

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française, Paris, 2004
ISBN: 2-11-005634-7

Le rapport
de
l'Observatoire national
de la pauvreté et de
l'exclusion sociale

2003-2004

LES TRAVAUX 2003-2004 DE L'OBSERVATOIRE

Introduction aux Travaux, Marie-Thérèse Espinasse et Dominique Aïtsalem (Secrétariat général de l'Observatoire)

PREMIÈRE PARTIE - Actualisation des données relatives à la pauvreté; conjoncture et impact des politiques publiques

CAHIER 1 - Actualisation des données et conjoncture

De 1996 à 2000, une baisse de la pauvreté monétaire qui s'estompe, Fabien Dell, Nadine Legendre (Insee)

Conjoncture et pauvreté: des effets contrastés selon les indicateurs retenus, Dominique Demailly (Insee), Christel Gilles et Christian Loisy (Drees)

Les allocataires de minima sociaux en 2002, Marie Anguis (Drees)

De 2001 à 2003, un marché du travail gagné par la dégradation de la conjoncture, Patrick Pommier (Dares)

Opinion des Français sur la pauvreté et l'exclusion en 2002, Agnès Gramain, Milan Momic (Legos - Université Paris-9 Dauphine)

CAHIER 2 - Trois domaines de pauvreté et d'exclusion

Les personnes en situation difficile et leur santé, Emmanuelle Cambois (Drees)

Exclusion sociale, exclusion scolaire, Martine Kherroubi, Jean-Paul Chanteau, Brigitte Larguèze (Inrp-Centre Alain Savary)

L'exclusion bancaire et financière des particuliers, Georges Gloukoviezoff (Centre Walras, Université Lumière Lyon-2)

DEUXIÈME PARTIE - Logement, cadre de vie des ménages pauvres et modestes, et dynamiques territoriales

CAHIER 1 - Logement, hébergement des ménages en difficulté

Pauvreté, exclusion et logement, bilan des études et recherches, René Ballain (Iep-Grenoble - Cerat)

Les sans domicile et les services itinérants, Maryse Marpsat (Ined et Csu), Martine Quaglia et Nicolas Razafindratsima (Ined)

Les conditions de logement des ménages pauvres, une approche statistique, Jean-Claude Driant (Université Paris-12 - Iup-Creteil), Christelle Rieg (Insee)

CAHIER 2 - Habitat et cadre de vie des ménages en difficulté

Pauvreté et qualité du cadre de vie, Cyril Rizk (Insee)

Santé, inégalités et ruptures sociales dans les Zones urbaines sensibles d'Ile-de-France, Isabelle Parizot (Ined/Inserm), Pierre Chauvin (Inserm), Jean-Marie Firdion (Ined), Serge Paugam (Ined, Lasmas, Cnrs/Ehess)

CAHIER 3 - Pauvreté et dynamiques territoriales

Formes de développement des territoires et pauvreté, Laurent Davezies (L'CEil - Université Paris-12 - Iup - Creteil)

Mobilité résidentielle et pauvreté dans les années 1990, Emre Korsu (L'CEil - Université Paris-12)

TROISIÈME PARTIE - Connaissance des publics et impact des politiques publiques sur la vie quotidienne

CAHIER 1 - Connaissance des publics

Situations et trajectoires des allocataires de minima sociaux, Anne Belleville (Drees)

Emplois à bas salaires: quelles trajectoires professionnelles pour les salariés? Bertrand Lhommeau (Dares)

La pauvreté monétaire des familles monoparentales en 2000, Aude Lapinte (Drees)

CAHIER 2 - Impact des politiques et des aides publiques sur la vie des personnes

Que deviennent les allocataires du Rmi et de l'Ass passés par un dispositif de la politique de l'emploi? Agnès Guimiot, Tristan Klein (Dares)

Le taux d'effort des bénéficiaires des aides au logement, Muriel Nicolas (Cnaf)

Réformes des allocations logement: quels impacts sur les ménages à bas revenus? Lisa Fratacci (Dp)

Les réformes récentes des barèmes fiscaux et sociaux, Pierre Courtioux, Sylvie Le Minez (Drees)

Rmistes et bas salaires: quelles évolutions des ressources depuis 1989? Valérie Albouy, François Bouton, Christel Colin (Insee)

Sommaire

| | |
|--------------------|---|
| INTRODUCTION | 9 |
|--------------------|---|

CHAPITRE 1

EVOLUTION DE LA PAUVRETÉ ET CONJONCTURE :

| | |
|-------------------------------|----|
| DES RELATIONS COMPLEXES | 17 |
|-------------------------------|----|

| | |
|----------------------------------|----|
| Les mesures de la pauvreté | 17 |
|----------------------------------|----|

| | |
|------------------------------------|----|
| Trois mesures de la pauvreté | 17 |
|------------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| Les limites de ces indicateurs chiffrés | 24 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Sortir de la pauvreté, devenir pauvre ou le rester : des trajectoires encore mal connues | 24 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Sur le long terme, la pauvreté a changé de visage et touche aujourd'hui davantage les actifs que les retraités | 26 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| Une réduction de la pauvreté jusqu'au milieu des années 1980 | 26 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| Une réduction de la pauvreté qui a bénéficié surtout aux retraités | 26 |
|--|----|

| | |
|--------------------------------|----|
| Les travailleurs pauvres | 27 |
|--------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| La sensibilité de la pauvreté à la conjoncture économique sur la période récente : un lien réel mais partiel | 27 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| Pendant la période 1996-2001, une baisse de la pauvreté monétaire, en phase avec la reprise économique et la croissance de l'emploi | 28 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| La sensibilité limitée de la pauvreté monétaire à la conjoncture | 29 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| La diminution du nombre d'allocataires de minima sociaux entre 1996 et 2001 | 31 |
|--|----|

| | |
|---|-----------|
| Depuis le ralentissement de la croissance économique intervenue à la mi-2001, une probable augmentation de la pauvreté | 34 |
| Les représentations de la pauvreté : des opinions qui se durcissent | 39 |
| Une mise en cause plus fréquente du refus de travailler pour expliquer la pauvreté | 39 |
| Des divergences d'opinion qui s'accroissent selon le degré de proximité à la pauvreté | 42 |
| Une évolution liée à la conjoncture? | 42 |

CHAPITRE 2

| | |
|---|-----------|
| RÉDUIRE LA PAUVRETÉ : LE RÔLE MAJEUR DES TRANSFERTS SOCIAUX .. | 45 |
| Les transferts sociaux : une contribution importante, mais inégale, à la réduction du taux de pauvreté et de son intensité | 46 |
| Intérêt et limites de la mesure de l'impact des transferts sociaux et des prélèvements | 46 |
| Le rôle central des transferts sociaux dans la réduction du taux et de l'intensité de la pauvreté | 48 |
| Les minima sociaux : des dispositifs variés assurant une large couverture de la population | 61 |
| Transferts sociaux et accès à l'emploi : deux moyens de limiter la pauvreté | 68 |
| La question des incitations financières au retour à l'emploi | 68 |
| Politiques de transferts de revenus et politiques de l'emploi : des approches complémentaires | 77 |

CHAPITRE 3

| | |
|--|-----------|
| L'ACCÈS AUX DROITS FONDAMENTAUX | 85 |
| La difficulté de la vie quotidienne des personnes pauvres | 86 |
| Les conditions de vie des allocataires de minima sociaux : des difficultés qui pèsent sur la vie quotidienne et l'insertion | 86 |
| Les populations vivant dans des Zones urbaines sensibles (Zus) | 88 |
| Des mécanismes d'interaction complexes | 90 |
| Pauvreté et logement : des contraintes qui s'aggravent | 92 |
| Des ménages pauvres plus jeunes, plus urbains et plus souvent locataires qu'autrefois | 93 |
| Une amélioration générale du confort des logements qui a bénéficié aux ménages pauvres | 96 |
| Le poids de plus en plus lourd de la charge du logement dans le budget des ménages pauvres | 99 |

| | |
|--|------------|
| Un continuum des formes de privation de logement | 102 |
| Les trajectoires d'accès au logement et de mobilité des ménages pauvres de plus en plus contraintes | 106 |
| La paupérisation du parc social, au cœur des discussions sur sa vocation | 107 |
| La santé : des inégalités sociales persistantes | 109 |
| Un état de santé dégradé | 110 |
| De multiples déterminants sociaux de la santé | 112 |
| Un accès aux soins de mieux en mieux garanti | 114 |
| L'accès à l'éducation et l'échec scolaire | 118 |
| La persistance des liens entre inégalités face à l'école, exclusion scolaire et origines sociales | 119 |
| L'illettrisme : facteur d'exclusion scolaire, sociale et économique | 121 |
| La permanence d'un lien très fort entre le niveau de formation initiale et l'accès au marché de l'emploi | 122 |
| La complexité des interactions entre échec scolaire et environnement socio-économique | 124 |
| Les réponses de l'institution scolaire aux inégalités sociales | 126 |
| D'autres droits interviennent dans la réalisation des droits fondamentaux : l'exemple de l'accès aux services bancaires | 128 |
| CONCLUSION | 135 |
| BIBLIOGRAPHIE | 139 |
| ANNEXES | |
| Définitions | 155 |
| Les sigles utilisés | 159 |
| L'Observatoire | 163 |

Le conseil de l'Observatoire

Président : **Bertrand Fragonard**

7 membres de droit

- le président du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion, **Bernard Sellier**, *sénateur*
- l'Insee, représenté par **Michel Glaude**
- le Commissariat général du Plan, représenté par **Pierre Vanlerenberghe**
- la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, représentée par **Mireille Elbaum**
- la Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques du ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, représentée par **Béatrice Sédillot**
- la Direction de la prévision du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, représentée par **Jean Bensaid**
- la Caisse nationale des allocations familiales, représentée par **Virginie Madelin**

7 universitaires et chercheurs dont la compétence est reconnue dans le domaine de la pauvreté et de la lutte contre l'exclusion

- **Michel Autès**, sociologue, chargé de recherche au Centre national de la recherche scientifique (Cnrs)
- **Jacques Freyssinet**, professeur à l'Université Paris I, ancien directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires)
- **Olivier Galland**, sociologue, directeur de recherche au Cnrs

- **Bernard Gazier**, directeur du Matisse au Cnrs
- **Jean-François Germe**, économiste, professeur au Cnam, directeur du Centre d'études de l'emploi (Cee)
- **Michel Legros**, responsable du département politiques et institutions à l'École nationale de la santé publique (Ensp)
- **Maryse Marpsat**, Institut national d'études démographiques (Ined)

7 personnalités qualifiées ayant concouru ou concourant par leur action à l'insertion et à la lutte contre les exclusions

- **Michel Bérard**, délégué général de Voisins et citoyens en Méditerranée
- **François Coré**, membre d'Atd-Quart Monde
- **Patrick Henry**, médecin, chef du service Lutte contre l'exclusion à la Ratp
- **Christian Hervé**, médecin, Laboratoire d'éthique médicale
- **Jacques Lebas**, médecin, directeur de l'Institut de l'humanitaire
- **Hélène Strohl-Maffesoli**, inspectrice générale des Affaires sociales (Igas)
- **Marie-Françoise Wilkinson**, ancienne directrice du Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Eapn)

Rapporteuses : **Blanche Guillemot**
Christine Laconde

Secrétaire générale : **Marie-Thérèse Espinasse**

Chargée de mission : **Dominique Aitsalem**

Secrétaire : **Salimati Darouèche**

Introduction

CE rapport est le troisième de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Comme les années précédentes, l'Observatoire publie deux volumes distincts. Les « Travaux » rendent accessibles à ceux qui le souhaitent les études effectuées pour l'Observatoire, qui n'engagent que leurs auteurs.

Le présent rapport présente le point de vue de l'Observatoire qui comprend trois collègues : représentants des administrations économiques et sociales, personnalités qualifiées ayant concouru ou concourant à la lutte contre la pauvreté, universitaires et chercheurs.

Le rapport rend compte des évolutions de la pauvreté sur le long terme et sur la période récente, comme le prévoit la loi de lutte contre les exclusions sociales du 29 juillet 1998 à l'origine de la création de l'Observatoire.

L'Observatoire a souhaité préciser le rôle des prestations sociales sur la réduction de la pauvreté, ainsi que l'impact des réformes socio-fiscales récentes sur les ressources des ménages pauvres.

Il a poursuivi l'analyse de l'accès aux droits fondamentaux : accès au logement, à la santé, à l'éducation et aux services bancaires.

Les évolutions de la pauvreté sur le long terme : moins de personnes pauvres, mais la pauvreté touche davantage les actifs que les retraités aujourd'hui

Sur le long terme, le taux de pauvreté monétaire, c'est-à-dire la proportion de ménages dont le niveau de vie est inférieur à la moitié du niveau de vie médian¹, a fortement diminué jusqu'en 1984 pour se stabiliser depuis. Plus de 15% des ménages étaient pauvres en 1970 ; ils étaient 7,4% en 1984, 7,2% en 1996. Ce recul important de la pauvreté a bénéficié surtout aux ménages de retraités. A l'inverse, à partir du milieu des années 1980, conséquence de la dégradation du marché du travail et de la persistance d'un chômage massif, la pauvreté des ménages de salariés ou de chômeurs s'est aggravée.

De 1996 à 2001, la proportion de ménages pauvres a de nouveau diminué, mais plus faiblement : 7,2% des ménages étaient pauvres en 1996, 6,1% en 2001. Les personnes pauvres disposaient en moyenne d'un niveau de vie atteignant 80% du seuil de pauvreté en 2001².

La diminution de la pauvreté monétaire observée entre 1996 et 2001, période caractérisée par une amélioration de la conjoncture, a concerné surtout les ménages d'actifs, qu'ils soient salariés ou chômeurs. L'évolution de la population pauvre est ainsi très tranchée : le nombre de personnes pauvres vivant dans un ménage d'actifs s'est réduit de près de 740 000 ; à l'inverse, le nombre de personnes pauvres sans lien avec un actif a progressé de 210 000.

Durant cette période, le nombre d'allocataires de minima sociaux a également baissé et cette baisse, surtout sensible en 2000 et 2001, a concerné principalement les allocataires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation spécifique de solidarité, deux minima sociaux plus particulièrement sensibles à la baisse du chômage de longue durée et du chômage non indemnisé.

Si l'amélioration de la croissance a permis de réduire la pauvreté, le lien entre conjoncture et pauvreté reste partiel

Il existe une pauvreté qui résiste à plusieurs années de reprise de l'emploi : le chômage est certes un déterminant essentiel de la pauvreté, mais il n'en est pas la seule cause.

La reprise de l'emploi a laissé de côté momentanément ou durablement les chômeurs à faible niveau de vie, souvent dépourvus de qualification et les plus éloignés du marché du travail.

Enfin, la persistance de la pauvreté concerne aussi des personnes présentes sur le marché du travail. On peut avoir un emploi et être pauvre. Même si le nombre de

1. L'ensemble des définitions proposées dans le rapport sont précisées en annexe.

2. La mesure de la pauvreté est très sensible aux seuils retenus, lesquels reposent sur des conventions. Ainsi, avec un seuil de 60%, 7 167 000 personnes étaient pauvres en 2001, soit deux fois plus qu'au seuil de 50% (3 557 000 personnes pauvres).

travailleurs pauvres a fortement diminué entre 1996 et 2001, il restait environ un million de travailleurs pauvres en 2001.

La pauvreté marque une probable inflexion à la hausse depuis 2002

Depuis le ralentissement de la croissance économique intervenu au second semestre 2001, plusieurs indicateurs permettent de penser que le taux de pauvreté a augmenté.

L'évolution du nombre d'allocataires du Rmi confirme cette tendance : il augmente de 1,4% en 2002. La faiblesse de cette augmentation s'explique par l'amélioration du taux de couverture du système d'indemnisation chômage. La progression est beaucoup plus marquée en 2003 : + 4,9 %.

En 2004, les réformes de l'assurance chômage et de l'Ass intervenues au 1^{er} janvier devraient *a priori* renforcer cette tendance.

Parler de pauvreté persistante ne signifie pas persistance dans la pauvreté des mêmes personnes

La moitié des ménages éprouvant des difficultés de conditions de vie une année se retrouvent dans la même situation l'année suivante. Cette « rotation » est également observée pour les allocataires de minima sociaux. Ainsi, entre 2001 et 2003, un peu plus du quart des allocataires de l'Ass, du Rmi et de l'Api sont sortis du minimum social qu'ils percevaient un an auparavant.

Malgré les difficultés liées à la conjoncture économique, l'opinion publique continue à se durcir

Parmi les causes pouvant expliquer la pauvreté, le manque de travail est de moins en moins évoqué par les personnes interrogées lors des baromètres d'opinion, tandis que le refus de travailler l'est davantage. Depuis 2000, les personnes qui considèrent que « *le Rmi risque d'inciter les gens à s'en contenter* » sont devenues majoritaires. Les opinions des personnes qui n'ont pas de contact direct avec la pauvreté se différencient de plus en plus de celles qui y sont confrontées pour elles-mêmes ou leur entourage.

Le rôle majeur des prestations sociales dans la réduction de la pauvreté

Les prestations sociales sont une composante importante du revenu final des ménages pauvres. Elles ont joué un rôle essentiel dans l'accompagnement des évolutions économiques, dont elles ont en partie compensé les effets. Ainsi, la proportion des ménages pauvres salariés ou chômeurs avant prise en compte des prestations a augmenté de quatre points entre le début des années 1980 et la fin des années 1990. Les prestations sociales ont amorti une partie de l'accroissement de la pauvreté des revenus des salariés.

C'est pour les ménages aux revenus les plus faibles que les prestations sociales ont l'impact le plus important. Elles représentaient plus de 50% des revenus des

ménages les plus modestes en 2002. Les prestations ciblées (sous conditions de ressources, minima sociaux) représentaient près de 40% de leurs revenus et les prestations familiales sans conditions de ressources près de 12%. Bien que moins ciblées que les minima sociaux, les aides au logement ont un impact presque aussi important.

L'impact des prestations sociales en termes de réduction de la pauvreté est particulièrement important pour les familles nombreuses de quatre enfants et plus, et pour les familles monoparentales. Pour celles-ci, le niveau de vie initial avant prise en compte des prestations est très nettement inférieur à celui de l'ensemble des ménages mais, sous l'effet cumulé des prestations et des prélèvements, leur taux de pauvreté est sensiblement réduit.

Des prestations efficaces en dépit de leur manque de lisibilité et de leur complexité

Les minima sociaux assurent une large couverture de la population. Le système de minima sociaux, qui assure en France une large couverture de la population, est complexe. Il résulte de la sédimentation de huit dispositifs différents répondant à des besoins variés. A situation identique, les niveaux de revenus garantis, la nature des ressources prises en compte, les droits connexes qui y sont rattachés varient selon les dispositifs.

Les dynamiques d'évolution des prestations sont complexes et parfois peu cohérentes

Les modes d'indexation des différentes prestations sociales sont loin d'être uniformes et équitables. Or ils ont une importance majeure dans l'évolution des revenus des ménages pauvres, qui en sont largement dépendants.

Une partie des prestations sociales est indexée sur les prix à la consommation, qui évoluent moins favorablement que le salaire moyen ou le Smic. Ce mode d'indexation n'exclut pas les « coups de pouce » ou, au contraire, les gels.

Les allocations logement, qui jouent un rôle fondamental dans les ressources des ménages pauvres, sont indexées selon un modèle spécifique et sur une base éloignée de l'évolution réelle des loyers. Ce choix conduit à une dégradation croissante de leur pouvoir solvabilisateur.

Les écarts de ressources entre minima sociaux et bas salaires ont eu tendance à s'accroître

Plusieurs réformes ont récemment été adoptées afin d'améliorer la situation des ménages de salariés et de rendre le travail financièrement plus attractif. Dans leurs modalités, ces réformes ont cherché d'une part à réduire ou à supprimer, en cas de reprise d'activité, la perte des revenus ou des avantages liés à la perception de prestations, notamment d'exonérations dont bénéficient les titulaires de minima sociaux, et d'autre part à compenser les coûts liés à la reprise ou à l'occupation d'un emploi.

Au-delà de leur impact sur la reprise d'activité, ces réformes ont amélioré les ressources disponibles des ménages modestes. C'est surtout le cas de la réforme

des aides au logement, alors que la prime pour l'emploi (Ppe) s'est diffusée beaucoup plus haut dans l'échelle des revenus.

En prenant en compte l'ensemble des réformes intervenues depuis la création du Rmi jusqu'à aujourd'hui, les écarts entre bas salaires et Rmi se sont plutôt accrus, mais dans des proportions variables selon les configurations familiales et le temps de travail pour les ménages comprenant un salarié.

Prestations sociales et accès à l'emploi : deux outils complémentaires de la lutte contre la pauvreté

Si les réformes entreprises vont dans le sens d'une plus grande cohérence du système socio-fiscal et permettent d'améliorer la situation financière des titulaires de minima sociaux reprenant un emploi, on ne dispose pas d'un recul suffisant pour évaluer dans quelle mesure elles se sont traduites par une modification des comportements.

Le retour à l'emploi n'est pas motivé par les seules incitations financières

La complexité des minima sociaux et des droits attachés est telle qu'elle est susceptible de brouiller la lisibilité du gain ou de la perte monétaire attendue suite à la reprise de l'emploi. Elle fait douter de la possibilité, pour les personnes concernées, d'avoir accès à une information claire et complète et donc d'avoir un comportement parfaitement rationnel sur le plan économique.

Les enquêtes réalisées auprès des bénéficiaires de minima sociaux (en 1998 et en 2003) tendent à relativiser les approches purement monétaires. Elles confirment que les incitations financières au travail ne constituent qu'un déterminant parmi d'autres des comportements vis-à-vis de l'emploi, eu égard aux éléments de statut et aux perspectives à long terme que celui-ci peut offrir. Ainsi, en 1998, un tiers des allocataires ayant repris un emploi déclaraient n'y avoir aucun intérêt financier et 12% d'entre eux estimaient y perdre. En 2003, près d'un quart des personnes qui étaient allocataires du Rmi, de l'Api ou de l'Ass en décembre 2001 occupent un emploi. Les emplois occupés sont le plus souvent temporaires ou à temps partiel contraint.

Enfin, il faut bien sûr rappeler que le retour à l'emploi des titulaires de minima sociaux dépend pour une large part des conditions du marché du travail et des emplois qui leur sont offerts sur ce marché.

Le rôle majeur des politiques d'emploi pour faciliter l'accès ou le retour à l'emploi des publics « en difficulté »

Depuis 1998, ces politiques ont été recentrées au profit des publics jugés prioritaires que sont notamment les allocataires du Rmi et de l'Ass. Entre 1998 et 2002, la proportion d'allocataires du Rmi et de l'Ass entrés dans les dispositifs ciblés est passée de 34% à 38%. Mais ce recentrage ne doit pas masquer le fait que le volume global des emplois aidés a diminué entre 1998 et 2002 (-330 000 emplois). De ce fait, le nombre d'emplois proposés aux allocataires du Rmi et de l'Ass a reculé de 85 000 entre les deux dates.

L'impact de ces mesures sur le retour à l'emploi est en général favorable, surtout pour les emplois dans le secteur marchand. Ainsi, 72% des bénéficiaires du Contrat initiative emploi et 80% des bénéficiaires d'emplois en alternance sortant fin 1999 occupaient un emploi au printemps 2002. Les contrats aidés du secteur non marchand (Ces, Cec) connaissent des taux d'insertion durable dans l'emploi moins élevés, mais leurs bénéficiaires sont nettement moins qualifiés et depuis plus longtemps au chômage.

L'accès aux droits fondamentaux

L'ensemble des travaux réalisés par l'Observatoire convergent vers un même constat de difficultés récurrentes et cumulées vécues par les personnes pauvres. Les interactions entre la santé, l'emploi, le logement, l'éducation invitent à analyser l'accès aux droits fondamentaux de manière transversale.

Une pauvreté caractérisée par le cumul des contraintes...

En 2003, plus de la moitié des allocataires de minima sociaux (Api, Rmi, Ass), et notamment ceux du Rmi, recherchent activement un emploi. Cependant, pour près des deux tiers des allocataires, la recherche d'emploi se heurte à des contraintes financières et matérielles telles que le coût ou l'absence de transports, les difficultés de garde d'enfants, notamment pour les femmes élevant seules leurs enfants.

Ces conditions de vie difficiles vont souvent de pair avec des problèmes de santé qui peuvent être à l'origine des difficultés d'accès à une vie sociale et à l'emploi. A *contrario*, les contraintes liées à la précarité des conditions de vie et leurs conséquences possibles sont à l'origine de pathologies, contribuent à les révéler ou à les aggraver.

... des contraintes qui s'aggravent en matière de logement

Si l'accès à un logement décent et indépendant constitue un droit fondamental, des problèmes se posent sur l'effectivité de ce droit. Le contexte actuel du logement signalé par de nombreux acteurs (Conseil économique et social, Fondation abbé Pierre) a des conséquences préoccupantes sur la situation des plus pauvres.

Dans un contexte de décalage qui se creuse entre l'offre et la demande de logements, phénomène qui touche l'ensemble de la population, les difficultés s'aggravent pour les plus pauvres. Les possibilités de choix du logement ou de sa localisation s'avèrent de plus en plus contraintes et les trajectoires résidentielles sont marquées par des ruptures ou des processus de relégation dans des quartiers dévalorisés sans espoir de mobilité.

La plupart des ménages pauvres disposent néanmoins d'un logement et sont majoritairement locataires. Le parc Hlm accueille le tiers des ménages pauvres en 2002, contre moins de 20% en 1988. Le parc privé accueille 24% des ménages pauvres en 2002, contre 19% en 1988.

Sous l'effet de la hausse des loyers et de la dégradation de l'impact solvabilisateur des aides au logement, se loger pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages pauvres.

Entre 1988 et 2002, les loyers des ménages pauvres ont augmenté de près de 80 %, leurs revenus de 30 %.

Leur taux d'effort net passe de 13 % en 1988 à 16 % en 2002. Il atteint 26 % dans le secteur privé, où la hausse des loyers dépasse les 100 % entre 1988 et 2002.

Durant cette période, l'impact solvabilisateur des aides au logement s'est érodé. Il demeure fort dans le secteur social puisqu'il ramène le taux d'effort des ménages pauvres en dessous de celui des autres ménages. La situation est inverse dans le parc privé, où le taux d'effort net des ménages pauvres est aujourd'hui de 26 %, soit huit points de plus que celui des autres ménages.

Les évolutions des loyers dans le parc privé ont pour conséquence une pression très forte sur le parc social. S'il accueille de plus en plus de ménages pauvres, il est loin de pouvoir répondre à la demande, qui a augmenté fortement ces dernières années : le nombre de demandes est passé de 855 100 en 1996 à 1 042 700 en 2002.

... des inégalités qui se réduisent en matière d'accès aux soins, mais qui persistent en matière de santé

La Couverture maladie universelle (Cmu) complémentaire a permis de diminuer les renoncements pour raisons financières, sans pour autant y mettre complètement un terme. A structure d'âge identique, le renoncement aux soins pour raisons financières reste malgré tout plus fréquent pour les bénéficiaires de la Cmu que chez les personnes bénéficiant d'une autre couverture complémentaire. Toutefois, les nouveaux bénéficiaires de la Cmu, qui pour près de la moitié d'entre eux avaient renoncé à des soins avant leur affiliation, sont plus de sept sur dix à avoir entamé des soins depuis.

Au-delà du seul accès aux soins, les travaux récents sur la santé des populations touchées par la précarité mettent cependant en évidence une progression des risques de mauvaise santé ou de décès le long de l'échelle sociale pour la quasi-totalité des pathologies ou accidents de santé. Les écarts de santé selon l'origine sociale concernent la prévalence des maladies, des déficiences ou des accidents, ainsi que le cumul des pathologies. Les études épidémiologiques réalisées sur des groupes de population touchés par différentes formes de précarité confirment le constat d'un état de santé plus dégradé. Il explique les écarts de consommation de soins existant entre les bénéficiaires de la Cmu et les autres.

L'accès à l'éducation : des inégalités parfois exacerbées

Malgré la «massification» de l'éducation qui a permis de réduire les écarts de durée de scolarité selon l'origine sociale, les inégalités sociales sont encore très marquées. Le cumul d'échecs, d'«exclusions scolaires» apparaît comme la résultante d'un continuum d'inégalités face à l'école et de l'existence de phénomènes spécifiques de ruptures ou d'exacerbations qui sont parfois les seuls mis en avant isolément dans l'analyse. Ainsi les écarts de niveau scolaire apparaissent très tôt. Dès la maternelle, des écarts d'acquisition sont perceptibles dans le domaine verbal et les disparités s'accroissent ensuite. Les sorties sans qualification constituent encore un phénomène très concentré socialement, qui atteint son ampleur maximale dans les ménages d'ouvriers et d'inactifs.

Les liens entre difficultés scolaires et pauvreté monétaire sont rarement étudiés. Les études disponibles montrent néanmoins une corrélation forte : le taux de retard en sixième est de 35% pour les enfants des familles les plus pauvres, contre 12% pour les enfants les plus riches.

Parmi les problèmes spécifiques qui exacerbent les inégalités, l'illettrisme – facteur d'exclusion scolaire, puis sociale et économique – a longtemps été sous-estimé.

