

LE RESTE A VIVRE

1. Une notion multiforme et complexe qui soulève la question de la définition des dépenses nécessaires à la vie courante

Le « reste à vivre » recouvre différentes acceptions faisant le plus souvent référence aux minima sociaux

Le « reste à vivre » est une notion utilisée dans le cadre de différents dispositifs, qui vise à garantir aux personnes un minimum de ressources destiné à faire face aux dépenses de la vie quotidienne. Ce n'est pas un concept qui a, au départ, guidé l'élaboration des politiques sociales, en particulier celles qui concernent les minima sociaux. A contrario, depuis la création du revenu minimum d'insertion, en 1988, celui-ci, remplacé par le revenu de solidarité, sert généralement de référence au montant fixé pour l'estimation du reste à vivre.

a) Le surendettement et les procédures de saisie-attribution

La notion de « reste à vivre » a été développée en France plus particulièrement dans le champ des politiques de traitement du surendettement des particuliers.

C'est la loi 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion, modifiant l'article L.331-2 du code de la consommation, qui a défini le « reste à vivre » comme « la part des ressources nécessaires aux dépenses courantes du ménage » qui doit échapper aux créanciers.

Cette définition fait référence à la quotité non saisissable du salaire telle qu'elle résulte des articles L. 3252-2 et L. 3252-3 du code du travail. Cette part de ressources ne peut être inférieure au montant du revenu de solidarité active pour le ménage. La loi précise que ces ressources doivent intégrer le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, de garde et de déplacements professionnels ainsi que les frais de santé.

La loi 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, a complété la nature des dépenses devant être prises en compte pour déterminer le reste à vivre et tend à encadrer les modalités de calcul du reste à vivre par les commissions.

Le « reste à vivre » est également proche de la notion de « solde bancaire insaisissable », somme équivalente au montant du RSA laissée à la disposition du débiteur faisant l'objet d'une saisie-attribution sur ses comptes bancaires. Cette mise à disposition a été rendue automatique par l'article 20 de la loi 2009-526 du 12 mai 2009 portant simplification et clarification du droit et d'allégement des procédures et cette procédure a été précisée par le décret n° 2009-1694 du 30 décembre 2009 relatif à la mise à disposition automatique d'une somme à caractère alimentaire sur un compte saisi.

b) Le handicap

Dans un autre domaine, les textes¹ garantissent aux personnes handicapées hébergées en maisons d'accueil spécialisé un « reste à vivre » équivalent à 30% du montant mensuel de l'AAH quel que soit l'augmentation du forfait hospitalier.

c) l'accès au logement social

Dans le domaine du logement c'est plutôt la notion de « taux d'effort » qui est utilisée pour le calcul de certaines allocations (APL...).

Toutefois, avec une acception différente, le « reste à vivre » pourrait trouver une application dans le domaine du logement social notamment pour le calcul des ressources du demandeur d'un logement.

Ainsi dans le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable relatif aux conditions d'accès au logement des publics prioritaires², les inspecteurs généraux proposent d'utiliser « le reste à vivre par unité de consommation » conjugué à la notion de taux d'effort pour apprécier les capacités contributives des demandeurs de logement. La mission propose aussi la fixation par chaque bailleur d'un seuil plancher pour le taux d'effort et d'un seuil plafond pour le reste à vivre.

Le « reste à vivre » soulève la question du niveau des moyens nécessaires à la vie quotidienne.

Dans ses différents domaines d'application, la notion de « reste à vivre » pose de façon directe ou indirecte la question du champ des dépenses nécessaires à la vie courante.

Ainsi la définition d'un reste à vivre par les commissions de surendettement a fait l'objet de nombreux débats en raison d'un calcul³ par les commissions de surendettement souvent jugé trop restrictif pour permettre aux ménages de faire face à leurs dépenses et des grandes disparités constatées dans ce calcul selon les commissions et les tribunaux.

Ce questionnement, rejoint les récentes réflexions sur la mesure du pouvoir d'achat des ménages qui cherchent à mieux cerner la notion, le poids et l'évolution des dépenses dites contraintes dans le budget des ménages. La mesure macroéconomique du pouvoir d'achat par la statistique publique peut, en effet, différer de la perception qu'ont les ménages de l'évolution de leur niveau de vie. Les ménages appréhendent souvent leur pouvoir d'achat sur un champ plus étroit, en considérant qu'ils ont, dans les faits, peu de prise face à certaines de leurs dépenses de consommation qu'ils estiment inévitables.

