droit à un revenu minimal garanti tel que devrait l'être l'accès au RSA pour cette tranche d'âge. Sans quoi, comme l'ont montré de nombreuses études, les multiples critères d'éligibilité au dispositif et autres contreparties conduisent trop souvent à l'éviction des jeunes les plus exclus.

L'urgence : augmenter et élargir l'accès aux minima sociaux

Atteindre le plein-emploi est une gageure en temps normal. En période d'épidémie mondiale, il n'y a rien de défaitiste à constater que cela n'est pas possible, ou tout du moins que nous n'en prenons pas le chemin pour y parvenir à court terme. En revanche, ne rien prévoir pour sortir de la misère les millions de personnes, hommes femmes et enfants, qui subissent les conséquences du chômage, est profondément choquant.

Verser des allocations aux ménages privés d'emploi n'a rien de honteux ; c'est au contraire la marque d'une société qui ne se résout pas à abandonner les plus déshérités, quelles que soient les raisons de leurs difficultés. Si éradiquer le chômage est difficile et aléatoire, augmenter les minima sociaux est en revanche une mesure techniquement très simple et très efficace : donner de l'argent aux pauvres est une manière éprouvée de les faire sortir de la pauvreté¹.

De plus, augmenter et élargir l'accès aux minima sociaux ne signifie pas se résigner au chômage, ni même désinciter au retour à l'emploi, contrairement aux discours répétés du président de la République, sans jamais avancer le moindre argument, la moindre étude, le moindre chiffre à l'appui de cette idée reçue qui, en plus de justifier des montants de minima sociaux terriblement bas, jette la suspicion sur la motivation des plus précaires à travailler et renforce leur stigmatisation.

Des minima sociaux à un niveau décent, par exemple autour de 900 ou 1 000 euros par mois, n'empêcheraient pas de financer des mesures de formation et d'accompagnement vers l'emploi.

La preuve, les minima sociaux ont rarement été aussi loin du revenu médian qu'aujourd'hui (le RSA est à 497 euros pour une personne seule avec un forfait logement), et pourtant le chômage a rarement été aussi élevé et les dépenses

d'accompagnement aussi faibles.

D'après le gouvernement, les allocataires du RSA sont mal accompagnés : « 45 % d'entre eux ne sont pas orientés dans les six premiers mois, 17 % ne le sont pas du tout », et la part consacrée à l'insertion sur le total de la dépense nette d'allocation RSA a baissé de 14,5 % en 2009 à 7,7 % en 2015.

En réalité, des revenus garantis et un logement pérenne, en assurant un niveau de vie décent, sont des atouts pour se concentrer sur sa réinsertion sociale

En réalité, des revenus garantis et un logement pérenne, en assurant un niveau de vie décent, sont des atouts pour se concentrer sur sa réinsertion sociale, se relancer dans la vie et reprendre une formation ou retrouver un emploi. Ils doivent donc être garantis en priorité, sans condition, plutôt que d'être des récompenses à la fin du processus pour les plus « méritants ».

Le chantier à cet égard est immense, mais toute réforme des minima sociaux a été reportée jusqu'ici en attendant la mise en place du « revenu universel d'activité » (RUA), préparée depuis 2018 pour fusionner et simplifier le recours aux minima sociaux et réduire le non-recours aux droits. Hélas, après deux années de travaux et de concertation, cette réforme présentée comme majeure est reportée *sine die*, conditionnée à d'hypothétiques nouvelles concertations, sans orientations ni calendrier, ce qui ressemble fort à un enterrement sans fleurs ni couronnes.

Une fois encore, alors que les mesures pour les plus riches ont été décidées en quelques semaines, celles pour les plus pauvres attendront, si tant est qu'elles voient le jour.

Pas de changement de cap à l'horizon

Les autres mesures annoncées dans le nouveau plan pauvreté (aides accrues pour la domiciliation des personnes sans logement personnel, pour augmenter la qualité et la quantité des places d'hébergement...) sont toutes utiles et pertinentes, mais leur ambition est limitée.

En réalité, c'est toute la politique budgétaire et fiscale du gouvernement qui devrait être réorientée, en revenant sur les cadeaux aux plus riches et les coupes dans les aides sociales subies par les plus pauvres. Après tout, c'est ce qu'avait consenti le président Nicolas Sarkozy après la crise de 2008, quand il avait renoncé aux aides aux plus riches qu'il avait fait voter dans son paquet fiscal à l'été 2007.

Mais ce n'est pas le chemin emprunté par le gouvernement, qui a confirmé les aides aux ménages aisés déjà consenties (prélèvement forfaitaire unique, réforme de l'ISF) et en engage de nouvelles (en particulier la suppression de la taxe d'habitation pour les 20 % les plus riches et de nouveaux abattements sur les successions).

De même, au lieu de revenir sur les coupes dans les APL, il en prépare de nouvelles, avec encore un milliard d'économies supplémentaires prévues en 2021 grâce au calcul en temps réel des ressources des allocataires, portant à près de 4 milliards chaque année le cumul des coupes successives dans ces aides aux locataires à bas revenus ciblées chaque année par Bercy.

C'est toute la politique budgétaire et fiscale du gouvernement qui devrait être réorientée, en revenant sur les cadeaux aux plus riches et les coupes dans les aides sociales subies par les plus pauvres

Ensuite, au lieu de mieux indemniser les chômeurs, il a confirmé la première partie de la réforme de l'assurance-chômage, qui les pénalise, et n'a pas abandonné son second volet.

Enfin, alors que les organismes HLM ont subi eux aussi des coupes sombres, la loi de finances pour 2021 prévoit de prélever un milliard d'euros de plus à Action Logement (l'organisme paritaire d'aide au logement, l'ex-1 % Logement), voire menace de lui couper définitivement les vivres à terme au nom de la baisse des charges pour les entreprises.

En définitive, au lieu de baser sa stratégie de lutte contre la pauvreté sur la garantie des droits fondamentaux à un revenu suffisant et à un logement pérenne, le gouvernement analyse ces exigences minimales comme des obstacles coûteux et contreproductifs par rapport à son objectif prioritaire d'incitation au retour au travail et d'appui aux entreprises et aux ménages aisés. En espérant un hypothétique ruissellement comme on attend Godot, dans un théâtre de l'absurde dont les plus pauvres risquent d'être les premières victimes.

Manuel Domergue est directeur des études à la Fondation Abbé Pierre.

1. Denis Colombi, Où va l'argent des pauvres. Fantômes politiques, réalités sociologiques, Payot, Paris, 2020.