Les inégalités sociales ainsi que l'exclusion scolaire sont plus souvent décrites qu'expliquées. Les actions à même d'enrayer les phénomènes de reproduction des inégalités ou de rupture scolaire sont difficiles à définir. Les effets des mesures spécifiques mises en œuvre par l'Education nationale pour les élèves en difficulté scolaire ou ayant un comportement perturbateur mériteraient d'être mieux connus et évalués.

***Des contraintes temporaires mais pénalisantes :
l'exclusion bancaire et financière***

Si l'absence totale de compte et de services bancaires touche moins de 1% des ménages en France, les difficultés d'accès et d'usage concernent une population plus large. L'exclusion bancaire se traduit par différentes formes d'entrave dans l'accès aux services bancaires ne permettant plus à la personne de mener une vie sociale normale. Il existe, de fait, des «banquiers de dernier ressort» garantissant le maintien d'un accès minimal au droit bancaire. Mais les services auxquels les ménages pauvres ont recours sont limités. Ainsi, 54% des allocataires de minima sociaux disposent d'un chéquier (96% pour l'ensemble de la population) et 40% d'une carte bancaire (79% pour l'ensemble de la population).

Pour faire face à court terme aux contraintes financières auxquelles les banques n'apportent pas de réponse ou des réponses inadaptées, les personnes recourent fréquemment à des financements extérieurs en mobilisant soit le réseau amical ou familial, soit des prêts à la consommation et, en particulier, les crédits «revolving». La facilité d'accès à ces crédits et leur simplicité n'ont d'égal que leurs difficultés d'usage et leurs taux exorbitants. La part particulière occupée par les crédits «revolving» dans le surendettement est à cet égard symptomatique. Plus de 80% des dossiers déposés dans les commissions de surendettement comportent des crédits «revolving» et en moyenne quatre crédits par dossier.

Chapitre 1

Evolution de la pauvreté et conjoncture : des relations complexes

DANS son Rapport 2001-2002, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale s'interrogeait sur les liens entre la conjoncture économique et l'évolution de la pauvreté. Il constatait, en s'appuyant sur les dernières estimations disponibles, une stabilité apparente de la pauvreté malgré la reprise économique et la baisse du chômage.

Les données aujourd'hui disponibles permettent de mieux éclairer cette question: la sensibilité de la pauvreté à la conjoncture est réelle, mais elle n'est que partielle. La pauvreté recouvre en effet de multiples réalités, qui ne peuvent se réduire à l'insuffisance des revenus liée au chômage. La croissance économique et l'emploi, et les politiques destinées à les soutenir, ont fort heureusement pris sur la pauvreté, mais celle-ci résiste en partie à l'amélioration de l'activité et à la progression de la richesse nationale. C'est une raison supplémentaire de chercher à mieux comprendre les faits et les parcours qui conduisent à la pauvreté, ou au contraire permettent d'en sortir.

Les mesures de la pauvreté

Avant de commenter l'évolution de la pauvreté et ses liens avec la conjoncture, un détour est nécessaire pour rappeler les différentes mesures de la pauvreté traditionnellement retenues.

Trois mesures de la pauvreté

Trois mesures chiffrées de la pauvreté peuvent être retenues : la pauvreté dite monétaire, la pauvreté mesurée par les conditions de vie et le nombre de bénéfi-

ciaires de minima sociaux. Ces trois approches, qui reposent chacune sur des conventions particulières, sont complémentaires.

La pauvreté appréhendée en termes monétaires

• Le taux de pauvreté

La pauvreté appréhendée en termes monétaires mesure le nombre d'individus ou de ménages dont le niveau de vie est inférieur à un seuil donné, appelé seuil de pauvreté. Un ménage est considéré comme pauvre si son niveau de vie (c'est-à-dire son revenu disponible par unité de consommation¹) est inférieur au seuil de pauvreté. Une personne est considérée comme pauvre si elle vit dans un ménage pauvre.

En France, le seuil de pauvreté est fixé à la moitié du niveau de vie médian, c'est-à-dire le niveau de vie dépassé par la moitié des individus². C'est l'Insee qui fournit cet indicateur à partir de l'enquête Revenus fiscaux qui constitue la source de référence sur les revenus. Le revenu pris en compte pour mesurer le seuil de pauvreté est le revenu disponible après impôts et prestations sociales.

En 2001, dernière année pour laquelle l'enquête Revenus fiscaux est disponible, le seuil de pauvreté ainsi défini (50% du niveau de vie médian) s'établissait à 602 euros mensuels pour une personne seule, 903 euros pour un couple, 1 265 euros pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans, et 783 euros pour un adulte seul avec un enfant de moins de 14 ans.

Tableau 1

Seuils de pauvreté à 50% du niveau de vie médian de l'année
(en euros 2001 par mois)

| Année | Personne seule | Couple | Enfant de moins de 14 ans | Enfant de 14 ans et plus |
|-------|----------------|--------|---------------------------|--------------------------|
| 2001 | 602 | 903 | 181 | 301 |

Sources : Insee-Dgi, enquête Revenus fiscaux de 1996 à 2001.

Champ : individus vivant dans un ménage dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Il y avait en France, en 2001, près de 3 600 000 personnes dont le niveau de vie était inférieur à ce seuil de pauvreté, soit 6,1% de la population³.

Fixer un seuil relève d'une convention forcément arbitraire.

L'importance de la pauvreté varie considérablement selon le seuil choisi. Au niveau européen, le seuil utilisé pour les comparaisons est de 60% du niveau de vie médian. Avec un tel seuil, le taux de pauvreté en France était de 12,4% en 2001, soit deux fois plus qu'avec le seuil à 50%. Il était quasiment trois fois plus faible avec un seuil à 40%.

1. Le premier adulte du ménage compte pour une unité de consommation ; les autres personnes de 14 ans ou plus comptent pour 0,5 de plus, et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3.

2. Depuis l'enquête Revenus fiscaux de 2000, le seuil comme le taux de pauvreté sont calculés par rapport aux individus, et non plus par rapport aux ménages.

3. Le taux de pauvreté des ménages (et non des individus) est quant à lui de 6,2%.

Tableau 2

Nombre de personnes pauvres et taux de pauvreté selon les seuils à 40, 50, 60 et 70 %

| Seuil à | Taux (en %) | Nombre de pauvres (en milliers) |
|------------------------------|-------------|---------------------------------|
| 40 % du niveau de vie médian | 2,3 | 1324 |
| 50 % du niveau de vie médian | 6,1 | 3557 |
| 60 % du niveau de vie médian | 12,4 | 7167 |
| 70 % du niveau de vie médian | 20,8 | 12088 |

Source : Insee-Dgi, enquête Revenus fiscaux de 2001.

Champ : individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

- L'intensité de la pauvreté

Quel que soit le seuil choisi, la mesure du taux de pauvreté ne suffit pas à caractériser la pauvreté monétaire : le niveau de vie des personnes pauvres peut être plus ou moins proche de ce seuil. C'est pourquoi la mesure du taux de pauvreté est complétée par celle de l'intensité de la pauvreté, définie comme l'écart entre le niveau de vie médian des personnes considérées comme pauvres et le seuil de pauvreté.

En 2001, les personnes pauvres disposaient en moyenne d'un niveau de vie d'environ 480 euros par mois, soit 80 % du seuil de pauvreté. Ce niveau peut paraître faible eu égard au niveau de vie que garantit le Revenu minimum d'insertion (Rmi) à une personne seule bénéficiant de l'Aide personnalisée au logement (Apl) (cf. chapitre 2), qui équivaut à 97 % du seuil de pauvreté. La différence tient, en partie, à la situation des ménages pauvres qui ne bénéficient pas de l'allocation logement (ménages propriétaires, hébergés, sans domicile fixe), soit un peu moins de la moitié des ménages pauvres. L'avantage que représente le fait d'être propriétaire n'étant pas valorisé, les ressources des ménages pauvres propriétaires (28 % des ménages pauvres d'après l'enquête Logement 2002) sont sous-estimées par rapport à celles des autres ménages pauvres.

- Le caractère relatif du taux de pauvreté monétaire est à souligner

Le seuil de pauvreté n'est pas constant dans le temps : il se transforme avec le niveau de vie du pays, et en fonction de l'évolution de la distribution des revenus. Le taux de pauvreté est ainsi surtout un indicateur d'inégalité des niveaux de vie.

Comme le niveau de vie médian évolue dans le temps avec la richesse nationale, le taux de pauvreté connaît une évolution quasi parallèle. Le revenu à ce seuil s'accroît donc en euros constants. Les personnes au-dessous de ce seuil sont donc toujours pauvres en termes relatifs, mais leur niveau de vie s'est malgré tout amélioré.

Il est donc utile de compléter cette approche usuelle par la mesure d'un taux de pauvreté ancré dans le temps, ce qui permet d'appréhender plus directement l'évolution du nombre de personnes pauvres n'ayant pas vu leur situation s'améliorer malgré l'élévation du niveau de vie général.

Pour mesurer l'évolution de ce taux de pauvreté, on applique au seuil de pauvreté d'une année de référence donnée l'évolution des prix à la consommation.

Ainsi, en 2001, 4,2% de la population vivaient en dessous du seuil de pauvreté de 1997 corrigé de l'inflation, soit deux points de moins que le taux de pauvreté mesuré à partir du seuil de 50% du niveau de vie médian pour l'année 2001.

La pauvreté mesurée par les conditions de vie

La pauvreté mesurée par les conditions de vie permet de compléter cette approche monétaire en mesurant les difficultés de la vie courante ressenties par les ménages.

L'enquête permanente sur les Conditions de vie de l'Insee s'attache annuellement à mesurer 27 dimensions de la vie quotidienne, regroupées en quatre domaines pour la pauvreté : les contraintes budgétaires, les restrictions de consommation, les retards de paiement et les difficultés de logement. Sont considérées comme pauvres les personnes qui sont confrontées à un cumul de huit difficultés ou plus, jugées majeures.

En 2003, 11,5 % des ménages interrogés sont considérés comme pauvres selon cette définition.

Tableau 3

Indicateurs de difficultés de conditions de vie en % des ménages interrogés de 2001 à 2003

| | | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------|--|-------------|-------------|-------------|
| I | Contraintes budgétaires | 12,4 | 12,4 | 13,2 |
| I-1 | Part du remboursement sur le revenu (supérieure à un tiers) | 3,5 | 3,3 | 3,0 |
| I-2 | Découverts bancaires (très souvent) | 7,7 | 8,3 | 8,5 |
| I-3 | Couverture des dépenses par le revenu difficile | 17,1 | 16,6 | 17,7 |
| I-4 | Aucune épargne à disposition | 26,7 | 25,5 | 26,1 |
| I-5 | Recours aux économies | 22,0 | 21,0 | 22,3 |
| I-6 | Opinion sur le niveau de vie : «C'est difficile, il faut s'endetter pour y arriver» | 15,6 | 14,3 | 15,3 |
| II | Retards de paiement | 6,5 | 6,8 | 7,2 |
| | <i>En raison de problèmes d'argent, impossibilité de payer à temps à plusieurs reprises, au cours des 12 derniers mois</i> | | | |
| II-1 | Factures (électricité, gaz, téléphone...) | 5,2 | 5,3 | 5,6 |
| II-2 | Loyer et charges | 2,5 | 3,2 | 3,0 |
| II-3 | Versements d'impôts | 1,2 | 1,0 | 1,6 |
| III | Restrictions de consommation | 9,7 | 10,1 | 10,1 |
| | <i>Les moyens financiers ne permettent pas de :</i> | | | |
| III-1 | Maintenir le logement à bonne température | 11,5 | 12,3 | 13,0 |
| III-2 | Payer une semaine de vacances une fois par an | 29,6 | 30,1 | 29,6 |
| III-3 | Remplacer des meubles | 30,9 | 30,5 | 30,3 |
| III-4 | Acheter des vêtements neufs | 7,9 | 8,1 | 8,4 |
| III-5 | Manger de la viande tous les deux jours | 5,2 | 5,5 | 5,5 |
| III-6 | Recevoir | 8,8 | 8,2 | 8,6 |
| III-7 | Offrir des cadeaux | 9,1 | 9,6 | 9,7 |
| III-8 | Posséder deux paires de chaussures | 4,8 | 5,8 | 5,2 |
| III-9 | Absence de repas complet pendant au moins une journée au cours des deux dernières semaines | 2,6 | 3,6 | 2,6 |
| IV | Difficultés de logement | 11,9 | 11,9 | 10,5 |
| IV-1 | Surpeuplement important ou modéré | 9,1 | 9,5 | 8,9 |
| IV-2 | Absence de salle de bains à l'intérieur du logement | 2,6 | 1,9 | 1,6 |
| IV-3 | Absence de toilettes à l'intérieur du logement | 2,0 | 1,8 | 1,5 |
| IV-4 | Absence d'eau chaude | 1,0 | 1,1 | 1,0 |
| IV-5 | Absence de système de chauffage | 10,6 | 9,7 | 8,2 |
| | <i>Critiques du logement (sans considération financière)</i> | | | |
| IV-6 | Logement trop petit | 19,8 | 19,3 | 17,7 |
| IV-7 | Logement difficile à chauffer | 25,1 | 25,5 | 25,3 |
| IV-8 | Logement humide | 14,1 | 13,7 | 14,0 |
| IV-9 | Logement bruyant | 22,2 | 21,9 | 21,0 |
| | Score global | 11,6 | 11,8 | 11,5 |

Source : Insee, enquête permanente sur les Conditions de vie des ménages, mai 2003.

Lecture : 8,5 % des ménages interrogés en 2003 déclarent avoir été très souvent confrontés à des découverts bancaires. Ils étaient 7,7 % dans ce cas en 2001.

Les bénéficiaires de minima sociaux

Les minima sociaux permettent aux personnes ou aux ménages ne bénéficiant d'aucun revenu, ou de revenus inférieurs à un plafond, d'atteindre un seuil minimal de ressources, variable selon le dispositif.

Cette mesure de la pauvreté est évidemment influencée par l'évolution de la législation sociale : toute modification des barèmes ou des conditions d'attribution fait évoluer le nombre de bénéficiaires.

Au 31 décembre 2002, il y avait près de 3,3 millions d'allocataires de minima sociaux.

Tableau 4

Les minima sociaux, conditions d'accès, barèmes et effectifs

| | Conditions d'attribution | Barèmes mensuels au 1 ^{er} janvier 2004 | Nombre d'allocataires 31/12/2002 (en milliers) |
|--|---|---|--|
| Revenu minimum d'insertion (Rmi) | Créé en 1988, pour toute personne de 25 ans ou plus. La condition d'âge n'est pas exigée pour les personnes ayant au moins un enfant né ou à naître. Allocation dont le montant versé est différentiel – différence entre le plafond garanti et le montant des ressources du foyer allocataire prises en compte dans le calcul (base « ressources »). | <i>Plafond de ressources et allocation garantie</i> Isolé 0 enf. : 417,88 € Isolé 1 enf. : 626,82 € Isolé 2 enf. : 752,18 € Couple 0 enf. : 626,82 € Couple 1 enf. : 752,18 € Couple 2 enf. : 877,54 € + 167,15 € par enfant supplémentaire (à partir du 3 ^e). | Métropole 950,7 Dom 139,7 |
| Allocation de parent isolé (Api) | Créée en 1976, pour les personnes assumant seules la charge d'enfant(s), y compris les femmes enceintes ; versée jusqu'au 3 ^e anniversaire du dernier enfant ou pendant un an après l'isolement. | <i>Plafond de ressources et allocation garantie</i> Femme enceinte : 530,39 € Isolé 1 enfant : 707,19 € + 176,80 € par enfant supplémentaire. | Métropole 164,1 Dom 16,8 |
| Allocation supplémentaire vieillesse (Asv) | Créée en 1956, elle a pour but de porter au montant du minimum vieillesse les revenus des personnes de 65 ans et plus (60 ans en cas d'inaptitude au travail) titulaires d'un ou plusieurs avantages de base attribués par les régimes obligatoires d'assurance vieillesse ou d'une allocation spéciale du Service d'allocation spéciale vieillesse (Sasv). | <i>Plafond de ressources</i> Personne seule : 601,95 € Couple : 1 054,36 € <i>Allocation garantie</i> Personne seule : 587,74 € Couple : 1 054,36 € | Métropole 605 Dom 64,6 |

Tableau 4 (suite)

Les minima sociaux, conditions d'accès, barèmes et effectifs

| | Conditions d'attribution | Barèmes mensuels au 1 ^{er} janvier 2004 | Nombre d'allocataires 31/12/2002 (en milliers) |
|---|--|---|--|
| Allocation de solidarité spécifique (Ass) | Créée en 1984 pour les chômeurs ayant épuisé leur droit à l'allocation unique dégressive, justifiant d'au moins cinq ans d'activité salariée au cours des dix années précédant la rupture du contrat qui a ouvert les droits à l'assurance chômage. | <i>Plafond de ressources (allocation comprise sans la majoration)</i> Personne seule : 963,20 € Couple : 1 926,40 € (attribution avant le 1/1/97) ou 1 513,60 € (attribution depuis le 1/1/97) <i>Allocation garantie</i> * Dans la limite de ces plafonds de ressources, et si les ressources du demandeur sont inférieures ou égales à 550,40 € pour une personne seule et 1 513,60 € (attribution avant le 1/1/97) ou 1 100,80 € (attribution depuis le 1/1/97) pour un couple, l'allocation versée est de : 412,80 €/mois au taux normal (moins de 55 ans) 592,80 €/ mois au taux majoré (plus de 55 ans). * Sinon, l'allocation est différentielle. Elle est alors égale à la différence entre le plafond de ressources et les ressources du demandeur. | Métropole 359,2 Dom 21,9 |
| Allocation d'assurance veuvage, (elle sera supprimée en juillet 2004) | Créée en 1980 pour assurer un minimum de ressources au conjoint survivant d'un assuré social, âgé de moins de 55 ans et ayant élevé un enfant pendant 9 ans avant son seizième anniversaire, ou élevant un enfant au moment du veuvage. | Plafond : 649,32 € Allocation garantie : 519,46 € la 1 ^{re} et la 2 ^e année et au-delà si maintien jusqu'à 55 ans. | Métropole 13 Dom n.d. |
| Allocation supplémentaire invalidité | | Mêmes montants que l'allocation supplémentaire vieillesse. | Métropole 105,6 |
| Allocation d'insertion (Ai) | Créée en 1984, elle est réservée depuis 1992 à des populations particulières (détenus libérés, apatrides, rapatriés, réfugiés ayant demandé l'asile en France). | <i>Plafond de ressources (allocation comprise)</i> Personne seule : 872,10 € Couple : 1 744,20 € <i>Allocation garantie</i> * Dans la limite de ces plafonds de ressources, l'allocation versée est de 290,70 € par mois si les ressources du demandeur sont inférieures ou égales à 581,40 € pour une personne seule et de 1 453,50 € pour un couple. * Sinon, l'allocation devient différentielle. Elle est alors égale à la différence entre le plafond de ressources et les ressources du demandeur. | Métropole 43,2 Dom 0,4 |
| Allocation d'adulte handicapé (Aah) | Créée en 1975 pour les personnes handicapées sans ressources justifiant d'un taux d'incapacité de 80 % ou 50 % en cas d'incapacité reconnue par la Cotorep, âgées de 20 ans et plus (16 ans pour les enfants n'ouvrant plus droit aux allocations familiales). | <i>Plafond de ressources</i> 6 997,74 € par an : célibataire 13 995,48 € par an : mariés + 3 498,87 € par enfant à charge <i>Montant mensuel garanti</i> 587,74 € Complément d'Aah : 94,04 € (versé sous certaines conditions). | Métropole 728,4 Dom 24,5 |

Données : Bdms-Drees, Cnaf, Msa, Unédic, Cnavts et autres caisses de retraites.

Les limites de ces indicateurs chiffrés

La connaissance statistique de la pauvreté présente plusieurs limites.

Les enquêtes effectuées par l'Insee auprès des ménages ne concernent que les ménages en logement ordinaire. Ne sont pas prises en compte dans ces enquêtes, et donc dans les indicateurs qui en découlent, les personnes accueillies dans des centres d'hébergement, dans des foyers, dans des maisons de retraite, des hôpitaux pour des séjours de longue durée ou encore dans des prisons, qui représentent à peu près 2% de la population française. Pour pallier certaines de ces lacunes, d'autres enquêtes spécifiques ont été menées, notamment auprès des personnes utilisant les services d'hébergement et de distribution de repas chauds⁴.

Par ailleurs, ces mesures statistiques restent insuffisantes pour rendre compte de toutes les formes de pauvreté, par exemple l'irrégularité des revenus au cours de l'année, ou encore les différences entre ménages pauvres selon les charges réellement supportées (notamment le logement).

Enfin, un seuil de pauvreté ne suffit pas à décrire la réalité des difficultés vécues par les personnes pauvres. En effet, selon les solidarités familiales ou élargies, les histoires personnelles, l'état de santé, l'environnement et sa richesse en équipements collectifs, les personnes pauvres vivent plus ou moins bien. La connaissance de ces différents facteurs qualitatifs, qui influent sur les conditions de vie, est complémentaire des indicateurs chiffrés.

Sortir de la pauvreté, devenir pauvre ou le rester : des trajectoires encore mal connues

Au-delà du taux de pauvreté à un moment donné, il est important de mesurer le degré de permanence des ménages ou des individus dans la pauvreté. D'une année sur l'autre, les personnes pauvres sont-elles toujours les mêmes ou existe-t-il un taux de renouvellement important ?

Ces transitions ou discontinuités sont difficilement cernées par les outils statistiques habituels, qui intègrent trop peu de suivis longitudinaux de panels de bénéficiaires d'une année sur l'autre.

Pour la pauvreté monétaire, seul le panel européen des ménages permet d'obtenir quelques éléments.

Les données disponibles pour les années 1994-1998 montrent qu'environ un tiers des ménages pauvres ne le sont plus l'année suivante (la pauvreté étant définie au sens monétaire, pour un seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu médian par unité de consommation). Pour un seuil à 50%, le taux de sortie de la pauvreté serait plus élevé (42%)⁵. Les sorties s'accompagnent de fortes variations du niveau de vie⁶ et

4. *Rapport 2001-2002 de l'Observatoire*, qui présente les résultats de cette enquête sur les sans domicile.

5. Zoyem J.-P., *La Dynamique des bas revenus, une analyse des entrées et des sorties de pauvreté*, Document de travail Insee, 2002.

6. Les sorties ne peuvent donc pas être interprétées comme un simple effet de seuil.

l'emploi est un facteur déterminant de la sortie de pauvreté. Mais ces sorties de la pauvreté sont souvent transitoires : la moitié des ménages sortant de la pauvreté redeviennent pauvres dans les deux années suivantes⁷. A l'inverse, la moitié des ménages qui deviennent pauvres une année sortent de la pauvreté l'année suivante, et un quart l'année d'après.

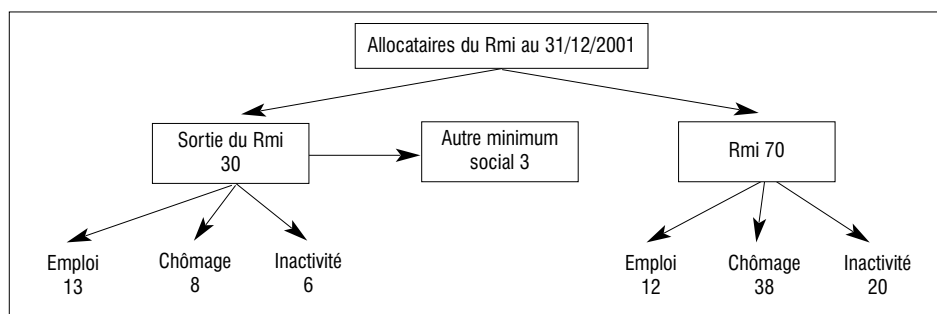
L'enquête sur les Conditions de vie de l'Insee suggère également une forte rotation des ménages pauvres : la moitié seulement des ménages interrogés éprouvant des difficultés de conditions de vie une année se retrouvent dans la même situation l'année suivante⁸. L'évolution des difficultés d'une année sur l'autre peut en partie s'expliquer par les changements de situation d'un des membres du ménage sur le marché du travail. Cette liaison n'est cependant pas d'intensité égale selon le type d'indicateur retenu. Ainsi, les difficultés budgétaires semblent plus réactives à la situation du ménage par rapport au marché du travail que les difficultés de logement.

Enfin, les trajectoires des allocataires de minima sociaux⁹ montrent, elles aussi, une grande mobilité des situations.

Par exemple, 30% des allocataires du Rmi en décembre 2001 ne le percevaient plus début 2003. Environ la moitié des sorties du Rmi sont dues à des reprises d'emploi pour les bénéficiaires ou leur conjoint, tandis qu'environ un cinquième est lié au fait de toucher une autre allocation. Cette mobilité des situations ne doit pas masquer le fait que ne plus bénéficier d'un minimum social ne signifie pas nécessairement sortir de la pauvreté. Elle ne concerne pas tous les bénéficiaires : près de 4% des allocataires du Rmi en bénéficient depuis sa création en 1989 et 32% des allocataires se trouvent dans le dispositif depuis cinq ans ou plus.

Graphique 1

Situation au 1^{er} trimestre 2003 des allocataires du Rmi



Source : Enquête portant sur les allocataires de quatre minima - Drees.

7. Un quart d'entre eux redeviennent pauvres l'année d'après, un autre quart deux ans plus tard.

8. Demailly D., Gilles C. et Loisy C., « Conjoncture et pauvreté : des effets contrastés selon les indicateurs retenus », *Les Travaux de l'Observatoire 2003-2004*, La Documentation française.

9. Belleville A., *Situations et trajectoires des allocataires de minima sociaux*, enquête portant sur les allocataires de quatre minima sociaux (Aah, Rmi, Ass, Api).

Pour d'autres minima sociaux, les situations sont beaucoup plus stables en raison de leurs caractéristiques propres : ainsi les allocataires de l'Allocation pour adulte handicapé (Aah) en décembre 2001 le demeurent à plus de 90% un an plus tard.

Que l'on mesure la pauvreté en termes monétaires ou selon les conditions de vie, ou encore par les trajectoires des titulaires de minima sociaux, le constat est nuancé : il y aurait à la fois une rotation élevée des ménages considérés comme pauvres, et des phénomènes de forte récurrence de la pauvreté ; mais en l'absence de panels d'une antériorité suffisamment longue, ces phénomènes sont encore mal explorés.

Sur le long terme, la pauvreté a changé de visage et touche aujourd'hui davantage les actifs que les retraités

Une réduction de la pauvreté jusqu'au milieu des années 1980

De 1970 à 1984, la proportion de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté (fixé à 50% du niveau de vie médian) a diminué, passant de 15,3% à 7,4%. Cette proportion s'est ensuite plutôt stabilisée, avec une légère tendance à la baisse.

Tableau 5

Proportion de ménages¹⁰ vivant en dessous du seuil de pauvreté sur longue période

| Année | Ensemble des ménages* | Ménages de salariés** | Ménages de retraités |
|-------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| 1970 | 15,3 | 3,9 | 27,3 |
| 1975 | 12,3 | 3,8 | 17,6 |
| 1979 | 8,7 | 4,6 | 9,9 |
| 1984 | 7,4 | 4,6 | 3,7 |
| 1990 | 6,8 | 4,5 | 5,6 |
| 1997 | 6,4 | 6,1 | 3,1 |
| 2001 | 6,2 | 5,4 | 3,8 |

Source : Insee-Dgi, enquêtes Revenus fiscaux 1970, 1975, 1979, 1984, 1990, 1997, 2001.

Champ : ménages dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : en 1990, 6,8 % des ménages avaient un niveau de vie par unité de consommation inférieur au seuil de pauvreté (la moitié du niveau de vie médian des individus).

* Outre les salariés et les retraités, l'ensemble comprend les travailleurs indépendants et les autres inactifs.

** Les chômeurs ayant déjà travaillé sont intégrés dans la catégorie des salariés.

Une réduction de la pauvreté qui a bénéficié surtout aux retraités

Les retraités sont les principaux bénéficiaires de cette baisse de la pauvreté intervenue depuis trente ans.

En 1970, près de 30% des retraités vivaient sous le seuil de pauvreté, contre moins de 4% en 2001, grâce à la maturité du système de retraites par répartition.

10. Il s'agit ici de la proportion de ménages pauvres et non d'individus, mais le seuil de pauvreté est calculé par rapport au niveau de vie des individus (d'où des différences avec les chiffres publiés les années précédentes sur les taux de pauvreté des ménages sur longue période).

A l'inverse, conséquence de la forte dégradation du marché du travail et de la persistance d'un chômage massif, la pauvreté des ménages de salariés ou de chômeurs s'est aggravée au cours des années 1990 et dépasse, en proportion, celle des ménages de retraités, malgré une amélioration en fin de période (entre 1997 et 2001).

Le mouvement long de réduction de la pauvreté s'est donc accompagné du développement d'une nouvelle forme de pauvreté : celle des actifs.

