

MISE EN ACTIVITÉ À PARTIR DE LA NOTE DE FRANCE STRATÉGIE

Protection contre la pauvreté et gains monétaires
au travail depuis vingt ans

LIVRET ÉLÈVES - PARTIE 1

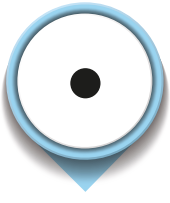


Delphine CHAVOT,
Professeure de SES au Lycée Militaire d'Aix-en-Provence
(Académie Aix-Marseille)

Pierre-Yves CUSSET, Gautier MAIGNE, Gaston VERMERSCH

La note d'Analyse, France Stratégie, décembre 2019, n°83.

JUILLET 2020



La France possède un dispositif universel de solidarité qui va au-delà d'une aide à des situations spécifiques liées notamment au handicap, au grand âge, à l'isolement, et d'une manière générale à une grande précarité. La mise en place de ce dispositif, commence en 1988 avec la création du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), qui sera remplacé par le Revenu de Solidarité Active, dit RSA-socle, en 2009. Il s'agit d'aider les ménages les plus fragiles qui sont sans emploi et en fin de droits aux allocations chômage. Ces situations précaires entraînent un niveau de pauvreté important. La volonté des pouvoirs publics est également, à travers ce dispositif, de ne pas décourager la reprise d'emploi et de faire en sorte que la reprise d'un revenu d'activité soit gagnante (c'est-à-dire que la reprise d'activité se traduise effectivement par un accroissement du revenu). En 2001, est créée la Prime Pour l'Emploi (PPE), une forme de crédit d'impôt, puis en 2009 le RSA-activité pour les ménages actifs à bas salaires (en complément du RSA-socle). Ces deux aides sont fusionnées en 2015 pour devenir la prime d'activité. En France il existe donc à ce jour deux types d'aides pour les plus pauvres : un dispositif pour les personnes sans emploi et sans ressources (il s'agit des minima sociaux – comme le RSA- qui peuvent se cumuler avec d'autres prestations sociales) et un dispositif pour les personnes en activité mais percevant un salaire faible (il s'agit de la prime d'activité qui peut se cumuler, elle aussi, avec d'autres prestations sociales)¹. La Note d'analyse de France Stratégie se propose d'étudier l'efficacité de ces deux dispositifs par le degré de protection des ménages les plus précaires face à la pauvreté et par les gains en termes monétaires de la reprise d'un emploi.

