



HAL
open science

Lutte contre la pauvreté : la France sur les traces de l'Oncle Sam ?

Hélène Périvier

► **To cite this version:**

Hélène Périvier. Lutte contre la pauvreté : la France sur les traces de l'Oncle Sam ?. Regards croisés sur l'économie, 2008, 2 (4), pp.169 - 177. 10.3917/rce.004.0169 . hal-03459753

HAL Id: hal-03459753

<https://sciencespo.hal.science/hal-03459753>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

» LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : LA FRANCE SUR LES TRACES DE L'ONCLE SAM ?

Hélène PÉRIVIER, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

La pauvreté n'épargne aucun pays, y compris les plus riches, mais l'ampleur et l'intensité de ce fléau varie d'un pays à l'autre. Ces différences sont le fruit de multiples facteurs parmi lesquels l'environnement institutionnel et le contexte économique. Les politiques sociales destinées à contenir la pauvreté ont pris de l'ampleur avec la naissance des États-providence après la Seconde Guerre mondiale. Or, ces derniers reposent sur des socles philosophiques différents. Certains se fondent sur des principes assurantiels et d'autres universels ; certains minimisent les interventions de l'État. Les États-Unis appartiennent à cette dernière catégorie, tandis que la France se situe à cheval entre les deux premières. Les dispositifs de lutte contre la pauvreté diffèrent ainsi tant par leur nature que par leur générosité, ce qui a des conséquences sur les formes et l'importance de la pauvreté. Cet article propose tout d'abord un état des lieux succinct de la mesure de la pauvreté en France et aux États-Unis, puis il tente de mettre en évidence les singularités des dispositifs de lutte contre la pauvreté dans chacun des deux pays.

MESURE ET AMPLEUR DE LA MISÈRE EN FRANCE ET AUX ÉTATS-UNIS

La pauvreté est un phénomène complexe à appréhender. Elle est le fruit de la combinaison de plusieurs handicaps qui fragilisent l'individu et sa famille.

Le contexte socio-économique permet de qualifier la nature de la pauvreté et son positionnement dans la société dans les deux pays étudiés. En France, elle s'inscrit dans un climat d'insécurité sociale liée au chômage de masse qui perdure depuis plusieurs décennies. Elle correspond à un processus dynamique plutôt qu'à un état stabilisé : beaucoup de personnes entrent et sortent de la pauvreté, souvent selon leur situation vis-à-vis de l'emploi, même si certaines sont durablement affectées. Serge Paugam parle de pauvreté disqualifiante [Serge Paugam, p. 8]. Aux États-Unis la pauvreté s'apparente davantage à une pauvreté « marginale » au sens de Paugam, dans la mesure où elle subsiste dans un contexte économique favorable caractérisé par le plein emploi.

“ **Incontestablement, la pauvreté est plus importante aux États-Unis qu'en France.** »

Il existe des approches différentes pour mesurer l'ampleur de la pauvreté : monétaire, condition de vie, subjective ou ressentie [Stéfan Lollivier, p. 21]. Le plus souvent, on se cantonne à une mesure de la pauvreté monétaire. Mais même en se restreignant à cette mesure, on se heurte à des difficultés méthodologiques, qui sont exacerbées dès lors que l'on tente de faire des comparaisons internationales. En effet, les pays évaluent l'ampleur de la pauvreté sur leur territoire à l'aune de leur histoire économique et politique, et utilisent des définitions différentes de la pauvreté monétaire.

Les États-Unis ont adopté une mesure de la pauvreté que l'on qualifie d'absolue. Toute personne qui ne peut s'assurer un certain niveau de consommation en « biens fondamentaux » est considérée comme pauvre. Ce panier de biens minimum a été déterminé en 1965 ; son coût est évalué aux prix les plus bas du marché et indexé sur l'évolution des prix. Il correspond à une norme de consommation qui établit la liste des besoins fondamentaux : s'habiller, se loger, se nourrir. Si ce panier de biens fondamentaux est censé être défini indépendamment du niveau de vie des autres couches de la société, ce dernier est néanmoins pris en compte de façon implicite dans la définition du panier. Des rapports ont mis en évidence les limites du calcul des taux de pauvreté aux États-Unis, en ce qui concerne tant la définition des revenus retenue¹ pour évaluer le niveau de vie des familles, que celle du panier de biens permettant de déterminer les seuils

1. Dans la mesure officielle de la pauvreté, le revenu utilisé est le revenu avant impôt. Ainsi, l'*Earned Income Tax Credit*, crédit d'impôt remboursable, n'est pas pris en compte alors qu'il constitue depuis le milieu des années 1990 l'un des piliers de l'aide à la pauvreté.

de pauvreté² [Citro et Michael, 1995 ; Garner et Short, 2008]. Des mesures alternatives sont proposées³ ; elles aboutissent à un taux de pauvreté sensiblement plus élevé : en 2005 par exemple, le taux de pauvreté officiel est de 12,6 % contre 17,7 % selon la mesure proposée par Garner et Short [2008].