Les travailleurs pauvres

En 2001, environ un million de personnes travaillaient sans que leur activité leur permette ou permette à leur famille de vivre au-dessus du seuil de pauvreté : ce sont des «travailleurs pauvres», définis par l'Insee comme des personnes actives plus de six mois dans l'année, ayant effectivement occupé un emploi pendant au moins un mois, et vivant dans un ménage pauvre au sens monétaire¹¹.

Parmi le million de travailleurs pauvres en 2001, plus de 60% ont travaillé toute l'année, soit comme salariés (400 000) soit comme travailleurs indépendants (230 000). Les autres ont été présents toute l'année sur le marché du travail, mais ont connu alternativement l'emploi et le chômage (370 000). Les titulaires d'un emploi stable ne sont donc pas épargnés par la pauvreté¹².

Les situations de «travailleurs pauvres» recouvrent des réalités très diverses, car le fait d'être pauvre quand on travaille résulte de la combinaison de plusieurs facteurs : des facteurs expliquant la faiblesse du salaire annuel (les bas salaires horaires, le temps partiel contraint, l'alternance de périodes d'emploi et de chômage) et des facteurs familiaux (l'importance des charges de famille, les ressources éventuelles du conjoint). La situation familiale atténuée ou, au contraire, aggrave le risque de la pauvreté auquel est exposé un travailleur faiblement rémunéré. Vivre seul ou être hébergé chez ses parents pour un jeune réduit le risque de pauvreté à conditions salariales identiques. Avoir un conjoint qui ne travaille pas, plusieurs enfants à charge dont au moins un jeune adulte l'accroît. Ce sont les charges familiales qui expliquent qu'on trouve, parmi les travailleurs pauvres, certains travailleurs à temps plein rémunérés au Smic. Pour les autres travailleurs pauvres, le travail à temps partiel contraint ou l'alternance de périodes de chômage et d'emploi induisent un faible salaire annuel, source de pauvreté, l'intensité de cette pauvreté étant éventuellement aggravée par des facteurs familiaux.

La sensibilité de la pauvreté à la conjoncture économique sur la période récente : un lien réel mais partiel

De 1997 à 2000, l'économie française a connu une croissance de 3,1% par an en moyenne, après plusieurs années de faible croissance (et même de récession en 1993).

11. Les travailleurs pauvres sont dénombrés seulement depuis 1996, date à laquelle les enquêtes Emploi et Revenus fiscaux ont été appariées.

12. Hourriez J.-M., «Avoir un emploi et être pauvre», Insee, *France, Portrait social, 2001-2002*.

Cette reprise économique s'est accompagnée de nombreuses créations d'emplois et d'un important recul du taux de chômage, qui est passé de 12,1% de la population active en décembre 1996 à 8,6% en juin 2001, point le plus bas. Dans le même temps, le «travail à temps partiel contraint», qui est un bon indicateur du sous-emploi dans la mesure où il concerne des personnes travaillant à temps partiel et souhaitant travailler davantage, a connu une évolution assez favorable : sa proportion est passée de près de 40% des personnes à temps partiel en 1997 à 35% en 2000.

Le rythme de la croissance économique s'est ensuite infléchi au cours de l'année 2001, pour atteindre 2,1%, avec un ralentissement des créations d'emplois. Ce ralentissement a été suivi d'une franche détérioration du marché du travail en 2002 et 2003, année où l'emploi salarié a reculé. Le taux de chômage a alors augmenté d'un point et atteint 9,7% en décembre 2003. Jusqu'en 2001, les mesures chiffrées de la pauvreté mettent en évidence une diminution certaine de la pauvreté, mais cette dernière n'a été sensible à la conjoncture qu'en partie seulement. Le retournement de la mi-2001 s'est, *a contrario*, très probablement accompagné d'une augmentation de la pauvreté, même s'il en est encore trop tôt pour la mesurer avec certitude.

Pendant la période 1996-2001, une baisse de la pauvreté monétaire en phase avec la reprise économique et la croissance de l'emploi

Depuis 1996, première année à partir de laquelle on dispose d'un point annuel précis sur la distribution des revenus individuels en France¹³, et jusqu'en 2001, la pauvreté monétaire a reculé¹⁴.

Tableau 6

Taux de pauvreté à 50% et 60% de la médiane des niveaux de vie et nombre de personnes pauvres de 1996 à 2001

| Année | Seuil à 50% de la médiane | | Seuil à 60% de la médiane | |
|-------|---------------------------|---------------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| | Taux de pauvreté en % | Nombre de pauvres (en milliers) | Taux de pauvreté en % | Nombre de pauvres (en milliers) |
| 1996 | 7,2 | 4089 | 13,5 | 7628 |
| 1997 | 6,9 | 3925 | 13,4 | 7611 |
| 1998 | 6,7 | 3806 | 12,8 | 7275 |
| 1999 | 6,4 | 3641 | 12,3 | 7065 |
| 2000 | 6,5 | 3742 | 12,7 | 7328 |
| 2001 | 6,1 | 3557 | 12,4 | 7167 |

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux.

13. L'évolution macroéconomique des revenus est bien sûr mesurée de façon permanente et de longue date par la comptabilité nationale.

14. Dell F., Legendre N., «De 1996 à 2000: une baisse de la pauvreté qui s'estompe», *Travaux de l'Observatoire 2003-2004*, La Documentation française. Cette contribution a été réalisée avant que les données sur 2001 soient définitives; les principaux résultats pour 2001 ont donc été actualisés pour le rapport, mais pas pour les *Travaux*.

Une diminution marquée de la pauvreté monétaire au seuil de 50%

De 7,2% en 1996¹⁵, la part des personnes pauvres dans la population est passée à 6,1% en 2001. Le nombre de personnes pauvres s'est réduit d'environ un demi-million sur la période, passant de 4 millions à un peu plus de 3,5 millions.

Le niveau de vie moyen des personnes situées sous le seuil de pauvreté est passé de 77% à 80% de ce seuil entre 1996 et 2001. L'intensité de la pauvreté a donc été réduite.

Ce recul de la pauvreté est encore plus significatif si l'on se réfère au seuil de pauvreté «ancré dans le temps» qui retrace l'évolution du pouvoir d'achat des personnes dont le niveau de vie se trouvait inférieur au seuil de pauvreté en 1996 (le seuil est alors fixé à sa valeur de 1997 et revalorisé seulement de l'inflation). Selon cette définition, la proportion de personnes pauvres passe de 7,2% en 1996 à 4,2% en 2001. Cette évolution plus favorable de la pauvreté retrace le fait que la médiane des niveaux de vie a connu sur cette période une progression supérieure à l'inflation.

Tableau 7

Taux de pauvreté ancré dans le temps

| Seuil ancré dans le temps (1997) | | |
|----------------------------------|--------------|--------------|
| Année | Seuil à 50 % | Seuil à 60 % |
| 1996 | 7,2 | 13,4 |
| 1997 | 6,9 | 13,4 |
| 1998 | 6,0 | 11,9 |
| 1999 | 5,3 | 10,7 |
| 2000 | 4,8 | 10,2 |
| 2001 | 4,2 | 9,1 |

Sources : Insee-Dgi, enquêtes Revenus fiscaux de 1996 à 2001.

Champ : individus vivant dans un ménage dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Une diminution plus faible au seuil de 60%

Au seuil de 60% du niveau de vie médian, la diminution du taux de pauvreté est certes réelle mais beaucoup moins prononcée : la proportion de personnes vivant au-dessous du seuil passe de 13,5% à 12,4% (cf. tableau 6).

La sensibilité limitée de la pauvreté monétaire à la conjoncture

La diminution de la pauvreté monétaire enregistrée ces dernières années a surtout concerné les personnes les plus proches du marché du travail, ce qui est logique dans un contexte économique favorable en matière d'emploi. Mais la baisse du chômage ne suffit pas à faire reculer toutes les formes de pauvreté.

Pour analyser la situation vis-à-vis de l'emploi et de l'activité des personnes pauvres, l'Insee distingue classiquement les actifs, qui travaillent ou sont demandeurs d'emploi au moins six mois dans l'année, des inactifs. Parmi les actifs sont

15. Les données de l'année 1996 sont toutefois moins précises que celles des années suivantes.

distingués les travailleurs pauvres, qui ont travaillé au moins un mois, de ceux qui ont été demandeurs d'emploi toute l'année.

Tableau 8

Population pauvre selon l'activité individuelle (en milliers)

| | Seuil variable à 50 % | | | | | |
|--|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Actifs 6 mois ou plus dont : | 1 724 | 1 628 | 1 524 | 1 439 | 1 436 | 1 373 |
| emploi salarié 12 mois (S) | 465 | 424 | 362 | 385 | 386 | 400 |
| emploi salarié et chômage (SC) | 413 | 390 | 409 | 400 | 423 | 368 |
| Ensemble salariés (S+SC) | 878 | 814 | 771 | 785 | 809 | 768 |
| Emploi non salarié 12 mois (NS) | 344 | 308 | 286 | 238 | 237 | 232 |
| Ensemble travailleurs (NS+S+SC) | 1 222 | 1 122 | 1 057 | 1 023 | 1 046 | 1 000 |
| Chômage 12 mois (C) | 502 | 506 | 467 | 416 | 390 | 373 |
| Inactifs ou actifs moins de 6 mois dont : | 2 365 | 2 297 | 2 282 | 2 201 | 2 306 | 2 184 |
| étudiants de 16 ans ou plus | 409 | 409 | 362 | 337 | 325 | 287 |
| inactifs de 17 à 59 ans ni étudiants, ni retraités | 528 | 569 | 555 | 536 | 578 | 555 |
| retraités et inactifs de 60 ans ou plus | 430 | 378 | 457 | 455 | 471 | 437 |
| enfants de moins de 16 ans | 998 | 941 | 908 | 873 | 932 | 905 |
| Total | 4 089 | 3 925 | 3 806 | 3 641 | 3 742 | 3 557 |

Sources : Insee-Dgi, enquêtes Revenus fiscaux de 1996 à 2001.

Champ : individus vivant dans un ménage dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : 42 % (1 724/4 089) de la population pauvre au seuil de 50 % de la médiane du niveau de vie de 1996 avait été active (en emploi ou au chômage) au moins 6 mois entre avril 1996 et mars 1997.

Note : la modalité SC regroupe les individus qui, sur leurs 6 mois d'activité déclarés, ont travaillé au moins 1 mois. Les personnes qui se sont déclarées au moins 6 mois en activité, dont aucune période d'emploi, sont comprises dans la modalité C.

La diminution de la pauvreté sur la période 1996-2001 a concerné davantage les actifs (moins 20%) que les inactifs (moins 8%).

La baisse du nombre des actifs pauvres est liée à la diminution continue de deux catégories : le nombre de chômeurs pauvres (notamment chez les jeunes) a reculé globalement au même rythme que celui du total des chômeurs sur la période ; le nombre des travailleurs pauvres est passé de 1,2 million en 1996 à 1 million en 2001.

Entre 1996 et 2001, le nombre d'enfants et d'étudiants qui vivent sous le seuil de pauvreté a baissé : ils ont bénéficié de l'amélioration de la situation de leurs familles. Le nombre de retraités pauvres a au contraire augmenté, notamment sous l'effet du passage du plafond de ressources du minimum vieillesse en dessous du seuil de pauvreté entre 1997 et 1998. Le taux de pauvreté des retraités reste cependant faible (4% de la population de retraités). Les effectifs des autres adultes inactifs non étudiants (familles monoparentales, adultes handicapés inactifs parmi lesquels les taux de pauvreté sont élevés – 15%) ont également crû sur la période.

La diminution de la pauvreté monétaire a donc concerné surtout les actifs. Cette évolution est encore plus marquée si l'on distingue les personnes vivant dans un ménage pauvre dans lequel vit au moins un actif, des personnes vivant dans un ménage pauvre sans aucun actif. L'évolution de la population pauvre est alors très

tranchée : le nombre de personnes pauvres vivant dans un ménage d'actifs s'est réduit de près de 740 000 ; à l'inverse, les personnes pauvres sans lien avec un actif ont vu leur nombre progresser de 210 000.

Il existe donc des formes de pauvreté qui «résistent» à plusieurs années de reprise de l'emploi.

Le chômage n'est en effet pas la seule cause de pauvreté. En outre, lors d'une reprise de l'emploi, la probabilité de sortir du chômage dépend non seulement de facteurs classiques comme l'âge, la durée du chômage ou le diplôme, mais aussi du revenu du chômeur et de son conjoint éventuel¹⁶. A âge donné, les chômeurs ayant de faibles ressources retrouvent plus difficilement et plus lentement un emploi. La reprise de l'emploi bénéficie donc en priorité aux chômeurs ayant les caractéristiques d'«employabilité» les plus favorables, laissant de côté momentanément ou plus durablement les chômeurs à faible niveau de vie, souvent dépourvus de qualification et éloignés du marché du travail (ancienneté du chômage élevée, appartenance à un ménage sans emploi...).

Les formes de persistance de la pauvreté peuvent aussi toucher des personnes présentes sur le marché du travail, car les sorties du chômage au cours d'une année peuvent être temporaires ; et avoir un emploi ne permet pas toujours de disposer d'un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté.

Il est significatif que, sur la même période, le nombre de personnes déclarant des difficultés de conditions de vie n'a pas vraiment évolué. Cela indique que, malgré l'amélioration de la conjoncture, les difficultés quotidiennes peuvent persister, voire s'aggraver, pour les ménages qui les ressentent.

La diminution du nombre d'allocataires de minima sociaux entre 1996 et 2001

Pendant cette période d'amélioration de la conjoncture, le nombre d'allocataires de minima sociaux a aussi diminué, mais cette diminution est intervenue tardivement. Après avoir connu une progression ralentie en 1998 et 1999, le nombre d'allocataires de minima sociaux a diminué pendant deux années (moins 3% en 2000, suivi d'une baisse de 1,5% en 2001).

Cette évolution est très différenciée selon le type de minimum concerné, comme l'illustre le graphique suivant¹⁷.

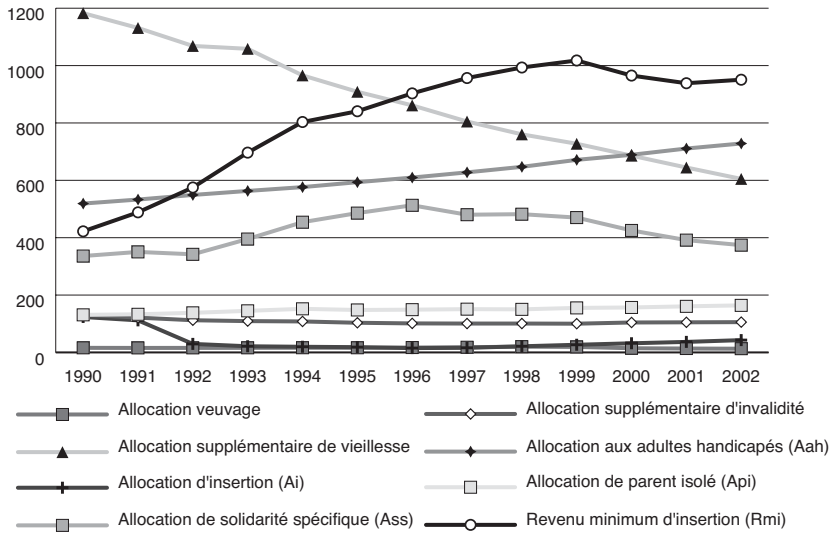
Le nombre de bénéficiaires du Fonds de solidarité vieillesse (Fsv) continue à diminuer selon une tendance amorcée de longue date. Le nombre de titulaires de l'Allocation d'insertion (Ai) progresse fortement sous l'effet de la hausse des demandes d'asile. Les personnes percevant l'Allocation aux adultes handicapés (Aah), qui représentent près du quart des allocataires de minima sociaux, continue à croître selon un rythme relativement rapide. La croissance du nombre de bénéficiaires de l'Allocation de parent isolé (Api) se poursuit également.

16. Hourriez J.-M., Roux V., «Les chômeurs les plus pauvres retrouvent difficilement un emploi», *France, Portrait social 2003-2004*, Insee.

17. Anguis M., « Les allocataires de minima sociaux en 2002 », *Les Travaux de l'Observatoire 2003-2004*.

Graphique 2

Les allocataires des minima sociaux en France métropolitaine de 1990 à 2002



Sources : Cnaf, Msa, Unédic (Fna), Cnamts, Drees.

En fait, la diminution du nombre d’allocataires de minima sociaux en 2000 et 2001 est surtout attribuable à la baisse du nombre des allocataires de l’Allocation de solidarité spécifique (Ass) et du Rmi, deux minima plus particulièrement concernés par la baisse du chômage de longue durée et par celle du chômage non indemnisé par le régime d’assurance.

Tableau 9

Nombre d’allocataires du Rmi

| Date | Cnaf métropole | Evolution annuelle en % | Cnaf Dom | Total Cnaf | Msa | Ensemble Cnaf + Msa | Evolution annuelle en % |
|------|----------------|-------------------------|----------|------------|--------|---------------------|-------------------------|
| 1996 | 882 047 | 7,6 | 106 668 | 988 715 | 21 757 | 1 010 472 | 6,8 |
| 1997 | 933 998 | 5,9 | 111 305 | 1 045 303 | 22 598 | 1 067 901 | 5,7 |
| 1998 | 969 039 | 3,8 | 118 822 | 1 087 861 | 24 247 | 1 112 108 | 4,1 |
| 1999 | 993 075 | 2,5 | 127 176 | 1 120 251 | 24 772 | 1 145 023 | 3,0 |
| 2000 | 940 587 | -5,3 | 131 671 | 1 072 258 | 24 593 | 1 096 851 | -4,2 |
| 2001 | 916 738 | -2,5 | 134 987 | 1 051 725 | 21 721 | 1 073 446 | -2,1 |

Source : Cnaf, fichier Fileas et Msa (attention, depuis 2001 les allocataires affiliés à la Msa sont dénombrés à partir d’un nouveau système Sisprfal).

Sur la période 1996-2001, seules les années 2000 et 2001 ont vu une baisse du nombre d’allocataires du Rmi, ce qui, au regard de la très forte dynamique de l’em-

ploi entre 1998 et 2001, peut être considéré comme tardif et de faible ampleur. Mais il faut tenir compte, dans cette évaluation, de la complexité des facteurs qui influent sur l'effectif des allocataires.

Encadré 1

Les facteurs qui influent sur l'effectif des allocataires du Rmi

Des facteurs conjoncturels du moment : en particulier, la croissance de l'emploi¹⁸

Le modèle économétrique développé par la Drees montre ainsi qu'il faut un nombre élevé de créations d'emplois – 310 000 – pour faire baisser le nombre d'allocataires du Rmi. Ce seuil a été atteint en 1998 et 1999, tout comme en 2000 et 2001.

Des facteurs conjoncturels du passé

A la fin d'un cycle haut, les travailleurs touchés par le chômage ont des références de travail élevées (notamment en durée). Leur indemnisation par les Assedic est plutôt élevée. En revanche, lorsque la conjoncture dégradée se prolonge, les entrants au chômage ont des références moins favorables et leur arrivée au Rmi est plus fréquente et plus précoce. C'est ce qui s'est passé pour les deux premières années de la période où l'effet de l'amélioration de la situation sur le marché du travail a été en partie neutralisé par les effets du taux de couverture de l'indemnisation du chômage, qui était à son point le plus bas de la décennie. Rappelons que ce taux de couverture rapporte le nombre de chômeurs indemnisés par les régimes d'assurance chômage et de solidarité au nombre de demandeurs d'emploi « potentiellement indemnisables¹⁹ ».

Des facteurs réglementaires

L'évolution du barème. Les coups de pouce apportés (notamment aux familles nombreuses) provoquent un effet de champ positif (des ménages passent « sous le plafond du Rmi » du seul fait de la revalorisation du barème). On notera à cet égard que la prime de Noël – qui équivaut pour un isolé à une augmentation de 3% de son allocation perçue pendant un an – ne s'est pas traduite par un effet de champ.

La réglementation du cumul Rmi/salaire. Si elle est assouplie (notamment en termes de durée), le nombre de sortants du Rmi diminue, toutes choses égales par ailleurs. Les intéressés ont certes un revenu supérieur au Rmi, mais ils demeurent allocataires. 13% des bénéficiaires étaient en situation de cumul au 31 décembre 2002.

L'évolution de l'indemnisation du chômage.

Trois étapes sont caractéristiques

A partir de 1992, le système paritaire d'indemnisation du chômage s'est considérablement durci en réponse aux difficultés financières du régime : introduction de la dégressivité des allocations, réduction des durées d'indemnisation des chômeurs ayant de faibles références de travail, réforme des fonds sociaux des Assedic... Parallèlement, le système public d'indemnisation a lui aussi évolué dans un sens restrictif : restriction de l'accès à l'Allocation d'insertion qui s'est en particulier traduite par l'exclusion des jeunes du dispositif et, pour l'Ass, absence de revalorisation jusqu'en 1997, baisse du

18. Demailly D., Gilles C., Loisy C., *op. cit.* Les effets du barème lui-même sur le nombre d'allocataires sont négligeables, sauf en 1999 en raison d'un « coup de pouce ».

19. Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisables ou « potentiellement indemnisables » comprend les demandeurs d'emploi des catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8 et les personnes dispensées de recherche d'emploi.

plafond de ressources et suppression de la prise en compte des périodes de chômage pour le calcul des durées d'activité.

Conséquence de ces changements, le taux de couverture des demandeurs d'emploi s'est fortement dégradé entre 1992-1993 et 1998 : il est passé de 63 % à 53 %. Globalement, ce durcissement des dispositifs d'indemnisation du chômage des années 1990 a entraîné un transfert d'une partie de la population privée d'emploi de ces dispositifs vers les minima sociaux, en particulier le Rmi qualifié de « troisième composante d'indemnisation du chômage » après les dispositifs d'assurance et d'assistance spécifiquement dédiés.

La réforme introduite au 1/1/2001 a au contraire amélioré la situation des chômeurs. La suppression de la dégressivité de l'allocation unique, l'assouplissement des conditions d'activité antérieure et l'allongement des durées d'indemnisation ont, toutes choses égales par ailleurs, diminué et ralenti l'arrivée au Rmi.

L'évolution la plus récente va dans le sens inverse avec le durcissement des conditions d'octroi de l'Are et la réduction de la durée d'octroi de l'Ass. Ces deux réformes devraient se traduire par une augmentation sensible des allocataires du Rmi, sauf si l'amélioration attendue de la conjoncture entraînait une reprise de l'emploi et si la politique d'emploi en faveur des chômeurs (avec le développement des Cie et des Rma) permettait de freiner cette poussée vers le Rmi. Elles conduiront également de façon mécanique à une réduction du taux de couverture des demandeurs d'emploi. On mesure par là le caractère conventionnel du taux de couverture : donc une partie des chômeurs désormais non indemnisés percevront le Rmi, ils ne seront pas dépourvus de toute couverture.

Depuis le ralentissement de la croissance économique intervenue à la mi-2001, une probable augmentation de la pauvreté

Depuis le ralentissement intervenu à la mi-2001, la situation sur le marché de l'emploi s'est dégradée, et en deux ans le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'Anpe a augmenté de 15 % (soit 315 000 personnes).

Les conséquences de cette dégradation sur la pauvreté monétaire ne sont pas encore mesurées avec certitude. En effet, avec la source Revenus fiscaux, la mesure des évolutions de la pauvreté monétaire n'est actuellement disponible que jusqu'en 2001. L'expérience acquise aujourd'hui par l'Observatoire dans le diagnostic sur les évolutions de pauvreté invite à une grande prudence dans l'utilisation des données « conjoncturelles » de revenus.

Si aucune mesure définitive du taux de pauvreté n'est disponible, plusieurs indicateurs laissent penser que cette dégradation du marché du travail a eu des conséquences sur la pauvreté monétaire. En particulier, la simulation des effets des évolutions du marché du travail sur les revenus, réalisée grâce au modèle Ines, indique que la pauvreté monétaire aurait augmenté en 2002. La pauvreté mesurée à partir des enquêtes permanentes sur les Conditions de vie indique la même tendance.

Ce diagnostic est conforté par l'évolution du nombre de bénéficiaires du Rmi.

La nécessité d'utiliser plusieurs indicateurs complémentaires sur la période la plus récente

Dès lors que la pauvreté ne concerne par définition qu'une minorité de la population, son observation statistique nécessite une grande précision des observations, surtout si l'on souhaite étudier ses évolutions d'une année sur l'autre. Celles-ci étant de faible ampleur, seule une source très précise peut en assurer la fiabilité. Dans le cas de la France, c'est aujourd'hui un échantillon de données fiscales, dit « enquête Revenus fiscaux », qui constitue la source de référence sur les revenus, à fréquence annuelle. Or ces données ne sont disponibles qu'après un délai important : en ce début 2004, les dernières données disponibles sont celles de 2001, qui viennent juste d'être rendues publiques. Lors de l'établissement du précédent rapport, en 2002, la dernière année d'observation de revenus fiscaux était l'année 1997.

L'Observatoire avait alors choisi de fonder son diagnostic sur une mesure de la pauvreté monétaire issue d'une source statistique beaucoup plus légère mais disponible plus rapidement, l'enquête Pcv (Pauvreté des conditions de vie), sur les années 1998 à 2001. Mais c'est une source moins fiable sur les revenus. En outre, alors qu'on peut aujourd'hui constater une baisse significative de la pauvreté entre 1998 et 2001 dans Revenus fiscaux, en 2002 les données des enquêtes Pcv ne permettaient pas de déceler d'évolution significative du taux de pauvreté sur la même période. Celui-ci ne variait en effet que de quelques dixièmes de pour cent chaque année, alors qu'il n'est mesuré dans cette source qu'avec une précision d'un peu plus d'un pour cent près²⁰. Cette apparente stabilité pouvait surprendre, compte tenu de la vigueur de la reprise entre 1998 et 2000. *A posteriori*, cela illustre bien le recul nécessaire à l'appréciation des évolutions de la pauvreté monétaire relative. En effet, les données statistiques sur les revenus qui peuvent être mobilisées dans des délais relativement courts sont trop peu précises pour être utilisées pour un diagnostic quantitatif et parfois même qualitatif, comme l'illustre l'exemple des années 1998 à 2001.

Un diagnostic relativement assuré sur l'évolution de la pauvreté monétaire ne peut en conséquence être porté qu'avec un recul assez important, de l'ordre de trois ans pour le moment, peut-être un peu moins dans les années à venir. Il importe donc de compléter ce diagnostic relativement assuré, mais ancien, par des éléments d'ordre qualitatif, issus d'autres indicateurs, pour la période la plus récente. Ces éléments sont nécessairement plus fragiles, mais la combinaison de plusieurs indicateurs complémentaires peut néanmoins guider. C'est la démarche qui est adoptée dans ce rapport.

Si pour 2002 les effets de l'amélioration de la couverture du chômage ont limité la progression du nombre d'allocataires du Rmi, en 2003 cette progression est beaucoup plus marquée

L'évolution du nombre de bénéficiaires du Rmi est très significative : il a augmenté de 1,4 % en 2002 et de 4,9 % en 2003, rompant avec la baisse enregistrée en 2000 et 2001.

20. Dans l'enquête Revenus fiscaux, le taux de pauvreté est connu à plus ou moins 0,3 point.

Tableau 10

Nombre d'allocataires du Rmi en métropole (hors Msa)

| Date | Cnaf métropole | Evolution annuelle en % |
|------|----------------|-------------------------|
| 2002 | 929 300 | 1,4 |
| 2003 | 975 300 | 4,9 |

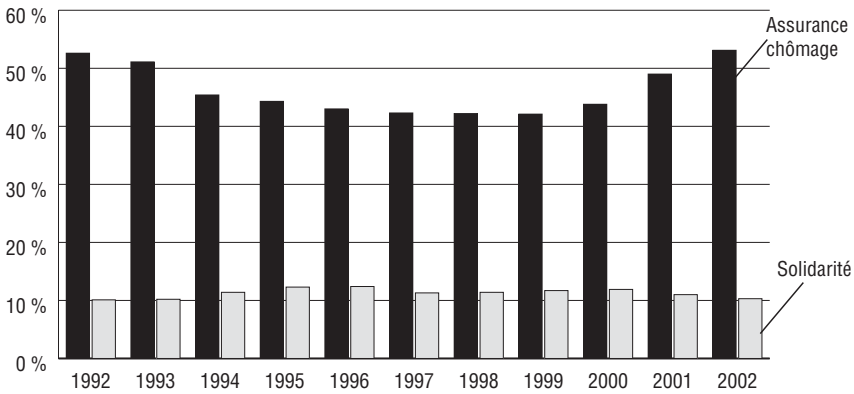
Source : Cnaf fichier Fileas.

La hausse de 1,4 % en 2002 peut paraître relativement faible au regard de la forte détérioration du marché de l'emploi. Cela s'explique par l'augmentation significative du taux de couverture de l'indemnisation du chômage, qui a compensé les effets négatifs de l'évolution du marché du travail.

La baisse continue du taux de couverture de l'indemnisation du chômage s'est en effet inversée depuis 2000, et le taux de couverture s'est amélioré pour retrouver, en 2002, le niveau de 1992.

Graphique 3

Taux de couverture du potentiel indemnisable par les régimes d'assurance et de solidarité, au 31 décembre (de 1992 à 2002)



Sources : Unédic, Dares.