Le rapport de la commission présidée par Alain Quinet⁴ a cherché à définir le périmètre des dépenses contraintes qui recoupe les dépenses dites pré-engagées (faisant l'objet d'un contrat non renégociable à court terme, associé à des coûts de sortie du contrat) et des dépenses

¹ Article L.334-1 du code de l'action sociale et des familles modifié par l'article 58 de la loi du 24 décembre 2009 de financement de la Sécurité sociale pour 2010 et décret 2010-15 du 7 janvier 2010

² Rapport de la Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires. - février 2010, établi par Isabelle Massin, Marc Prévost, Patrick Laporte, inspecteurs généraux de l'administration du développement durable.

³ Le reste à vivre est calculé sur 2 bases distinctes : les frais réels pour le logement et les impôts et un forfait correspondant à certaines dépenses (nourriture, eau, gaz, électricité).

⁴ Rapport de la commission « mesure du pouvoir d'achat des ménages » du 6 février 2008.

« nécessaires », considérées comme inévitables par les personnes. La commission, constatant la complexité d'une définition des dépenses nécessaires, a préconisé des études supplémentaires pour objectiver cette notion.

Les enquêtes de l'INSEE « budget de famille » permettent aussi de connaître le poids des grands postes de consommation dans le budget des ménages.

Cette question est devenue d'autant plus prégnante que l'on constate un accroissement de la part des « dépenses contraintes » dans le budget des ménages notamment des ménages les plus pauvres. Selon le Conseil national de l'information statistique⁵ le ralentissement de la progression du pouvoir d'achat à partir de 2003 est notamment dû au poids croissant des dépenses « contraintes » ou « à engagement contractuel » et, en particulier des dépenses de logement. Une étude du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) en 2009, montre que dans le budget des foyers les plus pauvres, les dépenses « pré-engagées » représentent 74% des dépenses en 2006, c'est-à-dire 22 points de plus qu'en 2001.

Cette situation tend à s'aggraver avec les conséquences de la crise. Ainsi en décembre 2008, une enquête du CREDOC concluait que 56 % des ménages en situation de pauvreté n'avaient plus que 250 € pour vivre chaque mois une fois payées toutes les dépenses fixes.

De même, dans le rapport gouvernemental d'octobre 2009, les indicateurs d'exclusion montraient une hausse du surendettement et du taux d'effort en matière de logement, signe que la hausse des loyers a pesé lourdement sur le budget des ménages modestes.

2. Ce concept conduit à repenser l'appréciation de la pauvreté non plus seulement par rapport au revenu mais aussi en fonction des moyens réels de subsistance.

Cette notion participe d'une approche multidimensionnelle de la pauvreté

Il existe aujourd'hui un consensus pour considérer que la pauvreté est un phénomène complexe à saisir à partir de données uniquement quantitatives. L'approche multidimensionnelle de la pauvreté est reconnue tant au niveau communautaire qu'au niveau national. Si le seuil de pauvreté monétaire est l'outil le plus classiquement utilisé, il ne traduit qu'un aspect de ce phénomène multidimensionnel.

Une approche complémentaire dite « pauvreté en conditions de vie » consiste à prendre en compte les « privations » d'ordre matériel que subissent les ménages. Au-delà d'un certain nombre de privations, le ménage est dit « pauvre en conditions de vie ».

En France, compte tenu de l'objectif affiché par le président de la République⁶ de réduire d'un tiers la pauvreté en cinq ans, comme au niveau européen, avec l'adoption dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 d'une ligne directrice dédiée spécifiquement à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté avec un engagement de réduction, au cours de la décennie à venir, de 20 millions le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion, la « lutte contre la pauvreté » devient un objectif fort des politiques publiques.

⁵ CNIS, *Chroniques*, mars 2006.

⁶ Discours prononcé le 17 octobre 2007 lors de la journée du refus de la misère.