I. SENSIBILISATION ET PROBLÉMATISATION

Sensibilisation

Document 1

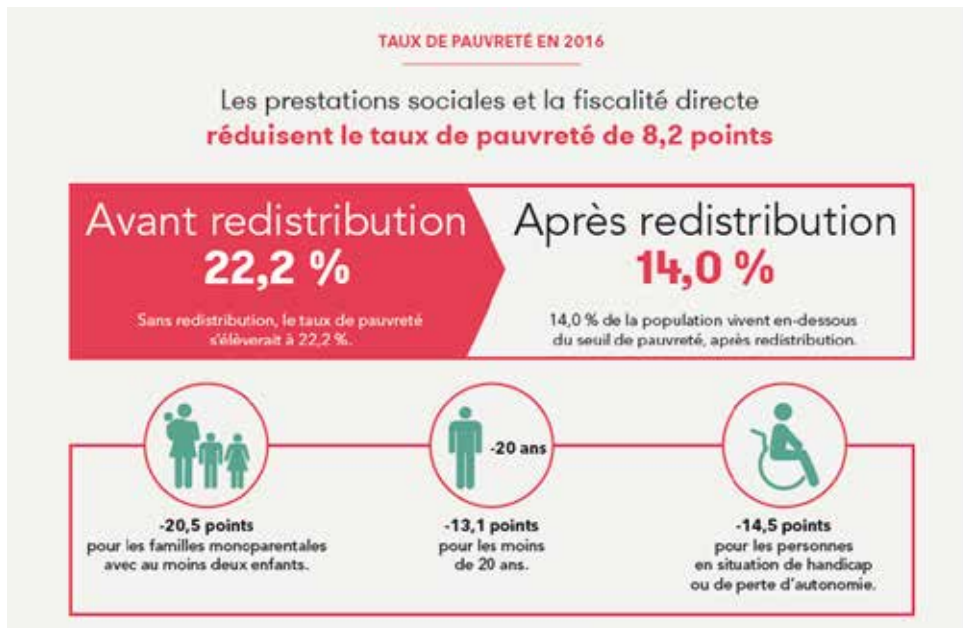


Source : L'autre campagne, 50 assos contre l'exclusion sociale²
<http://www.50assos-contrelexclusion.org>

1. Les personnes ayant des revenus d'activité faibles peuvent continuer à percevoir une partie des minima sociaux (la différence entre les plafonds des minima sociaux et le revenu d'activité)
2. Collectif de 50 associations qui lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les associations y participant sont notamment : Médecins du monde, Fondation Abbé Pierre, L'Armée du Salut, la Ligue des droits de l'homme, etc.
<http://www.50assos-contrelexclusion.org/index.php/ame/11-propositions-pour-l-autre-campagne/16-aideso>



Document 2



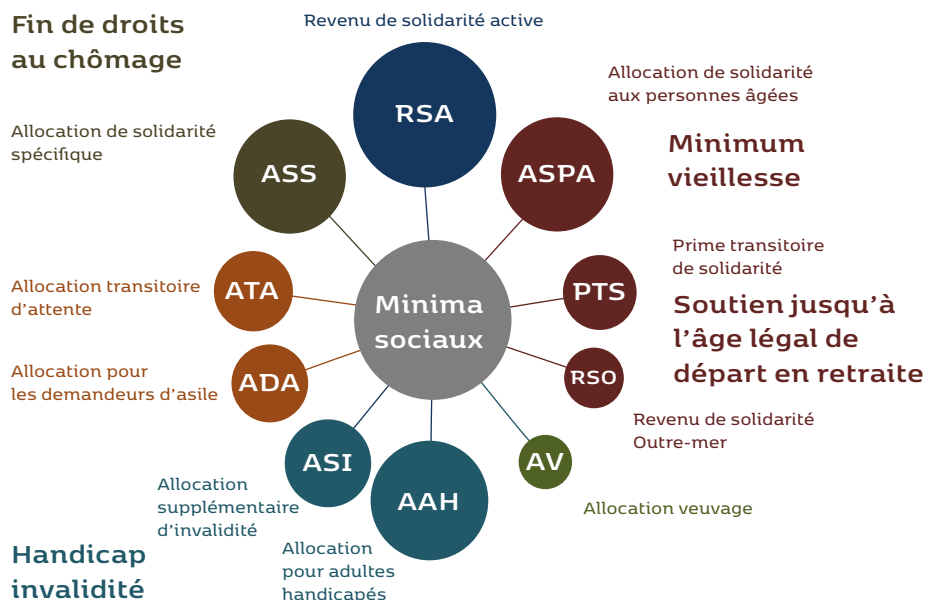
Source : Panoramas de la DREES - Septembre 2019³.

3. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/infographies/article/infographie-pauvrete-prestations-sociales-et-minima-sociaux-les-chiffres-cles>

Questions sur les documents

Document 1

- Q1. Quel est l'objectif de ce document iconographique ?
- Q2. Quels effets des prestations sociales sur le taux de pauvreté ce document révèle-t-il ?
- Q3. Donnez, si vous en connaissez, des exemples de prestations sociales susceptibles de réduire la pauvreté ?



Source : Rapport au Premier Ministre, Repenser les minima sociaux, Christophe Sirugue, Avril 2016⁵.