Cette évolution récente est concomitante à la mise en œuvre de la nouvelle convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001, qui met fin à la dégressivité de l'allocation et organise des filières d'indemnisation plus favorables. Mais l'amélioration du taux de couverture ne tient que de manière modeste à la mise en œuvre de cette nouvelle convention (au 1^{er} juillet 2001). Elle est davantage liée au fait que la progression du chômage affectait à l'époque des personnes ayant accumulé des droits à indemnisation significatifs (les « nouveaux » chômeurs avaient davantage d'ancienneté d'activité et de meilleurs salaires de référence). En conséquence, en 2001 et en 2002, les admissions au régime d'assurance chômage ont crû davantage que le nombre de demandeurs d'emploi indemnissables ; le poids des filières d'indemnisation les plus longues s'est accru, d'où une amélioration de la couverture.

Par ailleurs, la fin de la dégressivité de l'allocation chômage a eu un impact sensible sur le montant moyen des allocations servies par le régime d'assurance chômage, qui augmente, en euros courants, de 8,5% en 2002 par rapport à 2001. De la même manière, le taux de remplacement brut moyen, qui est le rapport entre l'allocation servie et le salaire antérieur brut, progresse pour l'ensemble des allocataires du régime d'assurance chômage (hausse de deux points par rapport à l'année précédente). Il faut voir, là encore, les conséquences de la disparition de la dégressivité de l'Allocation unique dégressive (Aud), qui pesait sur les taux de remplacement pour les chômeurs de longue durée.

Dans le même temps, le régime de solidarité a continué à bénéficier de la baisse du nombre de chômeurs de longue durée. Le nombre d'allocataires de l'Ass est ainsi passé de 490 000 à la fin de 1998 à 370 000 fin 2002, et à 354 000 fin 2003. Malgré le retournement qu'a connu le marché du travail de 2001, le nombre de chômeurs de très longue durée (plus de trois ans) a continué à décroître, sur un rythme qui est resté soutenu (-12% en rythme annuel, en juin 2003), alors que dans le même temps le chômage de plus d'un ou deux ans a augmenté à partir de la mi-2001, après quatre années de forte baisse.

Quelles perspectives pour 2004 ?

Dans sa note de conjoncture de décembre 2003, l'Insee estimait que le premier semestre 2003 a marqué le creux de l'activité dans la zone euro. La croissance européenne et française, qui avait stagné au premier semestre, s'est accélérée à partir de l'été. En 2004, la France suivrait une évolution proche de celle de la moyenne de la zone euro et retrouverait une croissance proche de sa tendance de long terme. En conséquence, au premier semestre 2004, l'emploi total augmenterait légèrement, et le taux de chômage se stabiliserait autour de 9,8%. Par rapport à la diminution de l'emploi enregistrée en 2003, et à l'augmentation continue du taux de chômage depuis deux ans, le marché du travail devrait donc connaître dans les prochains mois une évolution plus favorable.

Par contre, les modifications importantes des modalités d'indemnisation du chômage devraient entraîner une augmentation du nombre de bénéficiaires du Rmi.

Le déficit important des comptes de l'assurance chômage a en effet débouché sur une nouvelle convention Unédic pour les années 2003-2005, qui réduit le nombre de filières d'indemnisation de huit à quatre, restreint les conditions d'accès à l'assurance chômage et réduit la durée de perception des droits à l'assurance (*cf.* encadré 3). Cette réforme a été mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2003 pour les nouveaux demandeurs d'emploi, et du 1^{er} janvier 2004 pour les allocataires déjà indemnisés. Elle provoquera un basculement plus précoce de certains demandeurs d'emploi dans le régime de solidarité (Ass), ou directement au Rmi.

Encadré 3

La réforme des filières de l'assurance chômage

La convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 a été modifiée par avenants en décembre 2002, dans le cadre d'un plan de retour à l'équilibre financier de l'Unédic sur les années 2003 à 2005. Les mesures d'économie se traduisent en particulier, pour les allocataires, par une reconfiguration des filières d'indemnisation, dans le sens d'un durcissement des conditions d'accès et surtout d'un raccourcissement de la durée de versement de l'Are.

A partir du 1^{er} janvier 2003, le nombre de filières est réduit, passant de huit à quatre (cf. tableau 11). Les filières « longues », notamment celle qui correspond à 14 mois travaillés dans les 24 derniers mois et qui concerne environ la moitié des personnes admises dans le système indemnitaire, sont sensiblement raccourcies (par exemple de 30 à 23 mois pour les nouveaux chômeurs de moins de 50 ans).

Tableau 11

Filières d'indemnisation par l'assurance chômage pour les personnes de moins de 50 ans

| Anciennes filières | | | Nouvelles filières | |
|----------------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| Durée d'affiliation | Durée des droits en mois | Effectifs de l'année 2002 | Durée d'affiliation | Durée des droits en mois |
| 4 mois au cours des 18 derniers | 4 | 289 230 (16%) | 6 mois au cours des 22 derniers | 7 |
| 6 mois au cours des 12 derniers | 7 | 211 467 (12%) | | |
| 8 mois au cours des 12 derniers | 15 | 334 759 (19%) | | |
| 14 mois au cours des 24 derniers | 30 | 934 706 (53%) | 14 mois au cours des 24 derniers | 23 |

Source : Unédic, tableau Dares.

De plus, l'Allocation de solidarité spécifique, destinée aux chômeurs de longue durée, est, elle aussi, réformée. Alors qu'elle était versée jusqu'ici sans condition de durée, sa durée de perception est réduite, à compter du 1^{er} janvier 2004, à deux ans pour les nouveaux entrants, et à trois ans pour les personnes déjà indemnisées. La limitation de durée ne concerne pas les personnes de plus de 55 ans, qui représentent de l'ordre de 30% des allocataires. La majoration de la prestation accordée aux allocataires de plus de 55 ans, soit 180 € par mois, est supprimée pour les nouveaux entrants. Enfin, le plafond de ressources est unifié pour tous les allocataires vivant en couple à 110 fois le montant journalier de l'Ass²¹.

130 000 personnes environ pourraient perdre le bénéfice de l'Ass au cours du second semestre 2004. Si elles ne retrouvent pas un emploi, une grande partie d'entre elles pourront bénéficier du Rmi, qui offre, il est vrai, une allocation inférieure de l'ordre de 50 euros par mois pour les personnes isolées. Mais les personnes ayant des revenus supérieurs au plafond du Rmi – notamment des allocataires en couple – perdront l'Ass sans compensation.

21. Depuis la réforme de 1997 qui avait abaissé ce plafond de 140 à 110 fois le montant journalier, les allocataires présents au 31 décembre 1996 continuaient de bénéficier de l'ancien plafond.

Dans un contexte de croissance probable du nombre de bénéficiaires du Rmi, il sera particulièrement important d'analyser l'efficacité en termes d'insertion des dispositifs d'aide à l'emploi ciblés sur les populations les plus en difficulté.

Les représentations de la pauvreté : des opinions qui se durcissent

La Drees utilise depuis 2000 un baromètre pour mesurer l'opinion des Français en matière de protection sociale, de santé et d'inégalités. Un certain nombre de questions sont posées sur la pauvreté, ses causes et ses manifestations, ainsi que sur le Rmi. Son exploitation sur trois années montre un durcissement des opinions sur les causes de la pauvreté.

Encadré 4

Mesure de l'opinion : les enquêtes barométriques

Les réponses à une enquête d'opinion sont par nature très sensibles à la façon dont sont formulées les questions ou à d'autres facteurs comme leur place dans le questionnaire. La publication de chiffres «en niveau» n'a donc qu'un intérêt limité et peut même conduire à des interprétations erronées. Au contraire, le caractère «barométrique» des enquêtes procure une information pertinente sur la manière dont les opinions évoluent dans le temps, dès lors que la formulation des questions et l'organisation du questionnement restent les mêmes d'une enquête à l'autre.

Une mise en cause plus fréquente du refus de travailler pour expliquer la pauvreté

Les opinions sur les causes premières de la pauvreté sont remarquablement stables : l'item «licenciements des entreprises» est toujours cité en premier (84 % en 2002), suivi des items du «surendettement» (81 %) et du «manque de qualification» (70 %). L'opinion lie donc très majoritairement la pauvreté à la situation économique générale et au manque de formation.

Les seules évolutions constatées concernent les réponses «manque de travail», de moins en moins mentionnées, tandis que l'item «refus de travailler» est, lui, de plus en plus invoqué. Même si ces raisons sont invoquées en dernier rang des motifs cités, leur inversion est significative et signe un durcissement de l'opinion.

Tableau 12

Part des personnes interrogées estimant que la raison invoquée explique la pauvreté et l'exclusion

| | 2000 | 2002 | Evolution 2002-2000 (en points) |
|--|------|------|------------------------------------|
| Elles sont surendettées | 80% | 81% | +1 |
| Elles ne veulent pas travailler | 47% | 56% | 9 |
| Elles sont victimes des licenciements des entreprises | 88% | 84% | -4 |
| Elles manquent de qualifications pour trouver un emploi | 71% | 70% | -1 |
| Elles n'ont pas eu de chance | 62% | 57% | -5 |
| Il n'y a plus assez de travail pour tout le monde | 65% | 54% | -9 |
| Elles n'ont pas pu bénéficier d'une aide de leur famille | 69% | 65% | -4 |

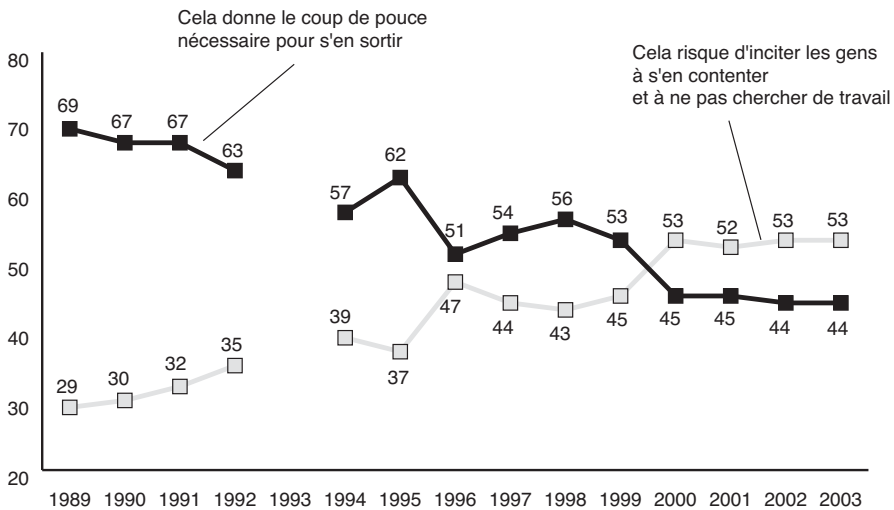
Sources : baromètre Drees, calcul Legos.

NB : les réponses sont classées dans l'ordre proposé aux personnes interrogées.

Le même durcissement est observé par l'enquête du Crédoc sur les Conditions de vie et aspirations des Français, qui contient une question sur le Rmi depuis 1989. Depuis 2000, les personnes qui considèrent que «le Rmi risque d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher de travail» sont devenues majoritaires, alors que celles qui pensent que «le Rmi donne le coup de pouce nécessaire pour s'en sortir» sont moins nombreuses.

Graphique 4

Au sujet du Rmi, «pensez-vous plutôt que...»



Source : Crédoc, enquête Conditions de vie et aspirations des Français, pour la Cnaf.

Interrogés lors de l'enquête sur les allocataires de minima sociaux en 2003²², les allocataires ont un point de vue différent sur leur situation : la perception d'une allocation est jugée dévalorisante pour 40% des allocataires du Rmi et 37% des allocataires de l'Ass. Près d'un allocataire du Rmi sur quatre n'a pas informé sa famille ou ses amis qu'il touchait cette allocation. *A contrario*, le fait de travailler est valorisé : c'est le moyen de gagner sa vie, réponse que donnent en premier la moitié des allocataires. C'est aussi le moyen d'avoir un statut social, attribut que 18% des allocataires du Rmi et 16% des allocataires de l'Ass classent en premier. De nombreux allocataires occupent d'ailleurs un emploi ou en recherchent un²³. Pour les allocataires de l'Api, souvent plus jeunes et momentanément inactifs avec des enfants en bas âge, le travail est aussi un moyen de sortir de l'isolement et du cadre familial qui devient pesant. *A contrario*, le chômage est synonyme de manque d'argent et source d'inquiétude : 20% des allocataires interrogés disent avoir peur de l'avenir.

La perception des allocataires est donc différente de celle des personnes interrogées par le Crédoc. Ces oppositions d'opinion renvoient finalement aux controverses classiques autour des causes de pauvreté, entre la responsabilité individuelle et l'injustice de la société.

Le durcissement observé porte pourtant en lui-même beaucoup d'ambivalence. L'opinion vis-à-vis du Rmi l'illustre bien. Les personnes interrogées sont nombreuses à surestimer son montant, surtout lorsqu'elles sont éloignées des situations de pauvreté ; mais près de sept personnes sur dix se disent dans le même temps favorables à son augmentation²⁴. Le baromètre Dares mesurant l'opinion des Français sur le chômage et les politiques de l'emploi²⁵ montre que la moitié des personnes interrogées sur les minima sociaux pensent que, « si les gens hésitent à accepter certains emplois, ce n'est pas parce que les minima sociaux sont trop élevés, mais parce que les salaires proposés sont trop faibles²⁶ ». La question ainsi posée renvoie à une réalité plus complexe et montre l'importance pour l'opinion d'éléments comme le niveau des salaires et la qualité de l'emploi.

22. Les éléments qui suivent s'appuient sur une enquête réalisée en mars 2003 par la Drees en partenariat avec l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, la Cnaf, la Dares, l'Unédic, la Cdc, le Cerc auprès de 5 000 allocataires de quatre minima sociaux en décembre 2001 (Aah, Api, Ass, Rmi). En raison du handicap, les conditions de vie des allocataires de l'Aah diffèrent profondément de celles des autres allocataires et nécessitent une analyse spécifique qui n'est pas intégrée ici. Pour une analyse globale de la situation des allocataires des quatre minima, cf. Belleville A., *op. cit.*

23. Le chapitre 2 développe ce point.

24. Gramain A., Momic M., « Opinion des Français sur la pauvreté et l'exclusion en 2002 », *Travaux de l'Observatoire 2003-2004*, La Documentation française.

25. Dares, *Premières informations, Premières Synthèses*, n° 33.2 - août 2003.

26. Cette opinion rallie 48% des personnes interrogées en 2003. Pour le reste, les opinions se partagent également entre deux réponses possibles : « Les minima sociaux dissuadent les gens de chercher un emploi parce qu'ils leur permettent de vivre sans travailler » : 24% des opinions ; « Les minima sociaux n'ont aucune influence sur la reprise d'un emploi » : 24% des opinions.

Des divergences d'opinion qui s'accroissent selon le degré de proximité à la pauvreté

L'exploitation du baromètre montrait les années précédentes des divergences d'opinion sur la pauvreté, en fonction d'un critère de «proximité» des situations de pauvreté et d'exclusion. Ces divergences se sont accentuées en 2002.

La mise en cause de la responsabilité personnelle (refus de travailler) pour expliquer la pauvreté, la perception de la pauvreté comme un ensemble de privations de biens fondamentaux (ne pas manger à sa faim, ne pas avoir de logement) étaient d'autant plus importantes que l'on est plus âgé, ou peu familier des situations de pauvreté et d'exclusion. A l'inverse, les personnes plus proches de la pauvreté ou de la précarité professionnelle²⁷ citaient moins souvent les privations pour définir la pauvreté, mais davantage des situations évoquant la faiblesse des ressources (être au chômage depuis longtemps, être allocataire du Rmi...). Elles invoquaient plus fréquemment que les autres le manque de travail comme source de la pauvreté, et beaucoup moins souvent le refus de travailler.

Une évolution liée à la conjoncture ?

L'interprétation de ce durcissement de l'opinion est complexe. L'amélioration de la conjoncture et le recul du chômage influent sans doute sur la perception des causes de la pauvreté en renforçant la sévérité de l'opinion : lorsque de nombreux emplois sont créés, le refus de travailler est davantage invoqué. Mais la poursuite de ce durcissement en 2002 et 2003, alors que le chômage augmente à nouveau, peut laisser penser à une évolution plus profonde. Ainsi, sur la période 2001-2003, le baromètre Dares montre une progression de l'idée selon laquelle les minima sociaux offrent une aide suffisante dans l'attente de retrouver un emploi (28% des personnes interrogées, soit +5 points depuis 2001) : l'opinion devient donc plus sévère malgré la mauvaise conjoncture, même si la majorité des personnes interrogées (60%) considèrent que cette aide est trop faible pour faire face aux difficultés que le chômage entraîne.

Une recherche récente réalisée dans le cadre d'un rapport pour la Commission européenne apporte un éclairage intéressant sur le lien entre évolution de la conjoncture et représentations de la pauvreté, car elle introduit une dimension de long terme et une comparaison entre pays²⁸.

Interrogés à quatre reprises, en 1976, 1989, 1993 et 2001, sur des questions simples (la pauvreté s'explique-t-elle par la paresse ou l'injustice?) les Européens n'ont pas tous la même réponse. Les pays du Nord privilégient plutôt les causes individuelles et stigmatisent la paresse plutôt que l'injustice. La pauvreté y est davantage perçue comme une chute brutale qui touche soudainement des personnes qui semblaient à l'abri. Les pays du Sud attribuent plus volontiers la pauvreté à des raisons sociales. Elle y est davantage perçue comme un état permanent et reproductible.

27. Gramain A., Momic M., *op. cit.* Annexe méthodologique sur la définition de la proximité avec la pauvreté.

28. Paugam S., « Comment les Européens voient la pauvreté », *Sociétal* n° 39, 1^{er} trimestre 2003.

Chapitre 2

Réduire la pauvreté: le rôle majeur des transferts sociaux

La pauvreté monétaire telle qu'on l'a évaluée ci-dessus à partir des revenus finaux des ménages ne permet pas d'appréhender la façon dont les politiques publiques ont joué sur les revenus initiaux et les conditions de vie des ménages les plus modestes.

La pauvreté serait tout autre s'il n'existait ni prestations sociales, ni écoles publiques, ni assurance maladie... Les revenus issus des transferts et la gratuité de certains biens sont, en effet, une composante majeure des ressources ou du reste à vivre des plus pauvres. L'Observatoire a cherché à savoir dans quelle mesure et de quelle manière les politiques publiques contribuaient à réduire la pauvreté.

Les transferts sociaux à travers les prestations sociales versées aux ménages jouent un rôle essentiel en diminuant à la fois le nombre de personnes pauvres et l'intensité de leur pauvreté.

Par ailleurs, le développement des prestations, en particulier des minima sociaux, est au cœur du débat sur les trappes à pauvreté. Autrement dit, les prestations sociales réservées aux personnes privées d'emploi ou ayant de très faibles ressources constitueraient un « piège » qui enlèverait une partie importante de son caractère attractif à l'insertion sur le marché du travail ou à l'augmentation de la durée d'activité. Les réformes les plus récentes centrées sur les salariés modestes ont été fortement inspirées par ces théories, même si, en pratique, de nombreux déterminants autres que les seules incitations financières jouent dans les décisions de reprise d'emploi. A ce titre, les dispositifs de politiques de l'emploi ciblés sur les personnes les plus éloignées du marché du travail paraissent au moins aussi importants que la lutte contre les trappes à pauvreté.

Les transferts sociaux : une contribution importante, mais inégale, à la réduction du taux de pauvreté et de son intensité

Intérêt et limites de la mesure de l'impact des transferts sociaux et des prélèvements

Le système socio-fiscal modifie la répartition initiale des revenus entre les ménages : les prélèvements et les prestations opèrent une redistribution des revenus entre des ménages de composition différente, ainsi qu'une redistribution des revenus des ménages les plus aisés vers les ménages les plus modestes. Il est donc important d'évaluer l'impact global sur la pauvreté des prélèvements et des transferts sociaux.

A cet égard, certaines politiques sociales ont explicitement pour objectif de lutter contre la pauvreté et contribuent à améliorer le niveau de vie des ménages les plus défavorisés en raison de leur situation économique ou personnelle (handicap, isolement). D'autres poursuivent des objectifs d'une nature différente, comme la politique familiale qui vise à compenser la charge d'enfants et à permettre une meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle. Elles sont en conséquence moins ciblées sur les revenus les plus faibles. Pour autant, modifiant la répartition des revenus initiaux, elles interviennent dans la détermination du seuil de pauvreté, qui est une notion relative. Elles jouent également un rôle significatif dans la réduction de la pauvreté de certains ménages. C'est le cas des allocations familiales, versées sans conditions de ressources aux parents d'au moins deux enfants. Les familles nombreuses ayant plus souvent des revenus modestes, le bénéfice de ces allocations est, de fait, concentré sur les ménages du bas de la distribution des revenus. Elles contribuent donc à la réduction de la pauvreté et des inégalités de revenus.

Ce type d'évaluation nécessiterait néanmoins de prendre en compte toutes les composantes redistributives du système socio-fiscal. Or les données disponibles ne donnent qu'une image partielle des contributions des différentes politiques publiques à la réduction de la pauvreté. D'une part, certains transferts sociaux monétaires, telles les prestations d'aide ou d'action sociales des collectivités territoriales ou des caisses de sécurité sociale, ne sont bien souvent pas intégrés dans les analyses. D'autre part, les politiques qui se traduisent par des prestations en nature, comme les prestations maladie et la Cmu ou la gratuité de l'école, et plus généralement l'ensemble des biens collectifs et des services publics, ne sont que rarement prises en compte alors que leur financement représente un investissement public important, quelquefois plus significatif que celui consacré aux prestations sociales. Par exemple, les dépenses publiques d'éducation représentaient, en 2000, trois fois le montant des prestations familiales, sept fois celui des allocations logement et dix-neuf fois celui du Rmi. Enfin, le financement des prestations sociales retenues dans les analyses n'est souvent appréhendé que partiellement.

Les différents travaux disponibles doivent donc être interprétés avec d'autant plus de prudence que le périmètre des prélèvements sociaux et fiscaux et des transferts monétaires pris en compte dans les études n'est en général pas stabilisé. Il

peut notamment exclure les revenus de remplacement de nature assurantielle (retraites, indemnités de chômage), qui sont alors comptabilisés dans les revenus initiaux, ou bien, mais c'est plus rare, en intégrer une partie. Cela n'est pas sans incidence sur la mesure de la pauvreté avant prise en compte des prélèvements et des transferts sociaux.

Par ailleurs, la mesure de la pauvreté à partir des revenus initiaux ne peut pas être assimilée à ce que serait la pauvreté s'il n'existait ni transferts sociaux, ni prélèvements, ce qui est en soi une situation irréaliste. Par commodité, on utilisera toutefois, dans les développements suivants, la notion de taux de pauvreté avant transferts sociaux, c'est-à-dire la proportion de ménages (ou d'individus, selon les données) dont le revenu initial par unité de consommation est inférieur au seuil de pauvreté, ainsi que celle de réduction du taux de pauvreté.

Quelles qu'en soient les limites, les mesures de l'incidence des transferts sociaux et des prélèvements sur le niveau de vie des ménages sont un outil privilégié d'évaluation des politiques sociales et fiscales. Les comparaisons internationales permettent également d'apprécier et de relativiser la générosité et le ciblage des prestations sociales en France, ainsi que leur impact sur la réduction de la pauvreté.

Encadré 1

L'accès à l'éducation : un facteur de redistribution ?

Les dépenses d'éducation sont, en France, très largement socialisées. 94 % des dépenses d'éducation, soit six points de plus que la moyenne Ocde, sont prises en charge par un financement public. Ramenées à l'élève, les dépenses d'éducation se singularisent, en France, par la faiblesse de l'effort consacré à l'enseignement supérieur en comparaison des autres pays de l'Ocde.

Même si la dépense d'éducation n'a pas pour premier objectif d'agir sur les revenus des ménages, le choix d'une forte socialisation des dépenses d'éducation a un impact sur leur distribution. Les effets redistributifs des dépenses sont de plusieurs natures : redistribution horizontale des ménages sans enfants vers les ménages avec enfants, redistribution verticale des ménages les plus riches vers les plus pauvres. Ces effets redistributifs dépendent de la répartition des enfants scolarisés et de leur niveau de scolarisation entre les ménages des différents déciles de revenus.

Le montant moyen des dépenses d'éducation par unité de consommation est maximal pour le deuxième décile de revenus. Il décroît ensuite compte tenu de la concentration des enfants dans le bas de la distribution des revenus.

L'approche par niveau de scolarité nuance ce constat.

Ce sont les déciles de revenus du haut de la distribution qui bénéficient le plus des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur. Les trois derniers déciles de revenus représentent 39 % des dépenses éducatives dans le supérieur, contre 23 % pour les trois premiers déciles, soit des résultats inversés par rapport à la répartition des dépenses éducatives correspondant à la scolarité obligatoire et à la maternelle (respectivement, 27 et 34 %). Plusieurs raisons expliquent ce constat : les inégalités sociales d'accès aux niveaux de formation supérieure sont fortes (*cf.* chapitre 3) ; l'amélioration des niveaux de vie des ménages actifs au cours de leur carrière fait que leurs revenus sont générale-

1. Cerc, *Education et redistribution*, mars 2003.

ment plus élevés quand les enfants sont en âge de fréquenter les universités. La prise en compte plus fine du coût des études supérieures selon les filières accentuerait certainement le caractère régressif de ces transferts. Les dépenses d'éducation d'un élève en classe préparatoire aux grandes écoles sont deux fois plus élevées que celles de la filière universitaire ; or ce sont les enfants des classes les plus aisées qui les fréquentent le plus.

Le bénéfice des aides à la scolarité octroyées sous conditions de ressources est logiquement plus concentré sur les premiers déciles de revenus. Leur impact sur le caractère redistributif global des dépenses d'éducation est toutefois limité puisqu'elles représentent moins de 4 % de la dépense publique d'éducation. Par ailleurs, la possibilité de rattacher les enfants étudiants majeurs ayant moins de 25 ans au foyer fiscal (21 ans pour les enfants majeurs qui ne sont pas étudiants) et la réduction d'impôt pour frais de scolarité d'enfants majeurs (1 % des dépenses d'éducation) jouent en sens inverse. Elles profitent plus aux déciles supérieurs de revenus. Il en découle, si l'on globalise les deux types d'aides à la scolarité, des transferts légèrement redistributifs : fortement redistributif en primaire et secondaire (56 % des aides bénéficient aux trois premiers déciles, contre 8 % pour les trois derniers déciles), beaucoup moins pour le niveau supérieur (respectivement 44 et 22 %).

Le rôle central des transferts sociaux dans la réduction du taux et de l'intensité de la pauvreté

Les transferts sociaux en France et en Europe

Dans l'ensemble des pays européens, les transferts sociaux jouent un rôle essentiel dans la réduction de la pauvreté², même s'ils concernent une population bien plus large que celle des seuls individus pauvres. Plus de la moitié des Européens bénéficient de prestations sociales. Leurs impacts sont toutefois différents selon les pays en fonction de l'ampleur de la richesse nationale consacrée à la redistribution *via* les transferts sociaux et du ciblage de ces transferts.

2. Cohen-Solal M., Loisy C., «Transferts sociaux et pauvreté en Europe», Drees, *Etudes et Résultats*, n° 104, février 2001. *Statistiques sociales européennes, 2^e rapport sur le revenu, la pauvreté et l'exclusion sociale*, Eurostat, édition 2002.