Ces objectifs chiffrés contribuent à poser avec une nouvelle acuité la question de la mesure de la pauvreté, à un moment où, dans un contexte de crise économique, l'écart, entre la perception par les associations et l'opinion publique de la pauvreté et sa mesure par la statistique publique, se creuse⁷.

La France comme l'Union Européenne privilégient un indicateur de « pauvreté relative » par référence à un seuil de pauvreté conçu comme un minimum « social » de participation à la communauté nationale.

Toutefois, le tableau de bord de suivi de l'engagement présidentiel, défini par le décret n° 2009-554 du 20 mai 2009 relatif à la mesure de la pauvreté, repose sur un indicateur central : le taux de pauvreté ancré dans le temps⁸.

Ce taux est combiné à différents indicateurs qui donnent un éclairage complémentaire sur les phénomènes de pauvreté. Parmi ces derniers, « le taux de difficultés de conditions de vie »⁹, qui mesure les privations matérielles auxquelles les ménages sont confrontés, relève d'une approche « en conditions de vie ». Dans des domaines plus restreints, le tableau de bord comporte aussi des indicateurs sur « le taux d'effort en matière de logement pour les bénéficiaires de l'allocation logement » et sur « le taux d'effort des ménages pour les dépenses de santé restant à leur charge après remboursement ».

De même, de nouveaux indicateurs de privation matérielle ont été introduits dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) de façon à évaluer l'accès aux biens et services de base jugés essentiels pour une vie normale dans la dignité. Ils se basent sur une liste de 9 « items » jugés sur un plan social comme des biens de première nécessité.

Ces indicateurs de privation matérielle donnent une meilleure idée des conséquences réelles de la pauvreté pour les personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté.

Les réflexions qui vont dans le sens d'une mesure « en conditions de vie » de la pauvreté rejoignent la préoccupation exprimée par les réseaux associatifs tels que le réseau européen anti pauvreté (EAPN) de faire progresser la mise en œuvre, par les Etats, de la recommandation du Conseil du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale qui portait la reconnaissance « d'un droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine ». Ce droit a été confirmé en 2008 par la recommandation de la Commission sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail.

Il s'agit d'évaluer le caractère adéquat des minima sociaux des différents pays européens afin qu'un niveau de vie « digne » soit garanti à tous les citoyens européens. Ces réseaux s'appuient, notamment, sur les constats formulés par le rapport de synthèse des experts nationaux indépendants en inclusion sociale (2009)¹⁰ qui relève que la plupart des pays de l'Union européenne sont encore loin de proposer des régimes de revenu minimum

⁷ Cf rapport de l'ONPES 2009-2010.

⁸ Le taux de pauvreté ancré dans le temps est déterminé par rapport au seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu médian (base 2006)

⁹ Indicateur tiré de l'enquête « conditions de vie » de l'INSEE.

¹⁰ Rapport présenté chaque année dans le cadre des activités relatives à la Méthode Ouverte de Coordination de l'UE.

suffisamment développés et/ou généreux pour permettre aux individus de vivre dans la dignité. Ils militent pour la mise en œuvre d'une norme relative au revenu minimum à l'échelle européenne.

Pour la France, les montants de minima sociaux n'ont pas été fixés, comme dans d'autres pays, par rapport à un panier de biens. Les montants des minima sociaux étaient, dès leur création, éloignés des seuils de pauvreté et la situation s'est plutôt dégradée avec le temps¹¹. Si les minima sociaux n'ont pas pour objectif premier de sortir les personnes qui en bénéficient de la pauvreté, ils contribuent néanmoins à atténuer l'intensité de la pauvreté.

Par ailleurs, il faut se garder, en la matière, de toute approche simpliste qui consisterait à ne se référer qu'aux montants des minima sociaux sans envisager l'ensemble des droits connexes ou à étudier les dispositifs de minima sociaux hors du contexte global de protection sociale et notamment des systèmes d'indemnisation du chômage.

L'ensemble de ces réflexions met au jour la nécessité de progresser encore dans la connaissance de la pauvreté.

Si la connaissance de la pauvreté a nettement progressé, depuis la fin des années 1990, aujourd'hui, des dimensions nouvelles s'imposent. La participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration de la connaissance sur la pauvreté demeure un enjeu pour affiner cette connaissance.