Documents 1 et 2

Q1. Quel débat récurrent les deux documents mettent-ils en avant ?

Q2. Qu'est-ce que la protection sociale ?

Q3. Comment la protection sociale est-elle financée ?

Vous pouvez vous aider de votre cours de SES de la classe de première générale ainsi que du lien suivant : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/la-protection-sociale-en-france-et-en-europe-en-2017-resultats-des-comptes-de>

Q4. Pourquoi la pauvreté peut-elle être considérée comme un risque social pris en charge par l'État ?

Q5. Sachant que la population française est d'environ 67 millions quel est le nombre de pauvres avant redistribution et après redistribution ?

Q6. De combien le nombre de pauvres se réduit-il avec les prestations sociales ?

Q7. Quel est le taux d'évolution du nombre de pauvres ?

Problématisation

En lien avec le programme de spécialité SES de terminale générale (2020)

L'action des pouvoirs publics en matière de justice sociale est-elle toujours efficace ?

Dans quelle mesure les aides aux plus pauvres réduisent-elles la pauvreté ?

La reprise d'une activité économique rémunérée permet-elle de sortir de la pauvreté ?

II. LECTURE DE LA NOTE

Synthèse de la note

La note d'analyse de France Stratégie n°83 « Protection contre la pauvreté et gains monétaires au travail depuis vingt ans » publiée en décembre 2019 se propose d'analyser les effets du dispositif français universel de solidarité. Elle s'intéresse à l'efficacité des différents dispositifs d'aides en cas d'extrême pauvreté et à la reprise d'une activité rémunérée pour les ménages les plus pauvres. Depuis la création du RMI (Revenu Minimum d'insertion) en 1988 jusqu'aux derniers dispositifs, comme la Prime d'activité en 2015, la note montre dans quelle mesure les différentes prestations sociales allouées aux ménages sans ressource permettent de réduire la pauvreté, et dans quelle mesure la reprise d'un emploi au niveau du SMIC est un gain monétaire pour les personnes sans emploi et sans ressource, tout cela en fonction des différentes configurations familiales.

Introduction

Depuis 1988, avec la création du RMI (revenu pour les personnes sans emploi et sans ressource c'est-à-dire sans revenu de remplacement), la France a mis en place un dispositif de lutte contre l'extrême pauvreté, sous la forme d'une aide pour les personnes modestes en fin de droits aux allocations chômage.

Dès la création du RMI, la question du gain monétaire à la reprise d'un emploi était posée. En effet, en dehors de dispositifs d'intéressement temporaires, permettant de cumuler RMI et revenus



d'activité pour une durée déterminée, chaque euro de revenu du travail en plus se traduisait par un euro de RMI en moins. Comme les aides au logement baissent aussi lorsque les revenus augmentent, la reprise d'une activité pouvait se traduire par un revenu disponible inchangé, voire inférieur à la situation sans revenu d'activité. C'est ainsi que jusqu'en 2004, le revenu disponible d'un célibataire sans emploi était plus élevé que celui d'un célibataire travaillant au SMIC à mi-temps à cause.

Dans le souci de rendre la reprise d'une activité attractive pour les allocataires du RMI, le dispositif d'aide aux plus pauvres a connu différentes réformes. En 2001 est mis en place une forme de crédit d'impôt, la Prime Pour l'Emploi (PPE). En 2009 le RMI est remplacé par le RSA (Revenu de Solidarité Active). Ce dernier se décompose en deux volets : le RSA-socle (équivalent du RMI) et le RSA-activité (une aide qui se cumule avec un revenu d'activité). Ces réformes permettent de cumuler prestations sociales et revenus d'activité. En 2015, le RSA-activité et la PPE fusionnent et deviennent la Prime d'activité. En 2019 la Prime d'activité est fortement revalorisée.