Tableau 13

Impact des transferts sociaux (1) en Europe en 1997 sur la pauvreté monétaire mesurée à partir du seuil de 60 % du revenu médian

| | Belg. | Dk | Alle. | Grèc. | Esp. | Fran. | Irlid. | Ital. |
|--|-------|----|-------|-------|------|-------|--------|-------|
| Proportion de bénéficiaires dans la population | 68 | 75 | 60 | 20 | 34 | 60 | 81 | 19 |
| Poids des transferts sociaux dans le revenu disponible (2) | | | | | | | | |
| Population générale | 20 | 22 | 13 | 3 | 12 | 14 | 22 | 5 |
| Population à bas revenus (3) | 59 | 44 | 45 | 9 | 29 | 40 | 63 | 9 |
| Population à revenus moyens (3) | 22 | 28 | 13 | 3 | 3 | 15 | 26 | 4 |
| Population à revenus élevés (3) | 9 | 9 | 5 | 1 | 7 | 5 | 5 | 2 |
| Population à revenus très élevés | 7 | 6 | 2 | 0 | 3 | 4 | 2 | 2 |
| Impact des transferts sociaux (Ts) sur la pauvreté | | | | | | | | |
| Taux de pauvreté monétaire (seuil 60%) avant Ts | 25 | 23 | 20 | 20 | 27 | 25 | 29 | 20 |
| Taux de pauvreté (seuil 60%) après Ts | 12 | 6 | 12 | 19 | 18 | 14 | 15 | 18 |
| Intensité de la pauvreté avant Ts | 58 | 60 | 48 | 39 | 48 | 45 | 56 | 43 |
| Intensité de la pauvreté après Ts | 33 | 29 | 29 | 35 | 38 | 27 | 19 | 40 |

| | Lux. | P.Ba. | Autr. | Port. | Finl. | Suè. | R.U. | Ue. 15 |
|--|------|-------|-------|-------|-------|------|------|--------|
| Proportion de bénéficiaires dans la population | 66 | 65 | 69 | 68 | 83 | 71 | 64 | 52 |
| Poids des transferts sociaux dans le revenu disponible (2) | | | | | | | | |
| Population générale | 14 | 17 | 13 | 9 | 35 | 21 | 18 | 13 |
| Population à bas revenus (3) | 30 | 48 | 30 | 20 | 68 | 53 | 50 | 34 |
| Population à revenus moyens (3) | 16 | 20 | 15 | 10 | 47 | 26 | 16 | 14 |
| Population à revenus élevés (3) | 6 | 7 | 7 | 5 | 17 | 8 | 8 | 6 |
| Population à revenus très élevés | 2 | 5 | 4 | 3 | 9 | 4 | 3 | 3 |
| Impact des transferts sociaux (Ts) sur la pauvreté | | | | | | | | |
| Taux de pauvreté monétaire (seuil 60%) avant Ts | 23 | 23 | 20 | 23 | 39 | 28 | 25 | 23 |
| Taux de pauvreté (seuil 60%) après Ts | 10 | 11 | 10 | 17 | 9 | 10 | 15 | 14 |
| Intensité de la pauvreté avant Ts | 35 | 58 | 38 | 41 | 68 | 53 | 60 | 50 |
| Intensité de la pauvreté après Ts | 23 | 30 | 28 | 32 | 23 | 32 | 38 | 34 |

Source : Eurostat d'après les données du panel communautaire des ménages - *Statistiques sociales européennes, 2^e rapport sur le revenu, la pauvreté et l'exclusion sociale, 1997.*

(1) Les transferts sociaux sont uniquement des transferts en espèces. Ils comprennent les allocations chômage, les prestations de maladie et d'invalidité, les prestations familiales, les allocations d'éducation, les allocations logement, l'aide sociale et d'autres prestations versées par les pouvoirs publics.

(2) Le revenu disponible est le revenu annuel net des ménages, toutes sources confondues, déduction faite des impôts sur le revenu et des cotisations de Sécurité sociale. Le revenu est ensuite rapporté aux unités de consommation.

(3) Les bas revenus se situent sous 60 % du revenu médian, les revenus moyens entre 60 et 120 %, les revenus élevés entre 120 et 180 %, et les revenus très élevés au-dessus de 180 % du revenu médian.

Globalement, les transferts permettent de réduire de 40 % le taux de pauvreté (mesuré au seuil de 60 % du revenu médian) et de plus de 30 % son intensité.

C'est au Danemark que la contribution des transferts sociaux à la réduction du nombre de personnes situées sous le seuil de pauvreté est la plus importante : de 23 % à 6 % des individus. La réduction est également importante en Autriche, en France, au Royaume-Uni, en Belgique, en Suède et en Irlande. Elle est plus faible en Allemagne et très réduite dans les pays du sud de l'Europe. La réduction de la

pauvreté grâce aux transferts sociaux apparaît d'abord liée à la part des transferts sociaux dans la richesse nationale. La part des dépenses de protection sociale (hors pensions de retraite et hors prestations maladie) dans le revenu disponible des individus variait, en 1995, de 3% en Italie à 14% au Danemark, la France étant dans une position intermédiaire (9%).

Le ciblage des aides sur les personnes à bas revenus peut toutefois compenser la faiblesse de l'effort public global. C'est le cas de l'Irlande, par exemple, où 67% des transferts sociaux (hors retraites) vont aux personnes disposant de moins de 60% du revenu médian avant transferts.

Encadré 2

L'approche européenne des transferts sociaux et des revenus dans le panel communautaire des ménages

Les données commentées dans ce chapitre proviennent du traitement des résultats du Panel communautaire de ménages (Pcm) par Eurostat. Les définitions utilisées diffèrent de celles des travaux français.

Les transferts sociaux recensés sont, comme dans les travaux français, des transferts en espèces. Ils excluent, par exemple, les remboursements des frais de soins par l'assurance maladie. Mais le champ recouvert n'est pas le même : il est plus large dans les approches européennes. Les transferts sociaux, tels que définis dans les travaux d'Eurostat élaborés à partir du Pcm, comprennent, en sus des prestations prises en compte dans les travaux français :

- les allocations chômage et les indemnités journalières maladie (incluses dans les prestations maladie, invalidité) et maternité (incluses dans les prestations familiales) ;
- les bourses d'éducation et l'aide sociale locale.

Les données européennes citées par le rapport de l'Observatoire se réfèrent aux transferts sociaux hors pensions de retraite.

La notion de revenu initial est approchée de manière différente. Dans le Pcm, il correspond à un revenu initial net d'impôt alors que, dans les analyses françaises, il s'agit d'un revenu avant impôt. Par ailleurs, le revenu initial dans les approches françaises intègre les allocations chômage, les indemnités journalières maladie et maternité et les pensions de retraite qui, rappelons-le, sont intégrées dans les transferts sociaux dans les analyses européennes. Ces différences d'approche ont un impact sur le niveau de revenu initial ainsi que sur la distribution de ces revenus.

Les approches diffèrent également quant à la nature des sources traitées : les analyses françaises sont généralement menées à partir des données fiscales (enquête Revenus fiscaux), alors que le panel communautaire des ménages est une enquête effectuée auprès de ménages (déclaratif).

Pour ces différentes raisons, les données chiffrées tirées du Pcm ne doivent pas être comparées à celles figurant dans le reste du rapport. En revanche, elles sont pertinentes pour dresser un panorama des différents systèmes de transferts existant au sein de l'Union européenne au regard de leurs impacts sur la pauvreté.

Tableau 14

Part des transferts sociaux revenant aux personnes disposant d'un revenu initial net d'impôt (1) inférieur à 60% du revenu médian disponible

| | B | DK | D | EL | E | F | IRL | I |
|---------------------------|----|----|----|----|----|----|-----|----|
| Transferts hors retraites | 53 | 62 | 49 | 47 | 57 | 54 | 67 | 42 |
| Prestations de chômage | 62 | 44 | 53 | 32 | 51 | 47 | 69 | 34 |
| Maladie et invalidité | 53 | 72 | 61 | 64 | 58 | 42 | 58 | 52 |
| Prestations familiales | 28 | 18 | 26 | 35 | 38 | 39 | 51 | 17 |
| Indemnités d'éducation | 72 | 57 | 43 | 42 | 35 | 50 | 32 | 45 |
| Allocations de logement | 40 | 26 | 82 | 27 | 59 | 53 | 52 | 14 |
| Aide sociale | 72 | 33 | 83 | 56 | 59 | 70 | 43 | 64 |

| | L | NL | A | P | FIN | S | UK | UE-15 |
|---------------------------|----|----|----|----|-----|----|----|-------|
| Transferts hors retraites | 53 | 63 | 43 | 48 | 69 | 59 | 64 | 56 |
| Prestations de chômage | 41 | 46 | 46 | 44 | 62 | 53 | 59 | 51 |
| Maladie et invalidité | 74 | 72 | 55 | 51 | 71 | 21 | 59 | 58 |
| Prestations familiales | 28 | 27 | 25 | 29 | 35 | 27 | 46 | 33 |
| Indemnités d'éducation | 10 | 65 | 29 | 14 | 50 | 57 | 55 | 53 |
| Allocations de logement | 16 | 25 | 22 | 44 | 48 | 46 | 51 | 53 |
| Aide sociale | 36 | 94 | 30 | 12 | 56 | 83 | | 75 |

Source : Panel communautaire des ménages 1997.

Lecture : des données du Luxembourg se rapportent à 1997. UE-15 désigne la moyenne pondérée.

(1) Le revenu initial, selon Eurostat, est un revenu net d'impôt avant transferts sociaux et hors retraite.

Si l'on compare l'effet des transferts sociaux sur le taux et l'intensité de la pauvreté, quatre modèles se dégagent.

Dans sept pays³, dont la France, l'action combinée des différents transferts diminue de façon relativement importante aussi bien le nombre de personnes situées sous le seuil de pauvreté que l'écart de leur revenu médian par rapport au seuil.

Pour un deuxième groupe de pays, les transferts sociaux ont un impact beaucoup plus élevé sur le nombre de pauvres que sur l'intensité de la pauvreté. C'est le cas du Danemark, de la Suède, du Luxembourg et de l'Autriche. L'importance du poids des prestations universelles distribuées de façon uniforme explique cette situation : elles réduisent uniformément la pauvreté, quel que soit le niveau du revenu initial net d'impôt, et ne jouent donc pas sur les inégalités de revenu au sein de la population pauvre.

L'Irlande est le seul pays où les transferts sociaux réduisent beaucoup plus l'intensité que le nombre de personnes situées sous le seuil de pauvreté, ce qui tient à un très fort ciblage des aides sur les plus pauvres.

Enfin, la Grèce, l'Italie et le Portugal se distinguent par le faible impact des transferts sur l'étendue comme sur l'intensité de la pauvreté.

3. Belgique, Allemagne, France, Pays-Bas, Finlande, Royaume-Uni, Espagne (ce pays se distingue toutefois par la faiblesse de la contribution de ses transferts sociaux à la réduction de l'étendue comme de l'intensité de la pauvreté).

Les transferts sociaux ont limité en France les conséquences du décrochage des faibles revenus d'activité et de remplacement

Les transferts sociaux ont joué un rôle essentiel dans l'accompagnement des évolutions socio-économiques dont ils ont, en partie seulement, compensé les effets.

Les revenus initiaux des ménages les plus modestes (1^{er} décile de la distribution de revenu disponible par unité de consommation) ont connu une évolution moins favorable que ceux des autres ménages depuis le début des années 1980. Le décrochage⁴, d'abord modéré, s'est accentué au cours de la décennie 1990 jusqu'à la période de reprise économique.

Ces inégalités croissantes des revenus de « marché » – revenus d'activité et revenus de remplacement – s'expliquent par trois facteurs : la crise de l'emploi et le durcissement concomitant des modalités d'indemnisation du chômage, le développement de formes de travail peu rémunérées (cf. encadré 3) et l'évolution des structures familiales marquée par la progression des familles monoparentales plus exposées que les autres à la pauvreté (cf. dans ce chapitre la partie consacrée aux familles monoparentales).

Encadré 3

Les salariés à bas salaires et leurs trajectoires

La caractérisation des bas salaires dépend de la définition retenue. Pour l'Ocde, les bas salaires correspondent aux rémunérations inférieures aux deux tiers du revenu médian des travailleurs à temps plein. D'après cette définition, environ 15 % des salariés se trouvaient, en 1997, dans la zone de bas salaires⁵. On peut également retenir le seuil de 1,3 Smic, qui correspond au plafond souvent utilisé dans les politiques de l'emploi ciblées sur les faibles rémunérations. Une telle approche aboutit à une proportion sensiblement supérieure de travailleurs à bas salaires : 29 % de l'ensemble des salariés étaient concernés en 1995⁶.

Pour l'année 2000, la référence au deux tiers du salaire médian équivaut à une rémunération nette mensuelle de 918 euros par mois, alors que le seuil de 1,3 fois le Smic est égal à 1 094 euros par mois.

L'incidence des bas salaires s'est accrue : 12 % des salariés avaient une rémunération inférieure aux deux tiers du salaire médian en 1982, contre 15 % en 1997. Cette progression est en partie imputable à celle du temps partiel. En 1997, 77 % des salariés faiblement rémunérés étaient à temps partiel.

Le fait d'occuper un emploi à bas salaire ne signifie pas forcément que les salariés concernés vivent dans un ménage à faible niveau de vie. Le lien entre les bas salaires et les ressources disponibles du ménage dépend des revenus d'activité des autres personnes du ménage, des autres types de

4. Conseil d'analyse économique, *Inégalités économiques*, La Documentation française, 2001.

5. Conccialdi P., Ponthieux S., « Salariés à "bas salaires" et travailleurs pauvres : une comparaison France-Etats-Unis », Insee, *Premières Synthèses*, 2000.

6. Lhommeau B., « Trajectoires passées par un emploi à bas salaire », *Travaux de l'Observatoire 2003-2004*.

ressources (revenus de la propriété, transferts sociaux) et de la composition du ménage. Environ un salarié à bas salaire sur dix vivait dans un ménage pauvre en 1995.

L'analyse des trajectoires suivies pendant cinq ans par des personnes touchant de bas salaires, définis comme étant ceux qui sont inférieurs à 1,3 Smic, montre que les bas salaires ne sont pas tous liés à des phénomènes de précarisation. La majorité de ces trajectoires sont caractérisées par un emploi stable à temps plein ou sont orientées à moyen terme vers une insertion durable dans l'emploi ; d'autres sont dues à un travail à temps partiel choisi ou non ; d'autres enfin sont caractérisées par une précarité durable, enchaînant des Cdd à temps partiel contraint et des périodes de chômage.

Parmi le premier groupe (56 % des trajectoires) se trouvent d'abord des ouvriers expérimentés, dont le niveau de formation initiale est faible, travaillant dans le Btp et l'industrie. Pour eux, la faible rémunération n'est le reflet ni d'un faible horaire de travail, ni de la précarité de l'emploi, mais d'un taux de salaire horaire faible. Interrogés sur leur emploi, ils sont satisfaits de la sécurité qu'il procure et de leur temps de travail, mais ils sont aussi parmi les plus mécontents de leur revenu salarial. On trouve également dans ce premier groupe des ouvriers non qualifiés en début de carrière et des jeunes davantage diplômés qui entrent sur le marché du travail dans le commerce ou les services aux entreprises avec de faibles rémunérations. Pour eux, la part des contrats à durée indéterminée à temps complet progresse au cours du temps.

Le deuxième groupe (25 %) rassemble des trajectoires caractérisées par un retrait partiel ou total de l'activité. Le temps partiel concerne essentiellement des femmes embauchées en Cdi, qui dans les deux tiers des cas ont choisi volontairement de ne pas travailler plus. Moins fréquentes, les trajectoires conduisant à un retrait total d'activité se caractérisent plutôt par des conditions de travail difficiles, un temps partiel souvent subi, et une faible rémunération. Ce type de trajectoires, essentiellement féminines, est souvent motivé par les charges de famille (naissance d'enfants notamment) et sont plus répandues dans des secteurs d'activité comme la grande distribution, le commerce, les services aux particuliers, l'hôtellerie et la restauration, où les horaires de travail sont particulièrement contraignants.

Enfin, le dernier groupe de trajectoires à bas salaires (17 %) se caractérise par des périodes de chômage fréquentes ou une succession de Cdd à temps partiel, le plus souvent contraints, majoritairement dans le secteur public (contrats aidés)... Ces trajectoires sont marquées par la précarité.

La variété des situations des salariés à bas salaires montre que, si un emploi à bas salaire peut être un tremplin vers un emploi mieux payé, les espoirs d'amélioration salariale sont limités pour une partie de la population concernée, en particulier pour les personnes qui passent alternativement d'un emploi à bas salaire à une période de chômage ou d'inactivité. Les bas salaires constituent par ailleurs un facteur de fragilité qui expose ceux qui les perçoivent à des baisses de niveau de vie importantes lorsque les autres ressources du ménage dans lequel ils vivent sont remises en cause (séparation, chômage, décès...).

La proportion de ménages de salariés et de chômeurs dont le revenu initial est inférieur au seuil de pauvreté a ainsi augmenté de près de quatre points du début des années 1980 à la période de reprise économique de la fin des années 1990, pour diminuer au début des années 2000. Les prestations sociales ont, en partie, compensé cet appauvrissement relatif de la population de salariés et de chômeurs.

Tableau 15

Proportion des ménages à bas revenu avant et après prise en compte des prestations (1)

| Année | Ensemble des ménages | | Ménages de salariés ou de chômeurs* | | Ménages de retraités* | |
|-------|----------------------|-------|-------------------------------------|-------|-----------------------|-------|
| | avant | après | avant | après | avant | après |
| 1970 | 19,9 | 15,3 | 9,3 | 3,9 | 30,0 | 27,3 |
| 1975 | 17,9 | 12,3 | 8,7 | 3,8 | 25,0 | 17,6 |
| 1979 | 16,0 | 8,7 | 10,0 | 4,6 | 20,4 | 9,9 |
| 1984 | 15,5 | 7,4 | 10,3 | 4,6 | 16,2 | (3,7) |
| 1990 | 14,2 | 6,8 | 11,6 | 4,5 | 12,4 | 5,6 |
| 1997 | 14,0 | 6,4 | 13,8 | 6,1 | 8,7 | (3,1) |
| 2001 | 13,1 | 6,2 | 12,8 | 5,4 | 7,6 | 3,8 |

Sources : Insee-Dgi, enquêtes Revenus fiscaux 1970, 1975, 1979, 1984, 1990, 1997, 2001.

Champ : ménages dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : en 1990, 14,2% des ménages avaient un revenu déclaré (au fisc) par unité de consommation inférieur au seuil de pauvreté (la moitié du niveau de vie médian des individus), et 6,8% un niveau de vie inférieur à ce seuil. En 1984 et 1997, le minimum vieillesse pour une personne seule était supérieur au seuil de pauvreté. Aussi la proportion de ménages de retraités dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté est-elle très faible ces deux années-là.

* Les ménages de salariés ou chômeurs sont définis à partir de l'activité de la personne de référence du ménage ; il en est de même pour les ménages de retraités.

(1) Les prestations comprennent les prestations familiales, les aides au logement et les minima sociaux.

Pris de façon globale, le système de redistribution a évolué de façon favorable pour les ménages dont les revenus sont les plus faibles. C'est le développement des prestations ciblées sur les populations pauvres ou modestes qui a le plus contribué au renforcement du caractère redistributif du système socio-fiscal.

Plus de 50% des ressources disponibles des ménages du premier décile de revenu initial sont des revenus sociaux

En 2002, dans la définition très conventionnelle retenue⁷, les prestations sociales représentent une part limitée des revenus initiaux par unité de consommation de l'ensemble des ménages (6%).

Elles sont par contre très importantes pour les ménages du premier décile, dont le revenu initial est très faible. Comparé au revenu initial de la moyenne de la population, celui des plus pauvres (premier décile) est cinq fois inférieur. Et il est quinze fois moins élevé que celui des 10% de ménages les plus favorisés (dernier décile).

Le niveau des aides et leur caractère souvent fortement dégressif en fonction des revenus expliquent leur rôle fondamental dans la réduction des inégalités, beaucoup plus significatif que celui des prélèvements dont la progressivité est moindre. Au total, le niveau de vie des ménages initialement les plus modestes s'accroît de manière importante, tandis que celui des ménages les plus aisés diminue sous l'effet des prélèvements. Les écarts de niveau de vie sont plus limités : les prélèvements et les transferts réduisent l'écart entre les déciles extrêmes de plus de moitié.

7. Par exemple, on ne classe pas dans les prestations étudiées ici les allocations de chômage ou les prestations en nature.

Tableau 16

Du revenu initial au niveau de vie

| Déciles de revenu initial | Revenu initial moyen par Uc (euros mensuels) | Niveau de vie moyen par Uc (euros mensuels) | Taux moyen (en %) de prélèvements (1) | Taux moyen (en %) de prestations sociales (2) | Impact des prélèvements et des transferts sur le revenu initial (en %) |
|---------------------------|--|---|---------------------------------------|---|--|
| 1 | 303 | 634 | 3 | 112 | 109 |
| 2 | 673 | 799 | 4 | 23 | 19 |
| 3 | 886 | 938 | 5 | 11 | 6 |
| 4 | 1070 | 1072 | 6 | 6 | 0 |
| 5 | 1251 | 1204 | 8 | 4 | -4 |
| 6 | 1445 | 1351 | 10 | 3 | -6 |
| 7 | 1665 | 1519 | 11 | 2 | -9 |
| 8 | 1957 | 1741 | 13 | 2 | -11 |
| 9 | 2417 | 2092 | 15 | 1 | -13 |
| 10 | 4499 | 3580 | 21 | 1 | -20 |
| Ensemble | 1598 | 1480 | 13 | 6 | -7 |

Sources : Insee-Dgi, enquête Revenus fiscaux 1999 (actualisée 2002), modèle Ines Drees-Insee, calculs Drees, dans le prolongement de *France Portrait social 2003-2004*, chapitre « Redistribution de la vue d'ensemble ».

Champ : ensemble des ménages dont le revenu initial est positif ou nul et le revenu disponible, c'est-à-dire le niveau de vie, est positif, hors ménages étudiants.

(1) Les prélèvements comprennent l'impôt sur le revenu, la Csg et la Crds, desquels on déduit le montant de Ppe. Ils sont exprimés en % du revenu initial.

(2) Les prestations sont constituées des éléments suivants : prestations familiales (Af, Ape, Aes, Asf, Cf, Apje, Api, allocation de rentrée scolaire, bourses du secondaire, Aged, Afeama, complément d'Afeama, subventions crèches) ; allocations logement des locataires ; minima sociaux (Aah, complément Aah, minimum invalidité, Rmi, minimum vieillesse). Elles sont exprimées en % du revenu initial.

Parmi les transferts sociaux, les prestations ciblées (prestations sous conditions de ressources, minima sociaux et aides au logement) jouent un rôle majeur dans la réduction de la pauvreté : l'ensemble des prestations sous conditions de ressources représentent 44 % du revenu disponible des ménages du premier décile.

Parmi les prestations sous conditions de ressources, les aides au logement ont un impact presque aussi important que les minima sociaux. Elles sont pourtant moins ciblées sur les populations les plus démunies, puisqu'un ménage sur cinq en bénéficie en 2002 ; mais c'est pour les personnes aux revenus les plus faibles qu'elles ont l'impact le plus élevé. Les aides au logement contribuent ainsi à la réduction du taux de pauvreté et, encore plus, de son intensité. Elles permettraient, en 2002, à 3,5 % des ménages qui en bénéficient d'échapper à la pauvreté monétaire⁸. Le niveau de vie des ménages pauvres bénéficiaires d'une aide au logement représenterait en moyenne 98 % du seuil de pauvreté, mais seulement 47 % du seuil si l'on déduisait de leur revenu disponible les aides au logement. Pour autant, ces aides ne permettent pas toujours de solvabiliser de façon suffisante l'accès au logement des

8. Fratacci L., « Réformes des allocations logement : quels impacts sur les ménages à bas revenus », *Travaux de l'Observatoire 2003-2004*.

personnes les plus démunies (cf. dans ce chapitre la partie consacrée aux modalités d'indexation des prestations sociales et les développements sur le logement dans le chapitre 3).

Tableau 17

Montants mensuels moyens des prestations rapportées aux unités de consommation selon les déciles de revenu initial

| | En-semble | Déciles de revenu initial (1) | | | | | | | | | |
|---|-----------|-------------------------------|-----|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Prestations famille sans conditions de ressources (2) | 32 | 79 | 55 | 37 | 30 | 26 | 22 | 20 | 18 | 15 | 17 |
| Prestations famille sous conditions de ressources (3) | 9 | 28 | 15 | 12 | 10 | 10 | 8 | 6 | 2 | 1 | 0 |
| Aides à la scolarité (4) | 4 | 15 | 8 | 6 | 4 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Aides à la garde onéreuse d'enfants (5) | 6 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 8 | 8 | 7 | 8 | 7 |
| Allocation logement (locataires) | 21 | 98 | 49 | 26 | 14 | 6 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| Minima sociaux (6) | 18 | 119 | 26 | 11 | 7 | 4 | 3 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| Total prestations | 90 | 341 | 155 | 96 | 69 | 53 | 44 | 37 | 30 | 26 | 26 |
| Revenu disponible par Uc et par mois | 1 480 | 634 | 799 | 938 | 1 072 | 1 204 | 1 351 | 1 519 | 1 741 | 2 092 | 3 580 |

Sources : Insee-Dgi, enquête Revenus fiscaux 1999 (actualisée 2002), modèle Ines Drees-Insee, calculs Drees, dans le prolongement de *France Portrait social, 2003-2004*, chapitre « Redistribution de la vue d'ensemble ».

Champ : ensemble des ménages dont le revenu initial est positif ou nul et le revenu disponible est positif, hors ménages étudiants.

(1) Le revenu disponible est divisé par le nombre d'unités de consommation.

(2) Af, Ape, Aes, Asf.

(3) Cf, Apje, Api.

(4) allocation de rentrée scolaire, bourses du secondaire.

(5) Aged, Afeama, complément d'Afeama, subventions crèches.

(6) Aah, complément Aah, minimum invalidité, Rmi, minimum vieillesse.

Il faut signaler que les définitions adoptées ici dans l'évaluation des impacts des transferts sociaux obéissent à des conventions qui masquent l'hétérogénéité des prestations.

Le critère juridique l'emporte souvent sur la réalité économique. On classe ainsi dans les prestations sous conditions de ressources des prestations très ciblées – les aides au logement – et des aides faiblement sélectives comme la prestation d'accueil du jeune enfant ou le complément familial pour lesquelles le plafond de ressources n'exclut respectivement que 10% et moins de 20% des familles⁹. Inversement, on classe dans les prestations sans conditions de ressources l'allocation de soutien familial – qui est certes « ouverte » à tous, mais qui est perçue de façon quasi exclusive par des familles pauvres ou modestes.

9. Pour les familles isolées de 3 enfants et plus, le plafond de ressources conditionnant l'accès au complément familial ou à l'allocation pour jeune enfant est de 2 585 euros par mois, soit 2,4 fois plus élevé que celui de l'Api (1 060 euros par mois). La différence est encore plus marquée pour les familles isolées avec un enfant : le plafond de l'Apje (1 940 euros par mois) est 2,7 fois plus élevé que celui de l'Api (707 euros par mois).

**Des effets différenciés selon les catégories de la population :
le cas des familles nombreuses et des familles monoparentales¹⁰**

Le récent rapport du Cerc¹¹ a analysé la pauvreté des familles ayant des enfants à charge. Il chiffre à près de un million les enfants de ces familles et met en lumière les raisons qui expliquent la faiblesse de leurs revenus.

Les développements qui suivent mettent l'accent sur le rôle des prestations dans la protection de deux catégories de familles particulièrement exposées au risque de pauvreté : les familles nombreuses et les familles monoparentales.

Tableau 18

Taux de pauvreté avant et après transferts sociaux des ménages
selon la configuration familiale

| | Avant transfert | Après transfert |
|--------------------------|-----------------|-----------------|
| Couple 1 enfant | 5,0 | 4,6 |
| Couple 2 enfants | 6,5 | 5,4 |
| Couple 3 enfants | 14,7 | 6,1 |
| Couple 4 enfants et plus | 44,5 | 17,5 |
| Familles monoparentales | 33,0 | 15,4 |

Sources : Insee-Dgi, enquêtes Revenus fiscaux 2000, calculs Drees.

● **Les familles nombreuses**

Malgré les transferts sociaux, le taux de pauvreté des familles nombreuses reste plus élevé que pour la moyenne des ménages, avec au sein des familles ayant des enfants à charge une forte progression en fonction de leur taille : 5,4 % des familles avec deux enfants sont pauvres ; c'est le cas de 6,1 % de celles avec trois enfants et de 17,5 % de celles ayant quatre enfants ou plus.

Mais ces écarts sont bien plus élevés avant transferts sociaux. Bien que les familles nombreuses aient des revenus primaires nettement plus faibles (moindre taux d'activité des femmes ; plus forte exposition au chômage ; niveau de salaire modeste...), l'importance des prestations ramène leur taux de pauvreté à un niveau plus proche du taux de l'ensemble des ménages, même s'il reste significativement plus élevé.

L'impact des transferts sociaux sur la pauvreté des familles nombreuses est particulièrement illustratif de leur mécanique. La comparaison des taux de pauvreté en fonction de la taille renvoie à des choix très typés dans l'aide aux familles, notamment la forte progressivité des prestations du deuxième au troisième enfant, le quatrième enfant et les suivants étant moins aidés que le troisième.

Ainsi, les prestations accordées au troisième enfant sont beaucoup plus importantes que celles dont bénéficient le premier et le second enfant : allocations familiales plus importantes ; octroi du complément familial accordé aux familles modestes à partir du troisième enfant ; régime plus favorable des majorations pour âge ; majoration de l'aide au logement. Pour des familles ayant de faibles revenus

10. Lapinte A., « La pauvreté monétaire des familles monoparentales en 2000 », *Travaux de l'Observatoire 2003-2004*.

11. Cerc, *Les Enfants pauvres en France*, La Documentation française, 2004.

initiaux, l'aide accordée au troisième enfant est de l'ordre de 377 €, soit deux fois plus que le seuil de pauvreté pour un enfant de moins de 14 ans (181 € par mois). L'aide apportée au troisième enfant garantit donc que la famille ne bascule pas dans la pauvreté au troisième enfant si elle n'y est pas déjà.

Inversement, le quatrième enfant apporte un supplément de prestations nettement plus modéré de l'ordre de 185 € par mois, soit un montant à peine supérieur au seuil de pauvreté pour un enfant de moins de 14 ans.

On comprend alors la proximité des taux de pauvreté des familles de deux et de trois enfants, et le ressaut du taux de pauvreté entre les familles de trois enfants et celles ayant quatre enfants ou plus.