L'enquête *Standards de vie* réalisée par l'Insee en 2006 et l'*Eurobaromètre 67.1* commandité en 2007 par la Commission européenne permettent, en soumettant à un échantillon d'individus une liste de privations, d'analyser la manière dont Français et Européens se représentent la pauvreté et les privations qu'elle entraîne.

Dans un autre domaine, l'ONPES a entrepris une première expérience d'association des personnes en situation de pauvreté à la construction de la connaissance afin de construire un système de veille sociale sur les phénomènes émergents en matière de pauvreté et de tester la possibilité de reproduire cette démarche sur un plus long terme¹².

L'ONPES, s'inspirant des travaux conduits en 2008 par la Fondation Joseph Rowntree au Royaume Uni¹³, a également engagé une réflexion sur la fixation d'un niveau pour un revenu minimum décent en tant que norme socialement acceptée. Cette démarche devrait permettre de répondre à des questions telles que l'adéquation des niveaux des barèmes sociaux au coût de la vie et de leur capacité à couvrir les besoins entrant dans la définition du mode de vie acceptable dans la société.

3. Les perspectives

La notion de « reste à vivre » tend à s'imposer en tant qu'approche des phénomènes de pauvreté, complémentaire aux mesures monétaires.

¹¹ cf Rapport « de crises en crise, l'expérience française des minima sociaux » Michel Legros avril 2009.

¹² Cf Rapport de l'ONPES 2009-2010.

¹³ Cette étude publiée le 1^{er} juillet 2008 avait pour objet de répondre à la question suivante : quel est le niveau de revenus jugé nécessaire pour parvenir à un niveau de vie socialement acceptable au Royaume uni aujourd'hui pour participer à la société ?

Elle rejoint les mesures de revenu minimum d'existence fondées sur la valorisation d'un panier de biens et de services considérés comme essentiels à la vie courante. Elle renvoie à la définition d'une norme de ce qu'est aujourd'hui un mode de vie acceptable en France et soulève la question de la participation des personnes pauvres à l'établissement de cette connaissance.

Les perspectives et les limites de cette approche :

- nécessité de développer la connaissance de la pauvreté eu égard aux conditions de vie et aux moyens de subsistance dans le prolongement des travaux engagés par l'ONPES;
- à noter toutefois les limites de cette approche : les indicateurs « qualitatifs » sont plus complexes à concevoir et à produire ;
- possibilité de développer comme certains pays européens des « budgets de référence » afin d'homogénéiser les différentes approches du « reste à vivre » ;
- le budget de référence pourrait être utilisé comme point de référence pour le calcul de certaines allocations sociales. Certains CCAS ont d'ores et déjà fait évoluer leurs interventions d'urgence en attribuant les prestations en fonction du reste à vivre et non des ressources disponibles en début de mois ;
- prolongement des réflexions sur l'accès pour les personnes pauvres aux biens essentiels (énergie, téléphone, internet...) ;
- les limites : les budgets de référence ne sont pas liés au seuil de pauvreté (60% du revenu médian), les montants sont souvent faibles. Se pose aussi la question de l'actualisation régulière des coûts différents biens ;

Un risque important à souligner :

- le risque que le débat se focalise sur la pauvreté matérielle absolue et non pas sur la pauvreté relative ni sur les inégalités ou l'accès aux droits.

Annexe : les textes relatifs au reste à vivre

Article L331-2 code de la consommation

La commission a pour mission de traiter, dans les conditions prévues par le présent chapitre, la situation de surendettement des personnes physiques définie au premier alinéa de l'article L. 330-1.

Le montant des remboursements résultant de l'application des articles L. 331-6 ou L. 331-7 est fixé, dans des conditions précisées par décret, par référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte des articles L. 3252-2 et L. 3252-3 du code du travail, de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part de ressources, qui ne peut être inférieure à un montant égal au revenu minimum garanti mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles dont disposerait le ménage, intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, dans la limite d'un plafond, selon des modalités définies par décret. Elle est fixée par la commission après avis de la personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale visée au dernier alinéa de l'article L. 331-1, et mentionnée dans le plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6 ou dans les recommandations prévues aux articles L. 331-7 et L. 331-7-1.