Les dépenses consacrées à ces aides ont fortement augmenté pour atteindre 0,74 % du PIB en 2018. Cette croissance s'explique par la mise en œuvre de différentes réformes et de nouveaux dispositifs, mais aussi par la hausse du nombre d'allocataires au RMI/RSA-socle.

La note de France Stratégie a pour objectif de mesurer l'efficacité des différents dispositifs. Tout d'abord elle s'intéresse aux effets des aides sociales sur les personnes sans emploi, sans ressource, touchées par l'extrême pauvreté. Puis elle traite des gains monétaires à la reprise d'une activité (les effets du RSA-activité + PPE / Prime d'activité) pour les ménages qui sont allocataires. Finalement, la note cherche à déterminer si ces dispositifs permettent à leurs bénéficiaires de sortir de la pauvreté revenus d'activité. En 2015, le RSA-activité et la PPE fusionnent et deviennent la Prime d'activité. En 2019 la Prime d'activité est fortement revalorisée.

Les dépenses consacrées à ces aides ont fortement augmenté pour atteindre 0,74% du PIB en 2018. Cette croissance s'explique par la mise en œuvre de différentes réformes et de nouveaux dispositifs, mais aussi par la hausse du nombre d'allocataires au RMI/RSA-socle.

La note de France Stratégie a pour objectif de mesurer l'efficacité des différents dispositifs. Tout d'abord elle s'intéresse aux effets des aides sociales sur les personnes sans emploi, sans ressource, touchées par l'extrême pauvreté. Puis elle traite des gains monétaires à la reprise d'une activité (les effets du RSA-activité + PPE / Prime d'activité) pour les ménages qui sont allocataires. Finalement, la note cherche à déterminer si ces dispositifs permettent à leurs bénéficiaires de sortir de la pauvreté.

La note porte un questionnaire, plus général, tenant à déterminer si tout ceci permet de sortir de la pauvreté en France

1. Quel niveau de protection contre la pauvreté ?

Le dispositif d'aide aux ménages pauvres sans ressource est-il efficace ? Permet-il de sortir de la pauvreté ?

La clé d'entrée réside dans une comparaison entre le niveau de vie des ménages allocataires au seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté représente le niveau de vie à partir duquel un ménage est considéré comme pauvre. En France, par convention, il se situe à 60 % du revenu médian. Il s'agit donc d'un niveau relatif (et non absolu), qui est calculé chaque année en fonction du revenu médian



de la population. Par exemple en 2017, pour une personne seule, le seuil de pauvreté se situait à 1 041 euros par mois.

Les prestations sociales octroyées aux ménages sans ressource doivent permettre de réduire les formes extrêmes de la pauvreté. Or en 2018, quelle que soit la configuration familiale, (**Graphique 1**) aucun ménage allocataire (c'est-à-dire bénéficiant des différentes aides : RSA, Aide au logement, prestations familiales) sans revenu d'activité n'est au-dessus du seuil de pauvreté. Cependant l'écart au seuil de pauvreté est différent selon les configurations familiales. En effet (**Graphique 1**) les couples sans activité avec ou sans enfants sont moins protégés de la pauvreté que les célibataires et les familles monoparentales. Par contre la protection contre la pauvreté augmente avec le nombre d'enfants. Le dispositif permet donc de réduire l'intensité de la pauvreté des ménages sans revenu d'activité, mais il ne leur permet pas d'en sortir.

Les auteurs de la note mentionnent par ailleurs, que le niveau de protection s'est modifié entre 2000 et 2017. Le montant du RMI / RSA est resté stable entre 1989 et 2010, en euros constants (de 500 à 509 euros pour une personne seule) puis il a augmenté plus fortement depuis 2013. Il est de 560 euros pour une personne seule en 2019. De plus, le niveau de vie des ménages allocataires sans revenu d'activité s'est dégradé entre 2000 et 2009 pour augmenter entre 2013 et 2017. On constate donc, sur toute la période (1989-2017) une dégradation relative de la situation des ménages sans emploi. La distance au seuil de pauvreté de ces ménages a augmenté de 3 à 8 points de pourcentage selon les configurations familiales (**Graphique 2**).