- Les familles monoparentales

- *Les familles monoparentales : 1,5 million de ménages et 2,4 millions d'enfants*

La France a connu, comme nombre d'autres pays occidentaux¹², une croissance importante de la monoparentalité.

En 2000, 15 % des familles avec enfants, soit 1,5 million de ménages, sont des familles monoparentales. Elles ne représentaient que 9% des familles avec enfants en 1970.

Dans 86% des cas, c'est la mère qui élève seule ses enfants. La proportion d'enfants vivant ainsi au sein d'une famille monoparentale a augmenté régulièrement sur les dernières décennies : 15 % des enfants de moins de 25 ans, soit 2,4 millions d'enfants en 1999, contre 11 % en 1990 et 9% en 1982.

La progression de la monoparentalité résulte de la plus grande fréquence des séparations : les trois quarts des parents isolés le sont à la suite d'une séparation.

- *Des familles monoparentales plus pauvres que les autres familles*

Les familles monoparentales sont plus fréquemment pauvres que les autres ménages.

A nombre d'enfants identique, le taux de pauvreté varie du simple au double entre couples et familles monoparentales, un différentiel sous-estimé par les règles de comptabilisation des personnes composant les ménages (cf. encadré 4). Cette situation n'est pas propre à la France. Au niveau européen, les familles monoparentales ont en moyenne un niveau de vie inférieur de 11 % à celui des ménages avec enfants comptant un seul actif et de 23 % à celui de l'ensemble des ménages avec enfants¹³.

Un peu moins du quart des enfants pauvres de moins de 18 ans appartiennent à une famille monoparentale, alors que les enfants de ces familles ne représentent que 12% de la population enfantine totale. Le taux de pauvreté augmente avec la taille de la famille. C'est pour les enfants des familles monoparentales de deux enfants et plus que le phénomène est plus marqué : leur taux de pauvreté est de 17%, contre 10% pour les enfants uniques de familles monoparentales.

12. Sechet R. *et al.*, *Les Familles monoparentales, perspective internationale*, Cnaf, 2003.

13. Source Eurostat, cité par R. Sechet *et al.*

Tableau 19

Répartition des enfants et des enfants pauvres par type de famille

| | Enfants de moins de 18 ans | Enfants pauvres de moins de 18 ans |
|--------------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| Familles monoparentales | 12 % | 23 % |
| dont 1 enfant | 4 % | 5 % |
| dont 2 enfants et plus | 8 % | 18 % |
| Couples | | |
| 1 enfant | 16 % | 10 % |
| 2 enfants | 37 % | 24 % |
| 3 enfants | 23 % | 17 % |
| 4 enfants | 12 % | 26 % |

Sources : Insee-Dgi, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

Lecture : les enfants élevés dans une famille monoparentale représentent 12 % de la population des enfants de moins de 18 ans, mais 23 % des enfants pauvres de moins de 18 ans sont élevés dans une famille monoparentale.

Encadré 4

Taux de pauvreté des familles monoparentales : une réalité sous-estimée

La mesure du taux de pauvreté des familles monoparentales est sensible aux conventions retenues. En particulier, le choix d'un calcul uniforme des unités de consommation, quelle que soit la structure familiale, prête à discussion¹⁴. Une unité de consommation est affectée au premier adulte composant le ménage, 0,5 unité aux autres adultes et adolescents de 14 ans ou plus, et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans. Le nombre d'unités de consommation d'une famille monoparentale composée d'un adulte et d'un enfant de 15 ans est donc équivalent à celui d'un couple sans enfants bien que les besoins financiers de la famille monoparentale soient à l'évidence plus importants, par exemple pour le logement.

La prise en compte des différences d'économie d'échelle selon la structure familiale implique de relever les unités de consommation des enfants des familles monoparentales. Elle aboutit à des taux de pauvreté nettement plus élevés pour ces familles que ceux qui sont actuellement mesurés : celui des familles monoparentales en emploi passe de 6 à 10 % et celui des familles monoparentales sans emploi de 29 à 42 %¹⁵.

– Des différences très importantes de revenus initiaux

Le niveau de vie initial des familles monoparentales est très nettement inférieur à celui de l'ensemble des ménages. Rapportées aux unités de consommation, les ressources de ces ménages, avant transferts sociaux, sont en moyenne de 1 050 euros par mois, contre 1 710 euros pour les couples avec enfants¹⁶.

Les familles monoparentales sont plus souvent confrontées au chômage et à l'inactivité. Un quart des parents isolés sont inactifs ou au chômage de longue durée¹⁷. Les difficultés d'accès à l'emploi et la faiblesse des revenus du travail pour les familles monoparentales en emploi sont à rapprocher du plus faible niveau de formation initiale des parents élevant seuls leurs enfants. 25 % des femmes dans ce cas-là ont un niveau de diplôme supérieur ou égal au baccalauréat, contre plus de 40 % des femmes en couple.

14. Cerc, *op. cit.*, 2004.

15. Dell F., Legendre N., « Les enfants pauvres : une autre image de la pauvreté? », contribution au colloque du Cerc, *op. cit.*

16. Lapinte A., *op. cit.*

17. Houriez J.-M., « Avoir un emploi et être pauvre », *France, Portrait social, 2001-2002*, Insee.

Le faible niveau des pensions alimentaires et la fréquence des défaillances dans leur paiement expliquent par ailleurs la modestie de leur apport dans les ressources de nombre de ces familles.

– *Le rôle majeur des transferts sociaux dans la réduction de la pauvreté des familles monoparentales.*

Le taux de pauvreté des familles monoparentales mesuré en cumulé sur la période 1996-2000 passe de 36% à 14% sous l'effet des prestations et des prélèvements (cf. tableau 20), et de 33% à 15,4% sur la seule année 2000. Ils contribuent également à diminuer l'intensité de la pauvreté.

Les prestations sont trois fois plus élevées que celles dont bénéficient l'ensemble des ménages et deux fois plus élevées que celles des couples avec enfants. Les allocations logement et les prestations familiales, qui représentent 80% des transferts sociaux aux familles monoparentales, jouent ici un rôle central.

Les prestations sociales sont particulièrement importantes lorsque la famille a un jeune enfant. C'est le cas général dans notre système de prestations sociales. Il est renforcé pour les familles monoparentales, notamment avec l'accès à l'allocation aux parents isolés (Api). Si cette allocation ne représente que 7% des prestations allouées aux familles monoparentales et n'est perçue que par 9% d'entre elles, c'est parce qu'elle est très ciblée (elle est versée sous conditions de ressources plus restrictives que celles des allocations logement, jusqu'à ce que le dernier enfant ait 3 ans – Api longue – ou pendant l'année qui suit l'événement à l'origine de la monoparentalité – Api courte). Parmi les familles monoparentales qui ont un enfant de moins de 3 ans, un tiers la perçoit. Pour celles qui ont un seul enfant de moins de 3 ans, l'Api représente ainsi plus du quart des transferts sociaux.

Pour les familles monoparentales les plus pauvres qui ne bénéficient pas ou plus de l'Api, le Rmi permet de limiter la faiblesse des revenus, mais il apporte un niveau de garantie de ressources plus faible. Il concerne 10% des familles monoparentales.

Tableau 20

Taux de pauvreté (en %) avant et après transferts des familles monoparentales selon l'âge et le nombre des enfants

| | Avant transferts | | Après transferts | | Répartition des familles monoparentales |
|---|------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|---|
| | Taux de pauvreté | Intensité de pauvreté | Taux de pauvreté | Intensité de pauvreté | |
| 1 enfant de moins de 3 ans | 46 | 78 | 7 | 24 | 9,7% |
| Plusieurs enfants dont un de moins de 3 ans | 70 | 78 | 9 | 26 | 10,6% |
| 1 enfant de plus de 3 ans | 25 | 58 | 13 | 26 | 48,9% |
| Plusieurs enfants, tous de plus de 3 ans | 40 | 59 | 19 | 23 | 30,8% |
| Ensemble | 36 | 65 | 14 | 24 | 100,0% |

Sources : enquêtes Revenus fiscaux 1996, 1997, 1998, 1999 et 2000 (Insee-Dgi), calculs Drees.

Champ : ensemble des familles monoparentales dont la personne de référence n'est ni étudiante ni militaire du contingent et est âgée de moins de 60 ans.

Lecture : entre 1996 et 2000, 9,7% des familles ont un seul enfant âgé de moins de 3 ans. Le taux de pauvreté de ces familles est, en moyenne sur la période 1996-2000, de 46% avant transferts et de 7% après prise en compte des transferts sociaux.

Si le système d'aide aux familles monoparentales permet de faire baisser leur taux de pauvreté de plus de 60%, ces familles restent deux fois plus fréquemment pauvres que l'ensemble de la population. Le taux de pauvreté est beaucoup plus faible pour les 20% de familles monoparentales qui ont au moins un enfant de moins de 3 ans : il est de 8%. Il est par contre de plus de 15% pour les autres familles.

Cet effet différencié des transferts selon l'âge des enfants des familles monoparentales explique, en partie, les différences de taux d'activité des mères isolées par rapport à celles vivant en couple. Les mères isolées avec enfant(s) de moins de 3 ans sont moins souvent actives que celles vivant en couple. Au contraire, dès que les enfants sont plus âgés, les taux d'activité sont plus élevés pour les mères seules que pour les femmes vivant en couple, entre 5 et 10 points de plus selon le nombre d'enfants, ce qui s'explique par la nécessité pour elles de subvenir aux besoins de leur famille en l'absence d'un conjoint. Mais ces différences de taux d'activité tiennent également aux coûts de garde d'enfants en bas âge.

Tableau 21

Taux de pauvreté monétaire (en%) des familles monoparentales selon la situation d'activité du parent

| | % de familles | Taux de pauvreté | |
|-----------------------------|---------------|------------------|------------------|
| | | Après transferts | Avant transferts |
| Revenus d'activité | | | |
| Revenus d'activité salariée | 74 | 9 | 18 |
| dont < 1/2 Smic | 12 | 41 | 83 |
| < 1 Smic | 11 | 15 | 33 |
| < 2 Smic | 33 | 0 | 1 |
| < 2 Smic | 19 | 0 | 0 |
| Revenus d'indépendant | 4 | 11 | 17 |
| Allocation chômage | 6 | 35 | 77 |
| Autres revenus | 7 | 36 | 75 |
| Revenu initial nul | 9 | 44 | 100 |

Sources : enquête Revenus fiscaux (Dgi-Insee), calculs Drees.

Champ : ensemble des familles monoparentales dont la personne de référence n'est ni étudiante ni militaire du contingent et est âgée de moins de 60 ans.

Les minima sociaux : des dispositifs variés assurant une large couverture de la population

Des minima sociaux aux logiques différentes

Le système de minima sociaux en France est complexe. Il résulte de la sédimentation de huit dispositifs différents répondant à des besoins et des logiques variés.

Jusqu'à l'introduction du Rmi, les différents minima sociaux avaient été créés pour répondre aux besoins de publics spécifiques dont la vocation à l'activité était nulle ou faible : insuffisance ou absence des pensions des personnes âgées (Allocation supplémentaire vieillesse créée en 1956), difficultés d'accès à l'emploi des personnes handicapées (Aah créée en 1975), prestations d'assurance chômage

pour les demandeurs d'emploi loin de l'emploi ou en difficulté d'insertion (Ai et Ass créées en 1984, pour les chômeurs ne disposant pas ou plus de droits), insuffisance de ressources des personnes élevant seules leurs enfants (Api créée en 1976)...

La création du Rmi en 1988 relève d'une logique différente. Ouvert à toutes les personnes de plus de 25 ans ou ayant un enfant à charge sur la base du seul critère de ressources, le Rmi n'est pas ciblé sur une catégorie spécifique d'individus identifiés par des caractéristiques ou des situations personnelles de nature à expliquer des ressources insuffisantes. Bien qu'il ait été conçu comme «l'ultime filet de sécurité¹⁸», le Rmi est devenu le complément indispensable du système d'indemnisation du chômage (cf. *infra*). Son existence même a sans doute permis un certain désengagement des systèmes d'indemnisation du chômage, qu'ils soient publics ou paritaires.

Certains minima sociaux sont construits selon une logique hybride à mi-chemin entre celles des assurances sociales et celles des prestations de solidarité. Il faut justifier d'une durée d'activité salariée relativement contraignante pour avoir accès à l'Ass, qui n'en demeure pas moins un minimum social dont le montant ne dépend pas des revenus d'activité précédemment perçus. L'allocation veuvage, qui n'est versée qu'aux seules personnes dont le conjoint était assuré social¹⁹, est dans un cas de figure similaire.

Les écarts significatifs de niveaux de revenus garantis entre minima sociaux révèlent d'autres différences de logiques.

Tableau 22

Montant des minima pour une personne seule au 31/12/2001 comparé au seuil de pauvreté

| | Barème pour une personne seule au 31/12/01 | | Allocation logement (2) | Revenu disponible (3) en % du seuil de pauvreté (602 €) | |
|--------------------------------------|--|-----------------------------|-------------------------|---|---|
| | Sans forfait logement | Net du forfait logement (1) | | Pour les personnes locataires | Pour les personnes propriétaires ou hébergées |
| Rmi | 398 | 350 | 234 | 97 | 66 |
| Api (femme enceinte) | 502 | 456 | 234 | 115 | 83 |
| Minimum vieillesse | 557 | 557 | 234 | 131 | 93 |
| Allocation de solidarité spécifique | 398 | 398 | 234 | 105 | 66 |
| Allocation veuvage | 492 | 492 | 234 | 121 | 82 |
| Allocation supplémentaire invalidité | 557 | 557 | 234 | 131 | 93 |
| Allocation adulte handicapé | 557 | 557 | 234 | 131 | 93 |
| Allocation d'insertion | 281 | 281 | 234 | 86 | 47 |

Source : calculs Drees.

(1) Le forfait logement est déduit du barème des allocataires du Rmi et de l'Api touchant l'allocation logement (personnes locataires ou accédant à la propriété).

(2) Montant pour une personne seule de l'allocation logement (loyer plafond en zone 2).

(3) Le revenu disponible est obtenu, pour les personnes locataires, en sommant le minimum social au plafond net du forfait logement (Rmi et Api) et l'allocation logement. Pour les autres personnes (hébergées, propriétaires), le revenu disponible correspond au minimum social au plafond.

18. Join-Lambert M.-T., *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France, fin 1997-début 1998*, La Documentation française.

19. L'allocation veuvage sera supprimée au 1^{er} juillet 2004 à l'occasion de la réforme des pensions de réversion.

Pour une personne isolée, l'Aah et l'Asv représentent une garantie de revenu supérieure de 40% à celle du Rmi ou de l'Ass et de 11% à celle de l'Api (femme enceinte). Le choix « implicite²⁰ » est d'accorder une allocation plus favorable aux personnes dotées de caractéristiques qui ne leur permettent pas d'espérer une amélioration de leurs revenus, alors que les difficultés d'accès à un emploi rémunérateur sont considérées comme temporaires pour les autres. La garantie de revenu a vocation à être permanente, dans le premier cas, et transitoire dans le second. Outre l'écart de niveaux de garanties, cette différence de conception se traduit, pour les minima sociaux du second type, soit par des durées de versement limitées (Api, Ai, et l'Ass à partir de 2004), soit par l'association à la prestation d'un contrat d'insertion sociale et professionnelle (Rmi).

Il en résulte des recoupements partiels entre la population pauvre au sens monétaire et les bénéficiaires de minima sociaux.

Tous les bénéficiaires de minima sociaux ne sont pas pauvres, compte tenu des différents niveaux d'allocation et des plafonds de revenus. Par ailleurs, certains ménages pauvres ne bénéficient pas de minima sociaux pour des raisons tenant soit au défaut de couverture de la population par les dispositifs de minima, en particulier les jeunes, soit à des problèmes d'accès aux droits (rupture de versement, absence de recours aux dispositifs)²¹.

Les jeunes de moins de 25 ans n'ayant pas d'enfant à charge n'ont pas accès aux minima sociaux, à l'exception de l'Api pour les femmes enceintes et de l'Aah. Cette exclusion a contribué à leur pauvreté dès lors que les politiques d'insertion, orientation privilégiée par les pouvoirs publics français, n'ont pas connu un succès suffisant. En 2000, le taux de pauvreté des 15-24 ans est de 10,4%²², contre 6,5% pour l'ensemble de la population, écart sensiblement supérieur à celui observé dans les autres pays européens.

Un début d'harmonisation des minima et la fin d'incohérences majeures

Les différences de traitement des allocataires de minima sociaux ne tiennent pas seulement à la variété de conception des dispositifs. De réelles incohérences, maintes fois soulignées²³, demeurent, malgré les évolutions notables réalisées au cours des dernières années. Elles sont le reflet de la sédimentation des minima sociaux et de la complexité de leurs critères d'attribution et de leurs modalités de calcul.

Les réformes intervenues à la fin des années 1990 ont permis d'harmoniser certains des critères d'accès aux minima sociaux. Par exemple, la condition de nationalité qui distinguait l'Aah et l'Asv des autres minima sociaux a été supprimée. Il a été mis un terme à la dégradation du pouvoir d'achat de l'Ass en 1998 grâce à sa forte revalorisation. D'autre part, il a été décidé d'indexer annuellement le

20. Cserc, *Minima sociaux. Entre protection et insertion*, La Documentation française, 1997.

21. *Rapport de l'Observatoire de 2000*, La Documentation française.

22. Sources Insee-Dgi, taux de pauvreté des individus selon leur âge, enquête Revenus fiscaux 2000.

23. Rapports du Cserc, 1997, rapport de mission de Join-Lambert M.-T., 1998, rapport du Commissariat général du Plan, 2000, etc.

montant de l'Ass et de l'Ai sur l'évolution des prix, afin d'éviter une nouvelle détérioration du pouvoir d'achat de ces minima sociaux.

Mais c'est surtout dans le domaine de l'incitation au retour à l'emploi que les évolutions les plus significatives ont été réalisées (cf. ci-après «La question des incitations au retour à l'emploi»). Elles ont permis de restaurer une véritable progression des ressources à l'occasion de la reprise d'activité.

Des incohérences subsistent néanmoins

L'hétérogénéité des règles de calcul des différents minima sociaux est un autre élément de l'incohérence des dispositifs.

Si les minima sont tous versés sous conditions de ressources, la nature des ressources prises en compte varie, sans que cela soit toujours justifié par des différences de conception initiale des dispositifs. Par exemple, les pensions alimentaires ou les prestations compensatoires versées par l'allocataire sont déduites du calcul des ressources pour l'Ai ou l'Ass, mais ne le sont pas pour le Rmi ou l'Aah.

Les charges familiales sont prises en compte soit par la majoration de l'allocation soit par la variation du plafond de ressources en fonction de la composition du ménage. Dans certains dispositifs, les prestations ne tiennent pas du tout compte de la taille de la famille. Il en résulte une compensation financière plus ou moins favorable des charges familiales, différente selon le rang de l'enfant.

Les droits connexes rattachés aux minima sociaux varient également. Par exemple, les périodes en Ass sont validées au titre de l'acquisition de droits à la retraite, alors que le temps de passage par d'autres minima sociaux n'ouvre pas de droits.

Enfin, il doit être rappelé que la fixation des minima sociaux à tel ou tel niveau de garanties n'a pas fait l'objet d'une réelle réflexion. Le montant des garanties de ressources apporté par ces minima n'a pas été fondé sur une quelconque estimation financière d'un panier de biens et services minimum considéré comme devant être accessible à tous. Il est seulement établi que le niveau du Rmi est faible en comparaison des garanties de revenu minimal apportées par les systèmes de protection sociale des autres pays développés.

Au total, à situation identique, les niveaux de garanties de revenus apportés par les différents minima sociaux et les droits connexes qui y sont rattachés peuvent varier. Ces différences de traitement sont impossibles à recenser de façon exhaustive²⁴, tant les réglementations sont complexes. Il est toutefois certain que des ménages en situation précaire, conduits par leur trajectoire à utiliser plusieurs dispositifs, les subissent.

Des dynamiques d'évolution des prestations sociales complexes et quelquefois injustes

Les modes d'indexation des prestations ont une importance centrale dans l'évolution des revenus des ménages qui sont fortement dépendants des transferts sociaux, ce qui est le cas des populations pauvres.

24. Rapport du Commissariat général du Plan, *Minima sociaux, revenus d'activité et précarité*, La Documentation française, 2000.

- Des modes d'indexation variables

Le montant de nombreuses prestations et le niveau des plafonds de ressources est indexé sur les prix à la consommation.

Plus de 75 % des prestations familiales²⁵ évoluent en fonction de la base mensuelle des allocations familiales qui suit, depuis la loi du 25 juillet 1994, l'indice des prix hors tabac²⁶. Le Rmi est directement indexé sur l'évolution des prix.

On constate alors que :

- les prestations sauvegardent leur pouvoir d'achat ;
- cette indexation est moins favorable qu'une évolution qui suivrait celle des salaires : le salaire moyen, médian et encore plus le Smic ont un rythme de progression plus rapide que l'inflation. Elle conduit à une dégradation du niveau relatif de ces prestations par rapport aux revenus primaires des ménages. La pauvreté monétaire étant relative, la stricte indexation des prestations sociales sur les prix à la consommation débouche, toutes choses égales par ailleurs, sur un accroissement de la pauvreté, de son taux et de son intensité. Elle est en revanche sans effet sur la pauvreté ancrée dans le temps (cf. chapitre 1) ;
- pour les prestations sous conditions de ressources, l'évolution des plafonds d'exclusion selon les prix provoque une réduction du nombre de bénéficiaires (effet de champ négatif). Mais, compte tenu du niveau de la plupart des plafonds, cet effet de champ ne concerne pas les ménages les plus pauvres.

Ce mode d'indexation n'exclut pas les décisions de « coups de pouce » ou, au contraire, les gels. La Bmaf a ainsi été gelée en 1997. La perte de pouvoir d'achat des prestations concernées n'a pas été rattrapée au cours des années suivantes. Ce gel explique que le niveau de l'Api ait été réduit de 2 points en euros constants par rapport à son niveau de 1990. *A contrario*, le Rmi est trois points au-dessus de son niveau de 1990 grâce aux coups de pouce des années 1999 et 2001.

Des modes d'indexation « mixtes » des prestations sous conditions de ressources peuvent exister. On peut citer, par exemple, le cas des bourses de collège dont le montant augmente selon la Bmaf tandis que les plafonds de ressources correspondants sont revalorisés comme le Smic.

Pour certaines prestations, il n'existe aucune règle préétablie.

Par exemple, les allocations plancher de l'assurance chômage évoluent en fonction des décisions du conseil d'administration de l'Unédic. Au cours de la dernière décennie, elles ont eu tendance à évoluer plus favorablement que les prix à un rythme proche de celui des salaires moyens, mais plus lentement que le Smic.

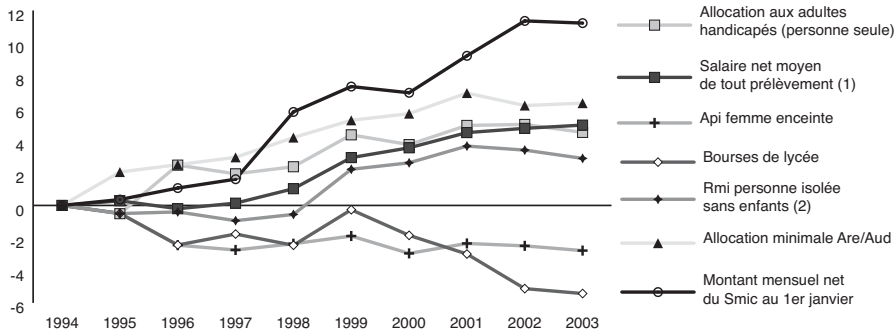
25. Cour des comptes, Rapport sur l'exécution de la Lfss, 1999.

26. L'article 36 de la loi du 25 juillet 1994 prévoit l'indexation de la Bmaf sur les prix hors tabac, avec régularisation au titre d'un éventuel écart entre la hausse des prix constatée de n-1 et le taux prévisionnel retenu lors de la loi de financement de la Sécurité sociale pour la même année. Auparavant, les règles d'indexation étaient plus souples : l'article L.551-1 du code de la Sécurité sociale prévoyait que les « bases mensuelles [en fait, une seule base] sont fixées par décret, deux ou plusieurs fois par an, de façon à compenser totalement ou partiellement la charge que le ou les enfants représentent pour la famille. Ces bases mensuelles de calcul évoluent en fonction de l'augmentation des prix et de la participation des familles aux progrès de l'économie. Elles peuvent aussi évoluer en fonction de la progression générale des salaires moyens ou du Smic ». Mais, en pratique, la Bmaf évoluait selon les prix.

Certaines prestations gérées par l'Etat pour lesquelles il n'existe aucune règle d'indexation évoluent de façon plus erratique. Les bourses de lycée sont réévaluées modestement et épisodiquement. Elles ont perdu plus de 5 points de pouvoir d'achat entre 1994 et 2003, situation d'autant plus paradoxale que les bourses de collège ont évolué régulièrement en fonction de l'indice des prix.

Graphique 5

Evolution du pouvoir d'achat de quelques prestations sociales, du revenu moyen net et du Smic mensuel



Sources : Insee (indice des prix, Smic, salaire moyen), Desco (bourses de lycée), Unédic (Are/Aud), Drees (Api, Rmi, Aah), Plif 2004 (évolution du salaire moyen pour 2002 et 2003).

(1) Pour 2002 et 2003, la série de données sur le salaire net moyen a été prolongée en appliquant le taux de croissance annuel du salaire moyen par tête des branches marchandes non agricoles figurant dans l'annexe au projet de loi de finances 2004.

(2) La prime de Noël n'est pas intégrée.

Les allocations logement, qui jouent un rôle fondamental dans les transferts sociaux, sont pour leur part indexées selon un modèle spécifique.

Les paramètres de revenu, fixant les conditions de ressources ouvrant droit aux allocations logement et servant au calcul du montant de l'aide, évoluent normalement comme les prix, ce qui conduit d'une part à diminuer le nombre de bénéficiaires et, d'autre part, à augmenter le reste à payer (taux d'effort) de ceux qui la perçoivent. Avec une élasticité de l'aide au revenu de l'ordre de 30%, un écart prix/revenus primaires de 1,5% se traduit par une baisse de 0,5% de l'aide au logement.

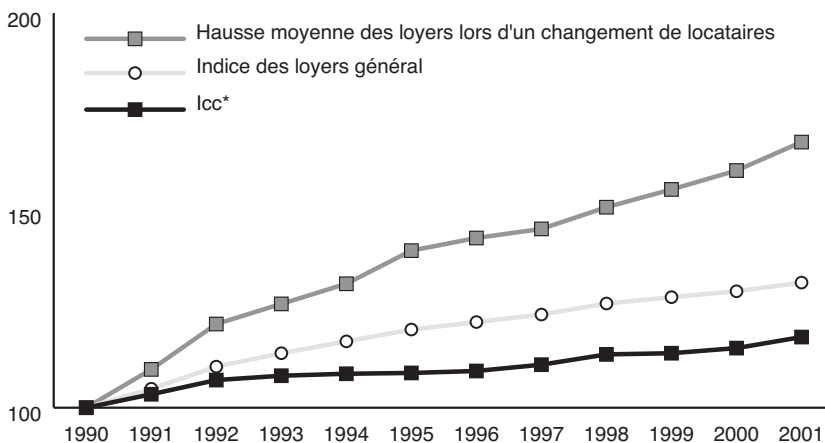
Comme l'allocation est calculée dans la limite d'un plafond de loyer, la part de loyer qui dépasse le plafond ne fait l'objet d'aucune aide : les ménages supportent alors l'intégralité de cette fraction de loyer. L'indexation des plafonds sur l'indice de la construction – dont l'évolution a été nettement inférieure à celle des loyers réels, surtout dans le parc privé – explique que dans près de 70% des cas le loyer réel soit supérieur, parfois de beaucoup, au loyer réel²⁷.

27. A titre d'exemple, pour une famille avec deux enfants résidant en agglomération parisienne, au 1^{er} janvier 2002, le loyer mensuel n'était pris en compte qu'à hauteur d'un plafond de 378 € par mois et les charges étaient évaluées forfaitairement à 67 € par mois, soit un niveau de loyer correspondant à un trois pièces de 38 m² dans la grande couronne parisienne, de 31 m² dans la petite couronne et de 24 m² à Paris.

Le choix d'indexer les aides au logement sur de telles bases conduit à une dégradation croissante de leur pouvoir solvabilisateur, surtout pour les nouveaux locataires ou pour les personnes qui déménagent et qui supportent les loyers les plus élevés. Les modalités de réévaluation des aides au logement expliquent en partie les deux principaux constats tirés de l'enquête Logement 2002 (cf. chapitre 3) : l'accroissement du taux d'effort des ménages pauvres et la réduction des mobilités résidentielles.

Graphique 6

Evolution des loyers, de l'indice des coûts à la construction et des loyers à l'occasion d'un changement de locataires (indice 100 = 1990)



Source : enquêtes trimestrielles Loyers et charges, Insee.

* lcc : indice du coût de la construction.