La mesure absolue de la pauvreté soulève l'épineuse question de la définition du panier de biens : quels biens sont-ils jugés indispensables, pour qui et à quelle époque ? Au terme « absolu », Verger [2005] préfère celui d'« absolu socio-historique ». L'Europe, et la France en particulier, ont fait le choix d'une mesure relative de la pauvreté, ce qui permet d'éviter l'écueil lié au choix normatif du panier de biens. Le seuil de pauvreté est défini comme une fraction du revenu médian. Le niveau de la pauvreté est alors jugé à la lumière du niveau des inégalités de revenus dans la société. Mais le choix de la fraction du revenu médian est lui-même sujet à l'arbitraire, car les données statistiques ne permettent pas d'identifier de fracture dans la distribution des revenus. Ainsi, l'Insee a longtemps utilisé le seuil de 50 % du revenu médian, alors que l'Europe a opté pour un seuil plus élevé de 60 %. Ces choix ont une incidence forte sur la mesure de la pauvreté : en France, elle double lorsque l'on passe du premier au second seuil.

Les difficultés de comparaisons internationales sont accentuées par les divergences concernant la définition du revenu retenue : les États-Unis utilisent le revenu avant impôt alors que la France se fonde sur le revenu disponible du ménage, c'est-à-dire après impôts et transferts sociaux. Il convient donc d'être prudent dès lors qu'il s'agit de comparer les taux de pauvreté tels qu'ils sont calculés dans les deux pays. L'OCDE calcule des indicateurs qui donnent une idée approximative de l'ampleur du phénomène, et il ressort qu'incontestablement la pauvreté est plus importante aux États-Unis qu'en France, avec un taux de 17,1 % contre 7 % pour la France. En outre, elle y est plus intense et elle touche sensiblement plus les enfants et les parents isolés qu'en France. Enfin, les inégalités y sont sensiblement plus élevées (tableau 1).

Une valeur de l'indice égale à 0 correspond à la situation égalitaire et une valeur égale à 100 à une situation totalement inégalitaire.

Ces divergences de mesures sont le reflet d'une vision différente de la pauvreté. De ce fait, les programmes de lutte contre la pauvreté ne sont ni de même nature ni de même ampleur.

2. Les dépenses des familles se sont accrues en termes réels et les dépenses non alimentaires ont augmenté plus rapidement que celles liées à l'alimentation : le panier de biens défini dans les années 1960 ne correspond plus aux besoins des ménages.

3. En particulier, ces mesures se fondent sur les ressources après impôt et transferts sociaux des familles et tiennent compte de nouvelles dépenses : par exemple le coût de la garde des enfants, ou celui des transports pour se rendre sur le lieu de travail...

Tableau 1 – Mesure de la pauvreté aux États-Unis et en France

	États-Unis	France
Taux de pauvreté :		
<i>Seuil USA (approche condition de vie)</i>	12,6 %	nd
<i>Seuil alternatif USA (Garner et Short)</i>	17,7 %	nd
<i>Seuil France, Insee (approche relative 50 % du RM)</i>	nd	6,3 %
<i>Seuil Europe, Insee (approche relative 60 % du RM)</i>	nd	12,1 %
<i>Seuil OCDE pour l'année 2000*</i>	17,1 %	7 %
<i>Taux de pauvreté des enfants</i>	21,7	7,3
<i>Taux de pauvreté des parents isolés</i>	48,8	26,6
<i>Intensité de la pauvreté OCDE pour l'année**</i>	34,7	25,8
Inégalités :		
<i>Coefficient de Gini***</i>	40,8	32,7

* Le taux de pauvreté est mesuré par le pourcentage de la population totale disposant d'un revenu disponible équivalent inférieur à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population.

** L'écart du seuil de pauvreté est mesuré par l'écart en pourcentage entre le revenu moyen des pauvres et le seuil de pauvreté de 50 % du revenu médian.