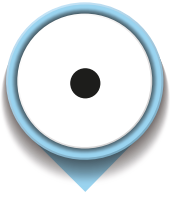
2. Quels gains pour une reprise d'emploi ?

Y-a-t-il un gain monétaire à la reprise d'une activité rémunérée ?

On constate qu'aujourd'hui la reprise d'activité rémunérée d'un des membres d'un ménage induit une augmentation de son revenu disponible (**Graphiques 3 et 4**).

Avec les réformes successives depuis 2001, qui permettent de cumuler partiellement, sans limite de temps, lorsqu'on est pauvre, revenu d'activité et prestations sociales, la reprise du travail est gagnante. Un célibataire sans emploi, dispose avec les différentes aides, de 774 euros par mois. S'il reprend une activité à mi-temps payée au SMIC, son revenu disponible, aides comprise, passe à 1 055 euros par mois. Avec une activité à temps plein payée au SMIC, son revenu disponible passe à 1 445 euros par mois (**Graphique 3**). Dans le cas d'un couple avec deux enfants dont l'un des conjoints est au SMIC à temps plein la situation est aussi meilleure. (**Graphique 4**).

La note met en évidence la progression des gains à l'activité depuis 2000. Jusqu'en 2004 le revenu disponible d'un célibataire sans activité était supérieur à celui d'un célibataire travaillant à mi-temps (une fois passée la période durant laquelle il était possible de cumuler revenus d'activité et minima sociaux). En effet, un euro de revenu d'activité en plus se traduisant par un euro de minimum social en moins, mais aussi par une baisse des aides au logement. Ce sont les revalorisations successives de la PPE et la création du RSA-activité qui ont permis la disparition de cette situation. Enfin la dernière revalorisation de la Prime d'activité (2019) a renforcé les gains à la reprise d'emploi, notamment pour les activités au SMIC à temps plein (**Graphique 5**).



Cependant, même si la reprise d'activité entraîne un gain important en termes de revenu disponible, elle ne permet pas toujours de sortir de la pauvreté. Cela va dépendre du type d'emploi (mi-temps ou temps plein), du type de rémunération horaire de l'emploi en question, ainsi que de la configuration familiale.

Ainsi reprendre un emploi à mi-temps payé au SMIC avant 2009 ne permettait pas de dépasser le seuil de pauvreté (quelle que soit la configuration). Depuis l'instauration du RSA-activité seules les personnes isolées avec un enfant sont au-dessus du seuil de pauvreté. D'une manière générale les personnes célibataires qui reprennent une activité à mi-temps payée au SMIC se rapprochent du seuil sans le dépasser. En revanche, les couples mono-actifs (dans lesquels un seul des deux conjoints travaille) restent éloignés du seuil de pauvreté : dans le meilleur des cas, le revenu disponible du ménage équivaut à 85 % du seuil de pauvreté ([Graphique 6](#)).

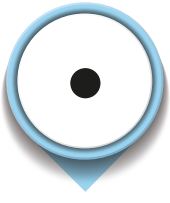
Cependant on pourrait établir le constat selon lequel la sortie de la pauvreté aurait été éventuellement plus rapide quand la reprise d'activité concernait un emploi à temps-plein payé au SMIC. Dès 2003, pour les célibataires avec ou sans enfants, le seuil de pauvreté est franchi. Mais ce n'est pas le cas pour les couples avec ou sans enfants, qui restent encore dans la pauvreté même si la situation s'est améliorée depuis 2003. Les réformes successives du dispositif d'aides ont réduit la pauvreté mais n'ont pas toujours permis d'en sortir, malgré la reprise de l'activité.