- Des décisions épisodiques d'amélioration des barèmes

Par épisodes, sans dessein d'ensemble, on a toutefois procédé à des aménagements favorables des barèmes.

Ainsi peut-on citer :

- des améliorations du Rmi : sortie des majorations pour âge des allocations familiales de la base ressources ; institution d'une prime de Noël ;
- une réforme des aides au logement à la fin des années 1990 avec le reprofilage des barèmes de ressources (qui améliore l'aide pour les ménages dont les revenus sont un peu supérieurs aux minima sociaux) et une augmentation des plafonds de loyer dans le parc privé ;
- la création du complément d'Aah.

Il résulte de cet ensemble complexe de décisions que les prestations sociales permettent aux ménages pauvres, pour qui elles représentent une large part de leur revenu disponible, de voir leur revenu parfois augmenter en termes de pouvoir d'achat. Mais, dans l'ensemble, les prestations progressent moins vite que le salaire moyen, *a fortiori* le Smic.

Ce résultat revêt une importance particulière pour les familles fortement dépendantes des prestations familiales et des aides au logement. Ainsi :

- les prestations d'une famille monoparentale (deux enfants, un lycéen et un collégien ; locataire en zone II au plafond) disposant d'un revenu primaire de 0,75 Smic représentent, en 2003, environ 50% de son revenu total. Elles ont augmenté, en euros constants, de 4% (familles locataires en Hlm, situation la plus fréquente) ou de 11% (familles locataires du parc privé) par rapport à 1996. Dans le même temps, la progression du Smic mensuel net était de 10% en euros constants et celle du salaire net moyen de 5% ;
- les prestations d'un couple avec quatre enfants (un lycéen, deux collégiens et un écolier ; locataire en zone II au plafond) disposant du même revenu primaire représentent, en 2003, environ 55% de son revenu disponible. Elles ont augmenté, en euros constants, de 2% (familles locataires en Hlm, situation la plus fréquente) ou 14% (familles locataires du parc privé) par rapport à 1996, contre 10% pour le Smic mensuel net et 5% pour le salaire net moyen.

Des réformes ont amélioré sur d'autres plans la situation des familles pauvres.

Citons notamment les réformes successives de la taxe d'habitation, l'institution de la Cmu et de la Prime pour l'emploi.

L'augmentation du niveau du Smic, plus rapide que celle du salaire moyen ou médian, a contribué, quant à elle, à la revalorisation spécifique des bas salaires.

Au total, les ménages pauvres ou très modestes ont bénéficié d'une amélioration des prestations publiques de tous ordres dont ils sont allocataires.

Cela permet de freiner partiellement la dégradation de leurs revenus initiaux, dont beaucoup ont souffert. Mais cela n'a pas permis d'éviter une augmentation du taux de pauvreté des ménages d'actifs.

Transferts sociaux et accès à l'emploi : deux moyens de limiter la pauvreté

La question des incitations financières au retour à l'emploi

Plusieurs réformes récentes ont contribué à accroître les incitations financières à la reprise d'un emploi

Encadré 5

Trappe à chômage, trappe à inactivité et trappe à pauvreté

La notion de trappe fait référence à la théorie économique de l'offre de travail. Selon cette théorie, les individus arbitrent de manière rationnelle entre travail et loisirs, en comparant les satisfactions qu'ils retirent de chacun de ces états. C'est essentiellement le revenu procuré par le travail, et donc la consommation qu'il permet, qui détermine l'offre de travail. Dans ce cadre, tout revenu que l'individu peut obtenir sans travailler biaise son choix en faveur des loisirs, en augmentant son salaire de réserve, celui qui le rend indifférent entre travailler et ne pas travailler. L'individu qui bénéficie d'un

revenu alternatif trop important, comparé au salaire auquel il peut accéder, n'a ainsi aucun intérêt à offrir son travail et se trouve donc enfermé dans une «trappe» (anglicisme couramment utilisé provenant du mot *trap* qui signifie plutôt piège).

La théorie de l'offre de travail ne distingue pas l'inactivité du chômage volontaire. Il n'en est pas de même des concepts utilisés dans la mesure statistique : les chômeurs participent au marché du travail et recherchent effectivement un emploi, ce qui n'est pas le cas des inactifs. Dans ce cadre, la notion de **trappe à inactivité** évoque la désincitation financière à l'entrée sur le marché du travail pour les inactifs compte tenu des caractéristiques du système socio-fiscal ; la notion de **trappe à chômage** renvoie à la désincitation financière à accepter un emploi pour les chômeurs, compte tenu notamment de l'existence d'indemnités de chômage ; la notion de **trappe à non-emploi** recouvre les deux notions précédentes.

Cette approche, considérant essentiellement le lien entre le niveau de l'offre de travail et les gains monétaires nets tirés de l'augmentation du volume de travail, a fait l'objet de nombreuses critiques. Il lui est en particulier reproché de ne tenir compte ni du rôle de l'insuffisance de la demande de travail adressée aux chômeurs ou aux personnes faiblement qualifiées, ni d'autres déterminants de l'offre de travail, comme par exemple le statut social ou les avantages à long terme que confère le travail.

C'est pourquoi certains avancent plutôt la notion de **trappe à pauvreté**, qui peut être entendue dans un sens plus large que les précédentes qui reposent uniquement sur une théorie de l'offre de travail. D'une part, comme précédemment, la notion de trappe à pauvreté renvoie à la question de la participation ou non au marché du travail ou à celle de l'acceptation d'un emploi ou de l'augmentation de la durée du travail (en passant, par exemple, d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps plein). D'autre part, elle concerne également les individus qui, tout en exerçant un emploi, appartiennent à des ménages qui restent sous le seuil de pauvreté monétaire, et qui sont généralement qualifiés de «travailleurs pauvres». Parmi eux, certains sont dans cette situation en raison de leurs conditions d'emploi (salaires, horaires faibles ou intensité d'emploi trop faible sur l'année ou à un moment donné), d'autres le sont en raison de leur situation familiale (nombre d'apporteurs de ressources dans le ménage, charges familiales).

Quoi qu'il en soit, plusieurs réformes récentes adoptées en France, comme dans nombre d'autres pays, ont visé à rendre le travail financièrement plus attractif selon la stratégie affichée au niveau européen de *making work pay*. Dans leurs modalités, ces réformes ont cherché d'une part à réduire ou à supprimer, en cas de reprise d'activité, la perte des revenus et des avantages liés à la perception de prestations de transferts, notamment de minima sociaux qui sont des prestations différentielles, et d'autre part à compenser les coûts liés à la reprise ou à l'occupation d'un emploi : garde d'enfants, transports, habillement.

Avant les réformes de la fin des années 1990, les allocataires de minima sociaux reprenant un emploi faiblement rémunéré voyaient bien souvent leur niveau de vie ne s'améliorer que très faiblement. Dans certains cas, ils subissaient même une réduction de leur revenu disponible. De plus, à court terme, la reprise d'un emploi à temps plein était moins favorisée que celle d'un emploi à temps partiel.

La faiblesse des incitations financières à la reprise de l'emploi s'expliquait principalement par la discontinuité des droits sociaux subie par les personnes sortant des minima sociaux. La reprise d'un emploi se traduisait par la perte d'un ensemble de droits connexes associés au statut d'allocataire lui-même et non pas à son niveau de ressources. Par exemple, le mode de calcul des allocations logement conduisait à une chute sensible du niveau de l'aide lors de la sortie du minimum social.

Encadré 6

Les facteurs d'évolution des ressources des titulaires du Rmi et des bas salaires depuis 1989

De nombreuses réformes ont eu des impacts sur les ressources disponibles des ménages à bas revenus, que les personnes soient en emploi ou pas.

Certaines ont bénéficié exclusivement aux titulaires de minima sociaux ou aux individus en emploi.

Les allocataires du Rmi sont ainsi spécifiquement concernés par la suppression de la taxe d'habitation en 1991, par l'attribution d'une « prime de Noël » depuis décembre 1998 et par l'exclusion des majorations pour âge des allocations familiales pour le calcul du montant du Rmi depuis 1999. Les mécanismes d'intéressement à la reprise de travail, qui permettent de cumuler le bénéfice d'une allocation et d'un salaire pendant un certain temps, ont été renforcés en 1998 puis en 2001 : allongement de la période de droit au cumul à taux plein, extension des mécanismes d'intéressement à l'Api et à l'Ass.

Les personnes en emploi bénéficient depuis 2001 de la Prime pour l'emploi. Cette prime est un crédit d'impôt destiné aux personnes rémunérées entre 0,3 et 1,4 Smic, sous conditions de ressources du foyer fiscal. Son niveau est maximum pour les salariés rémunérés au Smic à temps plein.

La réforme des barèmes des aides au logement intervenue entre 1997 et 2002 a consisté à accorder aux ménages disposant de faibles revenus d'activité une aide égale à celle dont bénéficiaient les titulaires du Rmi. Par ailleurs, l'unification des plafonds de loyer entre les parcs privé et Hlm a conduit à améliorer les allocations de logement familiales et sociales et a supprimé les incohérences antérieures.

De même, l'allègement de la taxe d'habitation en 2000 a permis d'accorder aux salariés faiblement rémunérés un avantage proche de celui des allocataires du Rmi : la taxe d'habitation est désormais progressive en fonction du revenu. De plus, le principe d'exonération dont bénéficient les titulaires de minima sociaux a été étendu à l'année qui suit la sortie du minima.

D'autres réformes ont eu des effets pour l'ensemble des ménages à faibles ressources, qu'elles proviennent d'un minimum social ou du travail : la majoration de l'allocation de rentrée scolaire en 1993, la mise en place de la Cmu complémentaire en 1999 et la revalorisation de l'avantage familial de l'allocation logement en 2000 en font partie.

Parmi les réformes intervenues depuis la création du Rmi, les plus récentes ont explicitement eu pour objet d'améliorer les incitations financières à la reprise d'un emploi et à l'augmentation de la durée du travail : amélioration des mécanismes d'intéressement pour les titulaires de minima sociaux reprenant un emploi, lissage des effets de seuil liés à la perte d'avantages connexes au bénéfice des minima sociaux lors de la reprise d'un emploi, mise en place de dispositifs réservés aux faibles revenus d'activité, etc.

Plusieurs modifications du système fiscal sont également intervenues : baisse des taux marginaux d'imposition, aménagement de la décote pour limiter le taux marginal de l'impôt sur le revenu en entrée de barème. Elles ont également contribué à rendre le travail faiblement rémunéré plus attractif.

Les analyses, notamment celles élaborées à partir de cas types, convergent pour

constater que les trappes à inactivité ont depuis lors considérablement diminué²⁸. Les réformes récentes ont restauré l'intérêt financier de la reprise du travail, intérêt croissant en fonction de la durée du travail. Elles ont également accru l'intérêt de rechercher un temps plein plutôt qu'un temps partiel.

Ces conclusions, élaborées à partir de cas types, doivent toutefois être nuancées. En effet, les aides locales (action sociale des Caf, communale, aides associatives, etc.) ne sont pas intégrées. Elles peuvent pourtant avoir un impact significatif : une évaluation fondée sur le recensement des aides existant dans dix villes²⁹ montre que ces aides accroissent de plus d'un quart celles tirées des transferts nationaux. Généralement ciblées sur les personnes dont les ressources sont inférieures au Rmi et très décroissantes au-delà, leur prise en compte atténuerait le constat d'une suppression des effets de seuil à la sortie du Rmi.

Sur longue période, les écarts de ressources entre minima sociaux et bas salaires ont eu tendance à s'accroître

Il est intéressant de comparer les évolutions des niveaux de vie des ménages comprenant des travailleurs à bas salaires avec celles des ménages bénéficiant du Rmi depuis 1989³⁰. Il s'agit de suivre, d'une part, les progressions respectives du Smic et du Rmi (respectivement +18% et +5% d'augmentation en euros constants entre 1989 et 2003) et, d'autre part, les nombreuses réformes des transferts sociaux dont bénéficient les familles modestes (cf. encadré 6), qui ont eu une incidence variant avec la nature des revenus et les configurations familiales.

Seule l'hypothèse des ménages locataires de leur logement a été étudiée pour tenir compte des réformes des aides au logement. De plus, pour les personnes isolées, on a considéré qu'elles étaient locataires d'un logement du parc privé, situation qui est la plus fréquente. D'après l'enquête Logement 2002, seules 28% des personnes isolées à bas revenus, hors retraités et étudiants, sont locataires dans le parc social, contre 40% dans le parc privé. Les autres types de ménages à bas revenus, hors retraités et personnes âgées, sont plus fréquemment locataires dans le parc social. Par exemple, 56% des familles monoparentales à bas revenus sont locataires du secteur social.

28. Hagneré A., Tranny A., «L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité», *Economie et Statistiques*, n° 346-347, Insee 2002. Fratacci L., *op. cit.*, Courtioux P., Le Minez S., *op. cit.*

29. Anne D., L'Horty Y., «Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi», *Economie et Statistiques*, n° 357-358, Insee, 2002.

30. Albouy V., Bouton F., Colin C., «Rmistes et bas salaires : quelles évolutions des ressources depuis 1989?», *Les Travaux de l'Observatoire 2003-2004*.

Encadré 7

La prise en compte de la Cmu

Pour intégrer l'ensemble des réformes intervenues sur la période, on a choisi de prendre en compte l'introduction de la Cmu complémentaire, prestation en nature. Par convention, on a valorisé cet avantage au niveau du forfait versé aux assureurs complémentaires pour chaque personne prise en charge au titre de la Cmu. Cette convention ne reflète pas la réalité de l'avantage en nature, qui dépend de la consommation de soins et, *in fine*, de l'état de santé des individus. De plus, on ne tient pas compte de l'ancienne aide médicale départementale dont les barèmes et l'étendue variaient selon les départements. L'effet de l'introduction de la Cmu est donc certainement surestimé pour ceux qui en bénéficiaient, *a fortiori* pour ceux qui se trouvaient dans les quelques départements où la couverture garantie par l'aide médicale était plus favorable que celle apportée par la Cmu.

Dans l'ensemble, ces réformes ont contribué à améliorer le niveau de vie des ménages pauvres et modestes, qu'ils soient salariés ou qu'ils dépendent du Rmi, dans des proportions plus importantes que les seules progressions du Smic et du Rmi. Les évolutions sont toutefois extrêmement variables selon les configurations familiales et le temps de travail pour les ménages comprenant un salarié. C'est pour les salariés isolés bénéficiant d'un demi-Smic que la situation s'est la plus nettement améliorée. Au total, les différentes réformes ont accru l'écart de ressources entre les familles de salariés modestes et celles qui dépendent du Rmi, sauf pour les familles nombreuses et les familles monoparentales avec deux enfants. En 2003, à revenus initiaux équivalents, les ressources des ménages comprenant un salarié sont systématiquement supérieures à celles de ménages sans revenus d'activité, ce qui n'était pas toujours le cas en 1989. Mais ces écarts demeurent extrêmement variables.

Encadré 8

L'évolution des ressources des bénéficiaires du Rmi et des ménages au Smic

La progression des ressources des bénéficiaires du Rmi entre 1989 et 2003 a été beaucoup plus favorable que celle du seul Rmi (+5 %). Elle est comprise entre 14 à 43 % selon la configuration familiale.

Tableau 23

Evolution des ressources mensuelles disponibles des ménages bénéficiant du Rmi entre 1989 et 2003 et décomposition des effets des principales réformes intervenues depuis 1989

| | Evolution des ressources mensuelles disponibles entre 1989 et 2003 | | Effets des principales réformes intervenues depuis 1989 | | | | | |
|-------------------------------|--|---------|---|---------------|---------|-------------------|---------------------|-------|
| | En euros constants 2003 | En % | Complément de Rmi (1) | Prime de Noël | Cmu (3) | Taxe d'habitation | Allocation logement | Ars |
| Personnes seules (2) | +77 € | (+14 %) | +17 € | +13 € | +24 € | +29 € | -6 € | |
| Parents isolés avec 2 enfants | +223 € | (+25 %) | +35 € | +23 € | +71 € | +29 € | +42 € | +30 € |
| Couples avec 2 enfants | +256 € | (+25 %) | +37 € | +27 € | +94 € | +29 € | +42 € | +30 € |
| Couples avec 4 enfants | +560 € | (+43 %) | +206 € | +37 € | +142 € | +29 € | +102 € | +60 € |

Source : calculs Insee - contribution aux *Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté*.

(1) Les compléments de Rmi sont dus à l'augmentation de 5 % en euros constants du niveau du Rmi sur la période et à la modification de la prise en compte des allocations familiales dans la base ressource (exclusion des majorations pour âge des allocations familiales à partir de 1999).

(2) Personne seule dans un logement non éligible à l'Aide personnalisée au logement.

(3) L'avantage lié à la Cmu complémentaire a été valorisé sur la base du montant du forfait Cmu que l'Etat rembourse aux mutuelles et assurances privées pour chaque personne affiliée à la Cmu.

Les ressources des familles au Rmi ont progressé plus vite que celles des allocataires vivant seuls. Les familles ont particulièrement bénéficié de la revalorisation de l'avantage familial de l'allocation logement, de l'augmentation de l'allocation de rentrée scolaire et de l'instauration de la couverture maladie universelle.

Les ressources des familles nombreuses vivant du Rmi ont augmenté plus vite que celles des autres familles. Ces familles ont fait l'objet de deux dispositions spécifiques : la revalorisation du Rmi à partir du troisième enfant et l'exclusion de la majoration pour âge des allocations familiales dans la base ressource servant à calculer le Rmi.

Ces évolutions doivent être pondérées par la représentativité des différents cas type dans la population des bénéficiaires de Rmi : les personnes seules, cas type le plus significatif, représentent environ 60 % des allocataires, les familles monoparentales avec deux enfants 7 %, les couples avec quatre enfants 3 % et les couples avec deux enfants 4 %.

Les revenus disponibles des ménages à bas salaires ont, dans l'ensemble, progressé plus rapidement que le Smic, dans des proportions extrêmement variables selon la configuration familiale et la durée de travail.

Tableau 24

Evolution des ressources mensuelles disponibles des ménages à bas salaires entre 1989 et 2003 et décomposition des effets des principales réformes intervenues depuis 1989

Cas des ménages dont les revenus du travail équivalent à 0,5 Smic

| | Evolution des ressources | | Effets des principales réformes intervenues depuis 1989 | | | | | | | |
|-------------------------------|--------------------------|-------|---|-------|-----------------------|---------------|---------|-------|---------------------|-------|
| | En euros constants 2003 | En % | Revenu d'activité | Ppe | Complément de Rmi (1) | Prime de Noël | Cmu (3) | Th | Allocation logement | Ars |
| Personnes seules (2) | +321 € | +85 % | +55 € | +27 € | | | +24 € | +22 € | +193 € | |
| Parents isolés avec 2 enfants | +274 € | +28 % | +55 € | +35 € | | | +71 € | +29 € | +61 € | +30 € |
| Couples avec 2 enfants | +321 € | +32 % | +55 € | +39 € | -18 € | +27 € | +94 € | +29 € | +68 € | +30 € |
| Couples avec 4 enfants | +545 € | +40 % | +55 € | +44 € | +71 € | +37 € | +142 € | +29 € | +123 € | +60 € |

Cas des ménages dont les revenus du travail équivalent à 1 Smic

| | Evolution des ressources | | Effets des principales réformes intervenues depuis 1989 | | | | | | |
|-------------------------------|--------------------------|-------|---|-------|---------|-------|---------------------|-------|--|
| | En euros constants 2003 | En % | Revenu d'activité | Ppe | Cmu (3) | Th | Allocation logement | Ars | |
| Personnes seules (2) | +185 € | +24 % | +110 € | +37 € | | +2 € | +36 € | | |
| Parents isolés avec 2 enfants | +194 € | +14 % | +110 € | +45 € | | +13 € | +3 € | +30 € | |
| Couples avec 2 enfants | +230 € | +27 % | +110 € | +49 € | +94 € | +17 € | +23 € | +30 € | |
| Couples avec 4 enfants | +451 € | +26 % | +110 € | +54 € | +142 € | +29 € | +72 € | +60 € | |

Source : calculs Insee - contribution aux *Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté*.

(1) Les compléments de Rmi sont dus à l'augmentation de 5 % en euros constants du niveau du Rmi sur la période et à la modification de la prise en compte des allocations familiales dans la base ressource (exclusion des majorations pour âge des allocations familiales à partir de 1999).

(2) Personne seule dans un logement non éligible à l'Aide personnalisée au logement.

(3) L'avantage lié à la Cmu complémentaire a été valorisé sur la base du montant du forfait Cmu que l'Etat rembourse aux mutuelles et assurances privées pour chaque personne affiliée à la Cmu.

La fourchette d'évolution des ménages à bas salaires se situe entre +14 % et +85 %.

Les progressions les plus importantes concernent les ménages dont les revenus d'activité équivalent à un demi-Smic, et en particulier les personnes seules (+85 %). En 1989, en dehors de leurs revenus d'activité, les personnes seules ne recevaient aucune allocation parmi celles considérées dans ces estimations ; elles devaient de plus payer la quasi-totalité de la taxe d'habitation. En 2003, elles ont accès à l'allocation logement et à la prime pour l'emploi ; elles ne paient presque plus de taxe d'habitation ; certaines d'entre elles ont accès à la couverture maladie universelle. Pour un salarié au Smic

à mi-temps, l'ensemble de ces prestations représente 265 euros mensuels, soit le tiers de ses ressources. L'allocation logement représente à elle seule 200 euros mensuels. Le « bouclage » de l'allocation logement est donc de loin la réforme majeure de la période pour les salariés modestes vivant seuls.

Parmi les ménages comprenant un actif au Smic à temps plein, les parents isolés avec deux enfants sont ceux dont les ressources ont le moins augmenté (+ 14 %). Contrairement aux autres familles à bas salaires, elles n'ont en général pas accès à la Cmu et sont toujours redevables de la taxe d'habitation.

Alors que l'évolution du montant du Smic a été plus favorable que celle du seul Rmi entre 1989 et 2003, l'écart de revenu disponible entre les ménages de salariés modestes et les ménages vivant avec le Rmi sans revenu d'activité ne s'est pas creusé pour toutes les configurations familiales.

Tableau 25

Evolution entre 1989 et 2003 de l'écart de ressources entre Rmistes et bas salaires

| | | Ecart en 1989 | Ecart* en 1993 | Ecart en 2003 |
|-------------------------------|----------|---------------|----------------|---------------|
| Personnes seules** | 0,5 Smic | - 32 % | - 1 % | + 10 % |
| | 1 Smic | + 41 % | + 50 % | + 53 % |
| Parents isolés avec 2 enfants | 0,5 Smic | + 8 % | + 7 % | + 11 % |
| | 1 Smic | + 49 % | + 45 % | + 36 % |
| Couples avec 2 enfants | 0,5 Smic | - 3 % | - 2 % | + 3 % |
| | 1 Smic | + 14 % | + 13 % | + 16 % |
| Couples avec 4 enfants | 0,5 Smic | + 5 % | - 1 % | + 2 % |
| | 1 Smic | + 34 % | + 25 % | + 18 % |

Source : calculs Insee.

Lecture : en 1989, les couples avec quatre enfants et un seul actif à temps plein rémunéré au Smic disposaient d'un revenu supérieur de 34 % à celui des mêmes couples sans revenu d'activité.

* L'aide médicale n'est pas prise en compte en 1993 : elle était en effet très diversement répartie à cette époque.

** Vivant dans un logement non éligible à l'Apl.

L'écart s'est accru pour les personnes seules locataires dans le parc privé. C'est particulièrement vrai pour les salariés au Smic à temps partiel. En 1989, les salariés au Smic à mi-temps étaient très désavantagés par rapport aux Rmistes. Leurs ressources étaient inférieures de 180 euros par mois à celles des Rmistes sans revenu d'activité. En 2003, leurs ressources dépassent celles des Rmistes de 10 % (+64 euros par mois). L'écart s'est également accru en faveur des personnes seules au Smic à temps plein par rapport aux Rmistes, de 41 % en 1989 à 53 % en 2003 (+336 euros mensuels).

A *contrario*, l'écart s'est réduit pour les familles avec quatre enfants. Il est passé de 34 % à 18 % (320 euros par mois), soit sensiblement le même que pour les couples avec deux enfants. Les familles nombreuses au Rmi ont bénéficié d'une revalorisation importante de leurs ressources depuis 1989. Dans le même temps, les ressources des familles nombreuses à bas salaires ont augmenté de manière comparable à celles des autres familles.

Pour les couples avec deux enfants, l'écart de ressources s'est en revanche accru, mais de façon très modérée. En particulier, lorsque le parent actif est payé au Smic à temps partiel, les ménages de salariés modestes avaient des ressources disponibles inférieures à celles des ménages au Rmi en 1989. Cette situation est corrigée en 2003, même si la différence de revenus est faible (+3 %, soit 39 euros par mois entre un Rmi et un Smic à mi-temps).

La place des incitations financières dans les déterminants du retour à l'emploi doit être relativisée

Si les réformes entreprises vont dans le sens d'une plus grande cohérence du système socio-fiscal et permettent d'améliorer la situation financière des titulaires de minima sociaux reprenant un emploi, on ne dispose pas d'un recul suffisant pour évaluer dans quelle mesure elles se sont traduites par un changement réel des comportements face au travail.

A cet égard, les enquêtes réalisées auprès des bénéficiaires de minima sociaux tendent à relativiser la pertinence des approches purement monétaires. Elles confirment que les incitations financières au travail ne constituent qu'un déterminant parmi d'autres des comportements individuels vis-à-vis de l'emploi.

L'élasticité de l'offre de travail aux incitations financières³¹ est en effet variable. Si l'extension de l'Ape³² en 1994 s'est traduite par une baisse du taux d'emploi suffisamment forte et rapide pour prouver l'existence d'une élasticité forte, l'introduction du Rmi n'a en revanche aucunement introduit de rupture sur l'évolution des taux d'emploi des hommes seuls. Les approches monétaires des travaux réalisés sur les trappes à pauvreté sont partielles : elles n'intègrent ni l'activité de production domestique (garde d'enfants, suivi de la scolarité des enfants, travaux ménagers, etc.), ni les coûts engendrés par la reprise d'un emploi autres que ceux liés à la réduction de la production domestique (frais de transport, etc.). Pourtant, la prise en compte de ces éléments serait de nature à éclairer les arbitrages des individus.

De plus, la complexité des minima sociaux et des droits rattachés est telle qu'elle est susceptible de brouiller la lisibilité du gain, ou de la perte, monétaire attendu suite à la reprise d'un emploi. La sophistication des calculs réalisés sur cas type est à la mesure de cette complexité et fait douter de la possibilité, pour les personnes concernées, d'avoir accès à une information claire et complète et donc d'être à même d'avoir un comportement parfaitement rationnel sur le plan économique, ce que présupposent les théories sur les trappes à non-emploi.

Enfin, l'enquête sur le devenir des bénéficiaires du Rmi montre qu'en 1998 un tiers de ceux qui ont repris un emploi déclarent n'y avoir aucun intérêt financier à court terme et 12% déclarent même y perdre. Ces décisions de retour à l'emploi intègrent des aspects non immédiatement monétaires : choix d'un emploi faiblement rémunéré permettant de meilleures perspectives d'insertion à moyen terme, valeur

31. Piketty T., « L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », *Economie et Prévision*, n° 132-133, 1998.

32. Destinée aux parents qui arrêtent de travailler pour élever leur enfant.

sociale attachée au travail... Enfin, il convient de rappeler qu'une proportion significative de bénéficiaires de minima sociaux occupent un emploi (cf. encadré 9).

Encadré 9

Les bénéficiaires de minima sociaux ne sont pas coupés de l'emploi

Près d'un quart des bénéficiaires du Rmi, de l'Api ou de l'Ass occupaient un emploi à la date de l'enquête menée par la Drees³³. Les emplois occupés sont le plus souvent temporaires et à temps partiel contraint. Par exemple, plus de 30 % des emplois occupés par les bénéficiaires du Rmi sont des emplois aidés : en très grande majorité des Ces³⁴, en nombre plus restreint des Cec³⁵ et des contrats d'alternance.

Les emplois salariés occupés par les bénéficiaires de l'Api sont très proches de ceux décrits pour les bénéficiaires du Rmi. Près de 30 % sont des emplois aidés, avec une large prédominance des Ces. De même, les emplois à temps partiel apparaissent être la norme et l'emploi à temps plein l'exception. Ce temps partiel est massivement contraint puisque les allocataires de l'Api sont 83 % à déclarer vouloir travailler davantage (87 % pour ceux qui ne touchent plus l'allocation et 78 % pour ceux qui la perçoivent encore). Pour les bénéficiaires du Rmi, le souhait est identique : ils sont 86 % à vouloir travailler plus longtemps.

Par ailleurs, il doit être rappelé que le retour à l'emploi des titulaires de minima sociaux dépend évidemment des conditions du marché du travail et de leur capacité à s'insérer dans ce marché. Pour ceux qui sont les plus éloignés du marché de l'emploi, la question de la reprise d'un emploi ne peut pas être envisagée indépendamment d'actions d'insertion plus globales (accompagnement social ou médical, formation, etc.).