*** Rapport mondial sur le développement humain 2005 des Nations unies, disponible sur : http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf.

LES GRANDS PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La société américaine repose sur les principes du libéralisme et du darwinisme social. L'aide publique américaine est guidée par la notion de pauvreté méritante, qui revient à ne venir en aide qu'aux seules personnes dont on pense qu'elles ne peuvent pas, pour des raisons jugées valables, subvenir à leurs propres besoins.

La crise des années 1930 a déclenché un courant d'opinion favorable à l'intervention de l'État et le *Welfare State* s'est déployé parallèlement à la politique du *New Deal* de Roosevelt. En marge des grands programmes assurantiels, des transferts fondés sur la solidarité nationale se sont développés ; ils ont été ciblés sur les personnes jugées inaptes à travailler, soit du fait de leur âge, soit du fait d'un handicap, soit enfin du fait d'une situation de famille particulière. Le *Social Security Act*, voté en 1935, incluait un dispositif, *Aid for Dependant Children* (ADC), à destination des enfants orphelins. Dans les années 1950 il a été élargi au profit des parents isolés en difficulté, essentiellement des femmes (*Aid For Family with Dependant Children* – AFDC) ; le faible taux d'emploi des femmes de l'époque justifiait qu'on leur apporte une aide spécifique. À partir

des années 1980, ce transfert s'est généralisé à toutes les mères isolées quel que soit leur statut matrimonial et aux couples avec enfant dans lesquels l'un des adultes est au chômage (AFDC-UP). Le programme garantissant des services médicaux subventionnés ou gratuits, *Medicaid*, est également ciblé ; il concerne essentiellement les bénéficiaires de l'AFDC : 2/3 des personnes couvertes sont des mères isolées. Les personnes âgées ou handicapées, quant à elles, peuvent bénéficier depuis 1972 du programme *Supplementary Security Income* (SSI).

Il n'existe pas, au niveau fédéral tout du moins, de transfert monétaire généralisé de même nature que le RMI, et qui consisterait à garantir systématiquement un minimum de revenu à tout le monde. Néanmoins, un dernier filet de sécurité existe sous forme de tickets d'alimentation (*Food Stamps*) et certains États, 12 au total, financent et administrent une aide ouverte à ceux qui échappent aux programmes fédéraux (*General Assistance Program*). Les montants alloués à ces dispositifs sociaux ne sont pas revalorisés régulièrement et le niveau réel de cette aide en dernier recours s'érode.

En France, la protection sociale s'est construite dans une période de prospérité économique, et son but n'était pas à l'origine de lutter contre la pauvreté mais davantage de prévenir ce risque. L'extension des droits sociaux s'est assise sur celle du salariat ; cette protection sociale associée à l'emploi a permis de limiter la pauvreté. Les dispositifs de lutte contre la pauvreté ont pris la forme de garantie de ressources pour des catégories d'individus, définies selon des critères précis : l'âge (avec la création du minimum vieillesse, en 1956, qui a permis de diminuer substantiellement la pauvreté des personnes âgées qui n'avaient pas ou peu de droits à la retraite faute de cotisations suffisantes), le handicap (avec la création de l'allocation adulte handicapé – AAH –, en 1975, qui offre un revenu minimum aux personnes qui ne peuvent pas travailler du fait d'un handicap), la configuration familiale (avec la création de l'allocation parent isolé – API –, en 1976). Cette dernière est l'aboutissement de la reconnaissance de la monoparentalité ; elle vient en aide aux personnes qui élèvent seules un ou plusieurs enfants, dont l'un de moins de trois ans pour l'API longue.

Les années de crises économiques ont fait apparaître des trous dans le système social. Le chômage de masse et de longue durée a fait naître une catégorie de chômeurs non couverts par le système d'indemnisation chômage. De nouveaux dispositifs sociaux ont cherché à combler ces lacunes. L'allocation de solidarité spécifique (ASS), créée en 1984, vise spécifiquement les chômeurs en fin de droits, généralement âgés. Elle est administrée par l'Unedic, organisme qui gère le système d'indemnisation chômage, *via* sa branche « solidarité », et elle est financée par l'État. Enfin, le RMI est venu compléter l'ensemble du sys-

tème de protection sociale en garantissant à tous un revenu minimum, et en particulier aux personnes n'ayant pas pu accéder à l'emploi pour acquérir des droits aux allocations chômage, ces droits étant devenus plus restrictifs au fil des réformes de l'assurance chômage [Outin, 2008]. La création du RMI a permis de systématiser, de généraliser et d'uniformiser l'aide départementale sur l'ensemble du territoire pour faire face aux situations d'exclusion, dont celles engendrées par un marché du travail atone.