Enfin la note présente des taux effectifs de prélèvement indiquant pour un ménage dont au moins un membre reprend une activité professionnelle, la part des revenus du travail qui ne sont pas absorbés par une baisse de prestations reçues ou par une hausse des impôts payés, et qui ne se traduisent donc pas par une hausse du revenu disponible.

Les auteurs montrent que le taux effectif de prélèvement a baissé depuis les années 2000 pour les couples sans enfants qui étaient sans emploi, dont l'un des conjoints reprend une activité. En revanche, dans le cas des couples mono-actifs dans lesquels un deuxième conjoint sans emploi reprend une activité, la situation s'est détériorée par rapport aux années 2000.

• **Conclusion**

- Les dispositifs qui font de la reprise du travail un gain monétaire sont efficaces. Une reprise d'emploi n'entraîne plus une perte de revenu disponible pour un ménage allocataire. Cela s'explique par les différentes réformes mises en œuvre dans l'aide aux plus pauvres.
- Cependant selon les configurations familiales et la quotité mensuelle de travail, la reprise d'une activité ne permet pas toujours de sortir de la pauvreté : on parle de « pauvreté laborieuse », le travail paie mais ne permet pas de sortir de la pauvreté dans toutes les configurations ;
- On constate une dégradation relative de la situation des ménages sans emploi et sans assurance chômage en termes de protection contre la pauvreté.
- Pour les auteurs, il s'agit de trouver un équilibre entre deux objectifs difficiles à concilier pour des ressources publiques limitées : faire en sorte que le travail paie et protéger les ménages aux ressources les plus faibles ou/et qui subissent le chômage contre la pauvreté. Cet arbitrage garde toute sa vigueur au sein du débat relatif à la mise en place d'un revenu universel d'activité.



III. QUIZ SUR LA NOTE DE FRANCE STRATÉGIE

Q1. Quand le RMI (Revenu Minimum d'Insertion) a-t-il été créé ?

- A En 1990
- B En 2009
- C En 1988

Réponse :

Q2. En quoi le RSA (mis en œuvre en 2009) consistait-il initialement ?

- A À créer un nouveau dispositif en plus du RMI
- B À remplacer le RMI avec une partie « socle » (pour ceux sans emploi) et une partie « activité » (pour ceux qui travaillent)
- C À réduire les prestations sociales de solidarité

Réponse :

Q3. Quel est l'objectif de la Prime d'activité (anciennement RSA-activité /Prime pour l'emploi) ?

- A Permettre une reprise d'un emploi gagnante pour les ménages pauvres
- B Remplacer le RSA-socle
- C Aider les jeunes diplômés

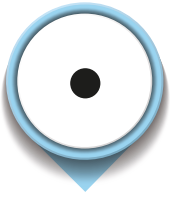
Réponse :

Q4. Depuis que « RSA-activité » et « Prime pour l'emploi » ont fusionné en mettant en place la « Prime d'activité » à partir du 1^{er} janvier 2016, les allocataires du « RSA » sont donc ceux qui sont dans la même situation économique que celle des allocataires du « RSA-socle » avant 2016.

Quelle est la situation économique des personnes allocataires du RSA ?

- A Elles sont inactives
- B Elles sont au chômage et bénéficient d'une allocation chômage
- C Elles sont sans emploi et sans aucune ressource de remplacement ou leurs ressources sont particulièrement faibles et en-deçà d'un certain montant déterminé par le dispositif RSA.

Réponse :



Q5. Dans la Note, à quel niveau le seuil de pauvreté monétaire en France se situe-t-il ?

- A** 50 % du niveau de vie médian de la population
- B** 60 % du niveau de vie médian de la population
- C** 40 % du niveau de vie médian de la population

Réponse :

Q6. En 2017 quel était le seuil de pauvreté pour une personne seule ?

- A** 2 000 euros/mois
- B** 1 041 euros/mois
- C** 1 561 euros/mois

Réponse :

Q7. D'après la Note, les prestations monétaires de solidarité...