Article L331-2

Modifié par LOI n°2010-737 du 1er juillet 2010 - art. 40

La commission a pour mission de traiter, dans les conditions prévues par le présent chapitre, la situation de surendettement des personnes physiques définies au premier alinéa de l'article L. 330-1.

Le montant des remboursements résultant de l'application des articles L. 331-6, L. 331-7 ou L. 331-7-1 est fixé, dans des conditions précisées par décret, par référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte des articles L. 3252-2 et L. 3252-3 du code du travail, de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part de ressources ne peut être inférieure, pour le ménage en cause, au montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles. Elle intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, de garde et de déplacements professionnels ainsi que les frais de santé. Les conditions de prise en compte et d'appréciation de ces dépenses par le règlement intérieur de chaque commission sont précisées par voie réglementaire. La part des ressources nécessaire aux dépenses courantes est fixée par la commission et mentionnée dans le plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6, dans les mesures prévues à l'article L. 331-7 ou les recommandations prévues à l'article L. 331-7-1.

Article R331-15 code de la consommation

Pour l'application des articles L. 331-6, L. 331-7 et L. 331-7-1, la part des ressources mensuelles du débiteur à affecter à l'apurement de ses dettes est calculée, dans les conditions prévues à l'article L. 331-2, par référence au barème prévu à l'article R. 3252-2 du code du travail. Toutefois, la somme résultant de ce calcul est plafonnée à la différence entre le

montant des ressources mensuelles réelles de l'intéressé et le montant forfaitaire du revenu de solidarité active mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles applicable à un foyer composé d'une seule personne, majoré de 50 % dans le cas d'un ménage.

Article L3252-2 code du travail

Sous réserve des dispositions relatives aux pensions alimentaires prévues à l'article L. 3252-5, les sommes dues à titre de rémunération ne sont saisissables ou cessibles que dans des proportions et selon des seuils de rémunération affectés d'un correctif pour toute personne à charge, déterminés par décret en Conseil d'Etat.

Ce décret précise les conditions dans lesquelles ces seuils et correctifs sont révisés en fonction de l'évolution des circonstances économiques.

Article L3252-3 code du travail

Pour la détermination de la fraction insaisissable, il est tenu compte du montant de la rémunération, de ses accessoires ainsi que de la valeur des avantages en nature, après déduction des cotisations et contributions sociales obligatoires.

Il est en outre tenu compte d'une fraction insaisissable égale au montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles applicable au foyer du salarié.

Il n'est pas tenu compte des indemnités insaisissables, des sommes allouées à titre de remboursement de frais exposés par le travailleur et des allocations ou indemnités pour charges de famille.

Article R3252-2 code du travail

La proportion dans laquelle les sommes dues à titre de rémunération sont saisissables ou cessibles, en application de l'article L. 3252-2, est fixée comme suit :

- 1° Le vingtième, sur la tranche inférieure ou égale à 3 460 € ;
- 2° Le dixième, sur la tranche supérieure à 3 460 € et inférieure ou égale à 6 790 € ;
- 3° Le cinquième, sur la tranche supérieure à 6 790 € et inférieure ou égale à 10 160 € ;
- 4° Le quart, sur la tranche supérieure à 10 160 € et inférieure ou égale à 13 490 € ;
- 5° Le tiers, sur la tranche supérieure à 13 490 € et inférieure ou égale à 16 830 € ;
- 6° Les deux tiers, sur la tranche supérieure à 16 830 € et inférieure ou égale à 20 220 € ;
- 7° La totalité, sur la tranche supérieure à 20 220 €.

Article L262-2 code action sociale et des familles

Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti, a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre.

Le revenu garanti est calculé, pour chaque foyer, en faisant la somme :

1° D'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer ;

2° D'un montant forfaitaire, dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge.

Le revenu de solidarité active est une allocation qui porte les ressources du foyer au niveau du revenu garanti. Il est complété, le cas échéant, par l'aide personnalisée de retour à l'emploi mentionnée à l'article L. 5133-8 du code du travail.

Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 - art. 20

Le tiers saisi laisse à disposition du débiteur personne physique, dans la limite du solde créditeur du ou des comptes au jour de la saisie, une somme à caractère alimentaire d'un montant égal au montant forfaitaire, pour un allocataire seul, mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles.