La juxtaposition successive de dispositifs sociaux a cherché à répondre au plus près aux besoins de la population et à s'adapter aux évolutions socio-économiques qui engendrent de nouvelles situations de précarité et de pauvreté.

Si les aides monétaires jouent un rôle essentiel dans le traitement de la pauvreté, l'environnement institutionnel dans son ensemble est également central. En effet pour un même niveau de revenu, il est très différent d'être pauvre en France et aux États-Unis. Dans le premier cas, la personne a un accès gratuit à un ensemble de biens fondamentaux, comme par exemple la santé, l'école maternelle (gratuite dès 3 ans), des modes de garde largement subventionnés pour les enfants plus jeunes (même si la pénurie reste de mise). Dans le second cas, l'accès à ces biens est limité car circonscrit dans des programmes dont les conditions d'entrée sont strictes et qui sont ciblés sur la frange la plus pauvre de population défavorisée⁴. La mesure monétaire de la pauvreté montre ici ses limites.

CONTREPARTIE, RÉCIPROCITÉ ET ÉQUITÉ ?

L'opinion américaine n'a jamais considéré l'aide sociale comme un droit. Les représentations sociales de la pauvreté sont négatives : celle-ci est vue comme prenant sa source dans le manque de volonté de l'individu et sa paresse ou sa déficience. Ainsi les pauvres sont-ils encouragés à renoncer à l'aide sociale et à accepter des « *bad jobs* », emplois de qualité médiocre, tant du point de vue de la rémunération horaire que des droits sociaux qui leur sont associés⁵.

L'idée selon laquelle toute aide doit donner lieu à une contrepartie de la part de celui qui la reçoit s'est renforcée à partir des années 1960, et s'est concrétisée durant les années Reagan avec l'adoption du programme JOBS (*Job Opportu-*

4. Par exemple, plus de 15% des Américains ne sont pas couverts par une assurance maladie ; un tiers bénéficie des programmes sociaux (Medicaid ou Medicare) et le reste est couvert par une assurance maladie privée le plus souvent financée par l'employeur.

5. Les « *bad jobs* » sont définis comme étant des emplois offrant une faible rémunération et qui n'offrent ni couverture maladie ni plan de retraite.

nity Basis Skills) qui visait à former les bénéficiaires de l'AFDC. La réforme de l'aide sociale en 1996 a généralisé ce principe, et a ainsi sonné le glas des dispositifs traditionnels, comme l'ont résumé les propos de Bill Clinton à l'époque : « *The end of the Welfare as we knew it* ». Le programme AFDC est devenu impopulaire et jugé trop coûteux. Si au moment de sa création, on pensait qu'une mère isolée ne pouvait décemment pas travailler, il n'en est rien aujourd'hui⁶. Ainsi, les principes d'un dispositif venant en aide à des personnes jugées incapables à travailler se sont envolés avec l'émancipation des femmes par le travail. On a alors reproché à l'AFDC de décourager ses bénéficiaires de chercher un emploi et de favoriser les naissances hors mariage. Ce dispositif est devenu le symbole de la « culture de la pauvreté » et de la dépendance vis-à-vis de l'État.

“ L'opinion américaine n'a jamais considéré l'aide sociale comme un droit. »

La loi PRWORA (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*) a remplacé l'AFDC par le *Temporary Aid for Needy Families* (TANF)⁷. Il s'agit d'éviter les trappes à inactivité en exigeant des bénéficiaires un minimum d'activité et en restreignant le droit à l'aide dans le temps. Au passage, la réforme a fortement décentralisé au niveau des États la gestion des programmes sociaux, accentuant les disparités déjà fortes entre les États [Périer, 2007]. Désormais, les mères isolées, qui constituent l'essentiel de la population visée, doivent impérativement travailler (ou suivre une formation, ou chercher activement un emploi) pour avoir droit au TANF. Dans la plupart des États, le minimum d'activité requis est de 30 heures par semaine. Le droit au transfert est limité dans le temps à 60 mois par individu. Le montant maximum versé à une famille de 3 personnes est en moyenne de 414 \$ par mois, mais il varie fortement d'un État à l'autre. Les États les plus généreux sont également les plus riches ; le Sud l'est moins que le Nord.