- A** Permettent aux ménages les plus pauvres de sortir de la pauvreté
- B** Réduisent l'intensité de la pauvreté mais ne permettent pas toujours d'en sortir
- C** Détériorient la situation des ménages pauvres

Réponse :

Q8. D'après la Note, parmi les ménages allocataires (sans revenu et sans emploi) quels sont ceux qui sont le plus protégés par les aides ?

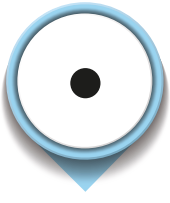
- A** Les couples sans enfant
- B** Les couples avec enfants
- C** Les familles monoparentales

Réponse :

Q9. Aujourd'hui, la reprise d'une activité rémunérée au SMIC, quand on ne travaillait pas...

- A** Est perdante
- B** Est gagnante quelle que soit la configuration familiale
- C** Réduit le niveau de vie des couples avec enfants

Réponse :



Q10. *Aujourd'hui, la reprise d'une activité au niveau du SMIC permet de :*

- A** Augmenter la pauvreté
- B** Sortir de la pauvreté
- C** Réduire l'intensité de la pauvreté et dans certaines configurations familiales de sortir de la pauvreté

Réponse :

Q11. *Le taux effectif de prélèvement mesure :*

- A** Le taux de prélèvements obligatoires
- B** La part des revenus d'activité supplémentaires qui ne se traduit pas par une augmentation du revenu disponible (sans toutefois la réduire)
- C** Le gain en prestations sociales et impôts suite à la reprise d'un emploi

Réponse :



À PROPOS

DU PROGRAMME ENSEIGNANTS-ENTREPRISES DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Institut de l'entreprise

29, rue de Lisbonne, 75008 Paris

Tél. : 01 53 23 05 49 - Fax. : 01 47 23 79 01

beatrice.couairon@idep.net

- Cette ressource a été réalisée dans le cadre du Programme Enseignants-Entreprises de l'Institut de l'entreprise développé en partenariat avec le ministère de l'Éducation nationale. Retrouvez cette mise en activité sur www.melchior.fr ainsi que des cours de SES, des faits d'actualité, des notes de lecture...
- Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Association à but non lucratif, l'Institut de l'entreprise a une triple vocation : être un centre de réflexion, un lieu de rencontre et un pôle de formation.



À PROPOS

DE FRANCE STRATÉGIE

- Institution autonome, placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique et éclaire le débat.
- Elle réalise et diffuse à un public large et aux décideurs publics des études originales sur les grandes évolutions économiques et sociales, et les enjeux de soutenabilité.
- Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement.
- Suivez toute l'actualité de France Stratégie : www.strategie.gouv.fr et sur les réseaux sociaux.



**PROGRAMME
ENSEIGNANTS-
ENTREPRISES**



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Les publications de France Stratégie sont des ressources que l'on peut proposer aux élèves et mobiliser dans le cadre du traitement des programmes de sciences économiques et sociales. Elles traitent de sujets qui mettent en évidence des enjeux économiques et sociétaux qui entrent en résonance avec ce qui est enseigné.

Les activités proposées ci-dessous à partir de la note d'analyse « Protection contre la pauvreté et gains monétaires au travail depuis vingt ans » ont pour objectif d'étendre ou d'approfondir certaines connaissances et de travailler des savoir-faire. À partir de la lecture et de l'analyse de documents d'experts, il s'agit de travailler de courts exercices qui éveilleront la curiosité des élèves sur des points d'actualité et inviteront à s'interroger sur les résultats des politiques publiques. Les activités ci-dessous n'ont pas l'ambition d'utiliser chaque élément de la note d'analyse de France Stratégie ; elles constituent un guide pour s'appropriier les principaux enjeux qu'elle met en exergue.

Cette proposition de mise en activité a été pensée de manière modulaire, dans un souci à la fois de liberté et de différenciation pédagogiques.