Ces réformes menées Outre-Atlantique soulèvent l'épineuse question d'une contrepartie à l'aide sociale et de la forme qu'elle peut prendre. Michel Dollé [2008] distingue le *Workfare* du *Welfare to Work*. Dans le premier cas, la logique est celle du remboursement par le travail de l'aide offerte par la collectivité (« *Work for your Welfare* »). Les revenus perçus ne sont pas un salaire dont la valeur serait définie par rapport à des emplois comparables, mais un remboursement des transferts sociaux. Dans le second cas, il s'agit d'une activation des

6. Alors que dans les années 1960 moins de 1 Américaine sur 2 était active, désormais elles sont 8 sur 10.

7. Il intègre également le programme JOBS.

politiques sociales en vue de replacer les individus sur le marché du travail. Le principe repose certes sur l'exigence d'une activité minimale pour l'allocataire au risque de se voir supprimer l'aide, mais, selon l'auteur, l'individu conserve une certaine marge de manœuvre. Surtout, l'activité y correspond à un emploi, avec les droits sociaux associés à tout emploi. Aux États-Unis, de nombreux États pratiquent le *Workfare* et le PRWORA l'a institutionnalisé au niveau de l'État fédéral en imposant une limite temporelle au droit à l'aide.

En France, si la logique de la contrepartie existe, elle est loin d'être centrale comme c'est le cas aux États-Unis. Certes, le RMI est assorti d'une forme de contrepartie, puisqu'un contrat d'insertion doit être signé entre l'allocataire et l'État. Mais la nature de cette contrepartie s'apparente davantage à du *Welfare to Work* qu'à du *Workfare*. En effet, l'allocataire reste maître de son devenir en acceptant de signer le contrat d'insertion. En revanche, le CI-RMA, introduit en 2003, a constitué selon Michel Dollé une dérive du système vers le *Workfare* [Bruno Palier, p. 162]. Dans le projet initial, l'allocataire du RMI pouvait signer un contrat avec un employeur (privé ou non). Ce dernier percevait alors le RMI à la place de l'allocataire. Seule la partie excédant le montant de l'allocation était assortie des droits sociaux traditionnellement associés au salaire (assurance chômage, retraite...). La logique était donc celle d'un remboursement, et non d'un processus d'insertion dans l'emploi. La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 a modifié le dispositif pour faire du CI-RMA un contrat de travail à part entière. Cet épisode indique que la France reste frileuse à l'idée du *Workfare*. Cependant, l'idée de la contrepartie faisant son chemin, elle devrait se généraliser avec l'adoption du revenu de solidarité active.

CONCLUSION

Les perceptions sociales de la pauvreté diffèrent d'un pays à l'autre. La nature et la générosité des dispositifs sociaux d'aide à la pauvreté en sont d'autant éloignées. Aux États-Unis, elles se fondent sur la responsabilité individuelle, ce qui explique que l'aide soit ciblée sur des personnes jugées inaptes à s'en sortir seules, même si cette frontière est floue et fluctuante. En France, la responsabilité de la pauvreté incombe à la collectivité, d'où un système certes catégoriel dans sa structure, mais dans lequel tout individu pauvre perçoit une aide. L'idée d'une contrepartie à l'aide sociale est présente dans le système français comme dans le système américain, mais les formes qu'elle prend varient d'un pays à l'autre, du fait de philosophies sous-jacentes fondamentalement différentes.

BIBLIOGRAPHIE

- CITRO C.F. et ROBERT T.M. (dir.) (1995), *Measuring Poverty : A New Approach*, National Academy Press, Washington D.C.
- DOLLÉ M. (2008), « Insertion ou contrepartie : le RMI et la justice sociale », in LELIÈVRE M. et NAUZE-FICHET E. (dir.), *RMI l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Paris.
- GARNER T.I. et KATHLEEN S.S. (2008), « Creating a Consistent Poverty Measure over Time using NAS Procedures 1996-2005 », *BLS Working Paper Series*.
- OUTIN J.-L. (2008), « Le RMI et l'indemnisation chômage », in LELIÈVRE M. et NAUZE-FICHET E. (dir.), *RMI l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Paris.
- PÉRIVIER H. (2007), « Dix ans après la réforme du *Welfare* américain », *Lettre de l'OFCE*, n° 279.
- VERGER D. (2005), « Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales », *Économie et statistique*, n° 383-384-385.