Politiques de transferts de revenus et politiques de l'emploi : des approches complémentaires

La complémentarité des politiques de transferts de revenus et des politiques de l'emploi s'est accrue au cours des dernières années. Les réformes sociales et fiscales ont atténué la faiblesse des conditions salariales d'une partie des personnes en emploi, tandis que la politique de l'emploi a ciblé ses efforts sur les personnes les plus éloignées du marché du travail, en particulier les bénéficiaires de minima sociaux.

33. Les éléments qui suivent s'appuient sur une enquête réalisée en mars 2003 par la Drees en partenariat avec l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, la Cnaf, la Dares, l'Unédic, la Cdc, le Cerc auprès de 5 000 allocataires de quatre minima sociaux en décembre 2001 (Aah, Api, Ass, Rmi). En raison du handicap, les conditions de vie des allocataires de l'Aah diffèrent profondément de celles des autres allocataires et nécessitent une analyse spécifique qui n'est pas intégrée ici.

34. Les Contrats emploi-solidarité (Ces) sont des contrats de travail à temps partiel et à durée déterminée, rémunérés au Smic horaire. La durée maximale du contrat est de douze mois (elle peut être prolongée jusqu'à vingt-quatre mois) et la durée de travail hebdomadaire est limitée à vingt heures. Les employeurs ne doivent pas appartenir au secteur marchand ni aux services de l'Etat.

35. Les Contrats emploi-consolidé (Cec) sont des contrats de travail à durée déterminée (au maximum cinq ans) ou indéterminée, rémunérés au Smic horaire. Dans certains cas, ils prolongent un Ces. La durée de travail hebdomadaire est d'au minimum 30 heures.

Les réformes entreprises sur la période 1998-2002 ont permis d'améliorer significativement la situation des ménages à revenus modestes

Si les réformes présentées précédemment renforcent l'incitation à reprendre un emploi, en particulier pour les allocataires de minima sociaux, elles améliorent également le revenu des ménages les plus modestes. La simulation³⁶ des effets cumulés des réformes de la taxe d'habitation, des aides au logement, de l'impôt sur le revenu et de l'instauration de la prime pour l'emploi montre que les améliorations les plus significatives concernent les ménages bénéficiant de revenus compris entre 0,5 et 1 Smic. Pour cette tranche de revenus, les progressions de niveau de vie permises par les différentes réformes varient entre 8 et 12%.

En revanche, les ménages les plus pauvres bénéficient peu ou pas des réformes récentes. Leur revenu du travail, lorsqu'ils en ont un, est quelquefois trop faible pour qu'ils bénéficient de la Ppe : seulement 17% des ménages pauvres sont concernés par la Ppe. Ils sont très peu redevables de l'impôt (2% d'entre eux) et ne sont en conséquence pas concernés par les aménagements de la décote et des taux d'imposition. Enfin, la réforme des aides au logement ne bénéficie qu'aux ménages pauvres locataires ou accédants à la propriété, soit à peine plus de la moitié de l'ensemble des ménages pauvres. Les autres, hébergés, sans domicile fixe ou propriétaires (non accédants), ne sont pas concernés par ces prestations. Pour les ménages pauvres, l'amélioration globale du niveau de vie liée aux réformes récentes est inférieure à 2%.

Tableau 26

Variation du revenu après application des différentes réformes : deux cas types

| Revenu d'activité | Revenu mensuel disponible (législation 2000) | Revenu mensuel disponible 2002 | Variation du revenu disponible | dont : variation Ppe | dont : variation Al | dont : variation Th | dont : variation Ir (hors Ppe) |
|-------------------|--|--------------------------------|--------------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|--------------------------------|
| Célibataire | | | | | | | |
| 0 | 627 | 628 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| 0,5 | 618 | 704 | 86 | 21 | 36 | 29 | 0 |
| 1 | 900 | 1 007 | 107 | 36 | 11 | 36 | 24 |
| Couple mono-actif | | | | | | | |
| 0 | 981 | 976 | -5 | 0 | -5 | 0 | 0 |
| 0,5 | 930 | 1 006 | 76 | 34 | 40 | 0 | 5 |
| 1 | 1 091 | 1 205 | 114 | 45 | 44 | 15 | 10 |

Source : Maquette Paris, Direction de la prévision ; montants en euros 2002.

Lecture : un célibataire ayant un revenu d'activité égal au Smic (emploi à temps plein toute l'année rémunéré au Smic horaire) dispose d'un revenu mensuel de 1 007 € avec la législation 2002, contre 900 € avec la législation 2000 : le surcroît de revenu disponible de 107 € par mois est imputable pour 36 € au bénéfice de la Ppe, pour 11 € à des allocations logement plus généreuses, pour 36 € à l'acquittement d'une taxe d'habitation plus faible et pour 24 € à un impôt sur le revenu moins important.

36. Le Minez S., Courtioux P., Fratacci L., *op. cit.*

La contribution des différents éléments de réforme à la progression des niveaux de vie des ménages modestes varie en effet selon leur niveau de revenu et leur composition familiale.

Pour un célibataire percevant un demi-Smic, l'augmentation de 12% du revenu disponible est attribuable pour un quart à la perception de la Ppe, pour près de 40% à la réforme des allocations logement et pour un tiers à la réforme de la taxe d'habitation.

Le gain de revenu disponible d'un célibataire, sans enfants, rémunéré au Smic, de l'ordre de 11%, est davantage attribuable aux changements de fiscalité qu'à la réforme des allocations logement. En effet, l'impact de la Ppe est plus important (le montant de la Ppe individuelle étant au maximum au niveau du Smic) et contribue pour un tiers à la progression du niveau de vie. La réforme de la taxe d'habitation et celle des taux d'imposition représentent respectivement le tiers et un peu moins du quart de l'amélioration constatée.

Pour les couples mono-actifs dont les ressources sont comprises entre un demi-Smic et le niveau du Smic, ce sont les évolutions des aides au logement et l'introduction de la Ppe qui contribuent le plus à l'amélioration du niveau de vie.

De façon générale, les réformes récentes auront permis d'améliorer la situation des salariés à bas salaires, sans pour autant modifier nettement celle des populations pauvres, en particulier quand elles sont privées d'emploi.

Les politiques de l'emploi, en ciblant les plus exclus, contribuent à lutter contre la pauvreté

A côté des politiques générales visant à développer le volume d'emplois créés, les politiques de l'emploi ont aussi vocation à faciliter l'accès ou le retour à l'emploi de publics «en difficulté» que sont les jeunes et les chômeurs de longue durée, en incitant les employeurs à les embaucher ou en leur proposant des formations.

Depuis quelques années, le bénéfice de ces mesures ciblées d'aide à l'emploi a été recentré de manière volontariste au profit de publics jugés prioritaires tels les allocataires de minima sociaux (Rmi, Ass). Ce recentrage s'est traduit par une croissance modérée, entre 1998 et 2002, de la part des allocataires du Rmi et de l'Ass entrés dans les dispositifs ciblés de la lutte contre l'exclusion (cette proportion passe de 34% à 38%). Mais ce recentrage ne doit pas masquer le fait que le volume général des emplois aidés n'a cessé de baisser, passant d'environ 970 000 emplois en 1998 à 640 000 en 2002³⁷. Le nombre d'emplois aidés proposés aux publics prioritaires s'est donc significativement replié : le nombre d'allocataires de l'Ass et du Rmi entrés dans les dispositifs ciblés a reculé de 85 000 entre les deux dates.

L'efficacité de ces mesures en termes de retour à l'emploi peut être évaluée grâce à des panels de bénéficiaires. L'impact sur le retour à l'emploi est en général favorable, surtout pour les contrats aidés du secteur marchand, car la majorité des bénéficiaires occupent un emploi deux années après leur sortie du dispositif³⁸. Ainsi,

37. Guimiot A., Klein T., « Que deviennent les pauvres passés par un dispositif de la politique de l'emploi? », *Les Travaux de l'Observatoire 2003-2004*.

38. Pour plus de précisions selon les dispositifs, voir *Premières Informations, Premières Synthèses*, n° 52.3, Dares, décembre 2002.

74% des personnes sorties fin 1999 d'un Contrat initiative emploi (Cie) occupaient un emploi non aidé au printemps 2002 : le passage par un contrat aidé a donc constitué pour elles un tremplin vers l'emploi classique. Les contrats aidés du secteur non marchand – Contrat emploi-solidarité (Ces) et Contrat emploi-consolidé (Cec) – connaissent des taux d'insertion dans l'emploi moins élevés (de l'ordre de 60%), et les trajectoires de leurs bénéficiaires restent davantage marquées par l'emploi aidé. Ces différences de taux de retour à l'emploi sont pour partie le reflet du plus grand éloignement vis-à-vis du marché du travail des publics bénéficiaires de contrats non marchands («effet de sélection»). L'entrée dans un programme d'aide à l'emploi résulte en effet de multiples facteurs: caractéristiques et motivations propres aux individus, stratégie des acteurs du service public de l'emploi face aux divers publics, pratiques de recrutement des employeurs. De ce point de vue, la comparaison du profil des allocataires du Rmi et de l'Ass entrés en Ces ou en Cie en 2002 montre que les bénéficiaires de Ces sont nettement moins diplômés et depuis plus longtemps au chômage que les entrants en Cie : 21 % des allocataires du Rmi et 48 % des titulaires de l'Ass entrés en Ces ont au moins trois ans d'ancienneté au chômage, contre 8% et 30% en Cie.

Les publics «en difficulté» peuvent également bénéficier de dispositifs non ciblés de la politique de l'emploi. Par exemple, le dispositif nouveaux services, emplois jeunes a permis à des jeunes peu qualifiés ou résidant dans des Zus d'intégrer un emploi : 20 % des embauches en emplois jeunes en 2000 et 2001 ont bénéficié à des jeunes de niveau de formation inférieur ou égal au niveau Cap-Bep et 9% des embauches en 2001 ont concerné des jeunes résidant en Zus.

Encadré 10

Caractéristiques des contrats aidés ciblés sur les publics prioritaires

Aides à l'embauche dans le secteur marchand

Cie (Contrat initiative emploi, 1995) : Cdi ou Cdd de douze à vingt-quatre mois, pour l'embauche de chômeurs de longue durée et des titulaires des minima sociaux, ouvrant droit jusqu'en 2002 à une exonération des cotisations patronales de Sécurité sociale à hauteur du Smic pendant deux ans maximum, complétée selon les cas d'une prime mensuelle. Depuis 2002, création d'une aide forfaitaire mensuelle cumulable avec les allègements généraux de cotisations employeurs.

Aides à l'embauche dans le secteur non marchand (établissements publics, collectivités territoriales, associations)

Ces (Contrat emploi-solidarité, 1990) : contrat de travail à mi-temps, de trois mois à douze mois, renouvelable dans la limite de vingt-quatre mois, rémunéré sur la base du Smic. Publics visés : les jeunes en difficulté, les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du Rmi. La rémunération est prise en charge en quasi-totalité par l'État, les cotisations sociales sont supportées par les régimes sociaux.

Cec (Contrat emploi-consolidé, 1992) : contrat de douze mois renouvelable dans la limite de cinq ans maximum, qui vise les mêmes catégories de personnes que le Ces. Rémunération prise en charge par l'État dans la limite de trente heures hebdomadaires et 1,2 Smic, de façon dégressive (de 60% la première année à 20% la dernière) ou constante (80%). Exonération des cotisations sociales employeurs.

Aides à l'embauche dans le secteur marchand et non marchand financées par les départements

Ci-Rma (Contrat d'insertion-Revenu minimum d'activité) : mis en place au 1^{er} janvier 2004, le Rma est un contrat de travail à temps partiel (vingt heures minimum par semaine) d'une durée de six mois renouvelable deux fois dans la limite de dix-huit mois. Public visé : bénéficiaires du Rmi pendant douze mois au cours des vingt-quatre derniers mois (le bénéfice de l'Ass étant assimilé au Rmi pour les personnes ayant épuisé leur droit au bénéfice de celle-ci). Les employeurs peuvent être du secteur marchand ou non marchand. Rémunération égale au minimum au Smic horaire. L'employeur reçoit une aide égale au montant du Rmi garanti pour une personne seule après abattement du forfait logement. Dans son volet marchand, l'employeur cotise au titre des charges patronales uniquement sur la différence entre le salaire versé et l'aide perçue. Dans son volet non marchand, l'employeur est exonéré des cotisations de Sécurité sociale. La conclusion de chaque contrat est subordonnée à la signature d'une convention entre le département et l'employeur. Celle-ci détermine les conditions de mise en œuvre du projet professionnel du salarié dans le cadre de son parcours d'insertion.

Aides à la création d'entreprises

Accre (Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise, 1979) : couverture sociale gratuite pendant douze mois accordée sur dossier aux chômeurs inscrits depuis au moins six mois qui créent ou reprennent une entreprise. Les bénéficiaires qui reçoivent un revenu de solidarité (Rmi, Ass...) le conservent durant six mois après la création.

Eden (Encouragement au développement d'entreprises nouvelles) : avance remboursable sur cinq ans d'un montant plafonné. Remplacée par une prime d'un montant moyen de 2 000 à 3 000 euros fin 2001.

Formation professionnelle

Sife (Stage d'insertion et de formation, 1994) : action de formation destinée notamment aux chômeurs de longue durée et à des publics prioritaires (Rmistes, parents isolés, jeunes bénéficiaires du programme Trace...), d'une durée moyenne de quatre cent soixante heures pour les Sife collectifs et de cent cinquante heures pour les Sife individuels en 2002.

En revanche, l'impact sur la pauvreté des politiques d'emploi ciblées est mal connu. En effet, l'emploi s'attache à la personne, alors que la pauvreté est définie au niveau du ménage. En outre, l'éligibilité aux mesures ne dépend pas du revenu des bénéficiaires mais de leur difficulté à accéder à l'emploi, à laquelle s'ajoutent des caractéristiques d'âge ou de situation sociale. Les revenus du ménage avant et après passage en contrat aidé doivent donc faire l'objet d'enquêtes spécifiques.

Une étude menée pour l'Observatoire³⁹ a mesuré les effets des entrées en contrat aidé sur les revenus d'allocataires du Rmi et de l'Ass célibataires sans enfants. Le plus souvent, l'entrée en contrat aidé leur permet de bénéficier de revenus supérieurs au seuil de pauvreté ; mais les effets diffèrent selon la nature du contrat aidé et la possibilité de cumuler le bénéfice de l'allocation avec le revenu d'activité (mécanisme d'intéressement). L'entrée en Cie, et dans une moindre mesure en Cec, suffit pour avoir un revenu d'activité supérieur au seuil de pauvreté, si l'on se réfère au salaire moyen perçu à l'entrée par les bénéficiaires en 2002. En

39. Guimiot A., Klein T., *op. cit.*

revanche, l'entrée en Ces ne procure un revenu supérieur au seuil de pauvreté que pour les allocataires du Rmi et seulement grâce au mécanisme d'intéressement qui est maintenu pendant toute la durée du contrat.

A plus long terme, le passage en contrat aidé permet aux anciens allocataires du Rmi ou de l'Ass d'accéder à l'emploi; mais ils connaissent des trajectoires plus instables et occupent moins souvent un emploi ordinaire que les autres bénéficiaires, plus de deux ans après leur sortie du contrat aidé. Ainsi, les trois quarts des anciens allocataires du Rmi entrés en Cie occupent un emploi ordinaire deux ans et demi après leur sortie du contrat et une nette majorité d'entre eux perçoivent un salaire supérieur au seuil de pauvreté (75 % après un passage en Ces et 90 % après un Cie). Pour autant, ils ont plus de risques que les autres d'avoir connu une période de chômage entre-temps.

Le passage par un contrat aidé favorise donc le retour à l'emploi, même si les trajectoires des anciens bénéficiaires de minima sociaux restent fragiles. Il n'en reste pas moins que, pour les personnes les plus en difficulté, le retour vers l'emploi nécessite le plus souvent la mise en œuvre d'un accompagnement individuel. A cet égard, le suivi des anciens bénéficiaires de contrats aidés montre que la formation et l'accompagnement pendant le passage par ces mesures sont des facteurs favorables à la réinsertion. Depuis plusieurs années, des efforts ont été réalisés au sein du service public de l'emploi pour développer une offre de suivi personnalisé, notamment en faveur des jeunes, à travers le programme Trace, et des chômeurs de longue durée (cf. encadré 11).

Encadré 11

Les dispositifs d'accompagnement individualisé des jeunes et des chômeurs

Le programme Trace

La loi d'orientation de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a créé le programme Trace (Trajectoires d'accès à l'emploi). Ce programme propose un accompagnement personnalisé pouvant durer dix-huit mois à des jeunes de 16 à moins de 25 ans, notamment ceux qui sont issus des quartiers relevant de la politique de la ville et des zones de revitalisation rurale. L'accompagnement est effectué par un conseiller « référent », avec une phase de diagnostic préalable permettant d'informer le jeune sur ses droits sociaux et d'identifier les facteurs de difficultés sociales et professionnelles.

La coordination du programme est confiée aux missions locales et aux permanences d'accueil d'information et d'orientation, qui mobilisent les différents outils de la politique de l'emploi, notamment les contrats aidés et les stages de formation.

A la fin 2002, 240 000 jeunes ont été concernés par le programme Trace.

Les résultats obtenus par le programme Trace sont encourageants⁴⁰. Les trajectoires professionnelles des jeunes qui entrent dans le programme sont semblables à celles de l'ensemble des jeunes en début de vie active : difficultés à obtenir un premier emploi, précarité (contrats temporaires et à temps partiel, emplois aidés), répercussions de ces difficultés sur l'insertion sociale. Mais, à terme, ce

40. *Premières Informations, Premières Synthèses, Dares*, « Trace, un parcours accompagné vers l'autonomie », octobre 2003.

dispositif d'accompagnement facilite l'accès à des emplois plus stables. Parmi les bénéficiaires entrés en décembre 1999 et interrogés au printemps 2002, huit sur dix ont accédé au moins à un emploi et un sur deux à une formation professionnelle, pendant leur participation au programme. A l'issue du programme, près de la moitié des jeunes bénéficiaires sont en emploi. Outre cette insertion professionnelle, l'aide offerte par l'accompagnement recouvre d'autres aspects : aide financière pour deux jeunes sur cinq (dans le cadre des fonds d'aide aux jeunes ou, plus ponctuellement, de la bourse d'accès à l'emploi), aide dans les démarches pour l'accès au logement, à la santé et aux droits sociaux (un jeune sur cinq).

Le nouveau Contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis), dont le premier volet est entré en vigueur en juillet 2003, se substituera partiellement aux emplois jeunes et au programme Trace. Ce dispositif qui s'adresse aux jeunes ayant un niveau de qualification peu élevé (*infra* Deug) comporte trois volets :

1^{er} volet : l'Etat subventionne l'embauche sur Cdd de trois ans d'un jeune de 18 à 22 ans porteur d'un projet à vocation sociale ou humanitaire. La prise en charge est de 33 % ou 66 % selon le domaine d'activité. Les collectivités territoriales peuvent compléter cette aide si elles le désirent.

2^e volet : les collectivités territoriales peuvent conclure avec les jeunes des contrats de deux ans maximum pour les accompagner de manière personnalisée vers l'emploi.

3^e volet : les collectivités territoriales peuvent conclure avec les jeunes des contrats de deux ans maximum pour les aider dans leur projet de création d'entreprise.

Le suivi personnalisé des chômeurs

L'Anpe a développé fin 1998 le Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (Spnde) en direction des chômeurs de longue et très longue durée, et des allocataires du Rmi. Ce service visait à proposer un suivi individualisé aux chômeurs susceptibles de rencontrer le plus de difficultés à s'insérer dans le marché du travail. Depuis juillet 2001, ce dispositif a fait place au Programme d'action personnalisée pour un nouveau départ (Pap/nd), Plan d'aide au retour à l'emploi (Pare). Il s'adresse systématiquement à l'ensemble des demandeurs d'emploi de façon préventive, en intervenant dès l'inscription. Le Programme d'action personnalisée (Pap) est défini lors de l'entretien initial et précise les services mobilisés par l'Anpe et le réseau de correspondants et de sous-traitants. Quatre niveaux d'offre de service sont mobilisables en fonction des difficultés plus ou moins grandes d'insertion sur le marché du travail, évaluées lors d'un entretien. Le cas échéant, un entretien d'actualisation du Pap a lieu six mois plus tard, et ainsi de suite en cas de chômage prolongé.

Si au total plus de cinq millions de Pap ont été conclus en 2002, les offres de service qui supposent un véritable suivi individuel sont peu prescrites lors de l'inscription à l'Anpe (12 % des cas pour l'« accompagnement renforcé », 1 % environ pour l'« appui social »). Mais conformément au principe de l'intensification progressive de l'intervention des services de l'emploi, les prestations les plus lourdes sont un peu plus fréquentes lors des Pap successifs (environ 16 % d'accompagnements renforcés et 2 % d'appuis sociaux).

Ces premiers éléments sont encore insuffisants pour pouvoir porter une appréciation sur l'efficacité de ce dispositif et notamment son effet sur la durée de chômage et le retour à l'emploi.

Le rôle de l'emploi dans la réduction de la pauvreté est essentiel, même si certains travailleurs n'échappent pas à la pauvreté. Les politiques de l'emploi peuvent constituer un outil de lutte contre la pauvreté dès lors qu'une partie des dispositifs bénéficient aux personnes les plus éloignées du marché du travail. C'est

l'orientation qui a été prise au cours des dernières années à travers le renforcement du ciblage des dispositifs sur les publics prioritaires cumulant des difficultés qui les exposent autant au sous-emploi qu'à la pauvreté monétaire. Ces politiques de l'emploi restent centrées sur le développement d'emplois aidés dans le secteur non marchand, même si les réformes récentes privilégient le secteur marchand. Elles ont un caractère fortement incitatif grâce à la baisse du coût du travail que représentent les contrats aidés pour les employeurs (cf. tableau 27).

Tableau 27

Impact de certains dispositifs d'aide à l'emploi sur le coût du travail

| Mesure | Aide financière à l'employeur | Montant | Baisse du coût du travail |
|--------|--|--|--|
| CES | Prise en charge partielle par l'Etat de la rémunération brute, calculée sur la base du taux horaire du Smic. | Entre 85 % et 95 % pour les publics prioritaires 65 % pour les autres publics | Entre 75 % et 95 % |
| | Exonération de cotisations patronales de Sécurité sociale | 100 % | |
| CEC | Prise en charge partielle par l'Etat de la rémunération brute dans la limite de 1,2 Smic et de 30 heures de travail par semaine. | 80 % pour les publics prioritaires* dégressive de 60 % la 1 ^{re} année à 20 % la 5 ^e année, pour les autres publics | Entre 65 % et 85 % |
| | Exonération de cotisations patronales de Sécurité sociale | 100 % | |
| CIE | Aide forfaitaire mensuelle | 500 euros pour les publics prioritaires* 330 euros pour les autres publics | Entre 20 % et 33 % |
| | Exonération de cotisations patronales de Sécurité sociale | Supprimée depuis le 1 ^{er} janvier 2002 | |
| CI-RMA | Aide forfaitaire mensuelle | Rmi garanti pour une personne seule après abattement du forfait logement | Entre 30 % et 60 % pour une rémunération au Smic horaire en fonction du temps de travail |
| | Exonération de cotisations patronales de Sécurité sociale | 100 % dans le secteur non marchand Cotisations de l'employeur sur la différence entre le salaire versé et l'aide perçue, dans le secteur marchand | |

Source : Dares.

* Les publics prioritaires comprennent notamment les personnes au chômage depuis douze mois bénéficiaires du Rmi, de l'Ass, de l'Api, handicapées ou âgées de plus de 50 ans.

Chapitre 3

L'accès aux droits fondamentaux

LES analyses développées cette année par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale permettent de mieux connaître les conditions de vie et d'accès aux droits fondamentaux des ménages pauvres.

Quatre thèmes ont fait l'objet de travaux spécifiques : le logement, la santé, l'éducation et la situation vis-à-vis des banques. Pour la santé et l'éducation, l'Observatoire s'est appuyé sur des revues de la littérature sur ces thèmes.

Les approches ont été différentes. Seul le thème du logement permet une étude spécifique de la population pauvre définie d'après des critères monétaires.

Pour les autres thèmes, les conditions particulières de vie des ménages pauvres sont généralement approchées au travers des groupes de population dont les caractéristiques laissent supposer qu'ils sont majoritairement composés de ménages pauvres. L'accès à l'éducation est, par exemple, essentiellement abordé à travers les différences de réussite ou d'échec scolaire des enfants selon la catégorie socioprofessionnelle de leurs parents. Par rapport à la définition traditionnelle de la pauvreté monétaire, ces travaux comportent donc plusieurs limites : les recoupements entre la population pauvre et les groupes étudiés sont partiels ; la problématique des inégalités sociales ou celle des difficultés des milieux modestes sont souvent mieux identifiées que les spécificités des conditions de vie ou d'accès aux droits des populations pauvres.

Les difficultés méthodologiques des travaux menés tiennent également à la définition d'indicateurs permettant de mesurer l'accès aux droits dans certains des champs étudiés. Le « mal logement » est approché par une série de critères qui restent encore incomplets pour rendre compte de toutes les formes d'inconfort. La mesure de l'exclusion bancaire et financière tout comme celle de l'échec scolaire se heurtent à l'absence de définition partagée de ces formes d'échec.

Néanmoins, l'ensemble des approches convergent vers un même constat de difficultés récurrentes et cumulées vécues par les populations pauvres. Ces difficultés sont quelquefois éloignées des représentations courantes de la pauvreté, en particulier des représentations émanant des personnes qui sont le plus éloignées de la pauvreté. Les formes extrêmes de l'exclusion, telles la privation de logement ou l'absence totale de compte bancaire, existent, mais elle ne concernent qu'une fraction limitée de la population pauvre. Les études réalisées rendent compte de réalités plus diverses et plus complexes.

La difficulté de la vie quotidienne des personnes pauvres

La description des difficultés spécifiques vécues par les personnes pauvres ne suffit pas à comprendre totalement leurs conditions de vie.

Les processus d'accumulation des difficultés et leur imbrication dans des trajectoires individuelles sont en effet mal connus.

Deux études menées pour l'Observatoire, portant sur les conditions de vie des allocataires de minima sociaux, et des habitants des Zones urbaines sensibles, permettent d'illustrer ces phénomènes de cumul de contraintes, qui peuvent interagir et se renforcer mutuellement. Mais de nouvelles recherches seraient nécessaires pour savoir quelles stratégies les personnes pauvres inventent pour vivre malgré ces contraintes, quelles sont leurs compétences et leurs aptitudes, quel est le rôle joué par la famille ou l'entourage... Une telle prise en compte de facteurs plus subjectifs permettrait de comprendre les facteurs favorisant la sortie de la pauvreté, ou au contraire les phénomènes d'« assignation à pauvreté » jusqu'à la reproduction de la pauvreté à travers les générations.

Les conditions de vie des allocataires de minima sociaux : des difficultés qui pèsent sur la vie quotidienne et l'insertion

L'enquête menée en 2003 auprès d'un échantillon de personnes bénéficiant de minima sociaux – Allocation aux adultes handicapés (Aah), Revenu minimum d'insertion (Rmi), Allocation aux parents isolés (Api), Allocation de solidarité spécifique (Ass) – illustre le cumul de difficultés vécues par les allocataires¹.

Des contraintes financières et matérielles qui pèsent sur la recherche d'emploi et entraînent des privations

Les allocataires du Rmi, de l'Ass et, dans une moindre mesure, de l'Api cherchent à participer au marché du travail. Seule une minorité d'entre eux restent inactifs. Plus de la moitié des allocataires, notamment ceux du Rmi, recherchent active-

1. Les éléments qui suivent s'appuient sur une enquête réalisée en mars 2003 par la Drees en partenariat avec l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, la Cnaf, la Dares, l'Unédic, la Cdc, le Cerc auprès de 5 000 allocataires de quatre minima sociaux en décembre 2001 (Aah, Api, Ass, Rmi). En raison du handicap, les conditions de vie des allocataires de l'Aah diffèrent profondément de celles des autres allocataires et nécessitent une analyse spécifique qui n'est pas intégrée ici. Pour une analyse globale de la situation des allocataires des quatre minima, cf. A. Belleville, *op. cit.*

ment un emploi, consultant les offres de l'Anpe, envoyant des candidatures spontanées aux employeurs, utilisant leur réseau de connaissances. Cependant, pour près de deux tiers des allocataires, la recherche d'emploi se heurte à des contraintes financières et matérielles. L'absence de moyens de transport est ainsi évoquée par près de la moitié des allocataires de l'Api et par plus de 40% des allocataires du Rmi et de l'Ass, et le coût des transports par plus de 40% des allocataires (Api, Rmi, Ass). Les difficultés de garde d'enfants font également figure d'obstacle à la recherche d'emploi, surtout pour les allocataires de l'Api.

Les personnes enquêtées subissent des contraintes financières qui les obligent à renoncer à certaines dépenses, les plus touchées étant les loisirs, l'habillement et les vacances. En 2002, seulement un tiers des allocataires de minima sociaux sont partis au moins une semaine en vacances, soit presque deux fois moins que la population générale. Ce sont les allocataires de l'Api et du Rmi qui déclarent le plus se priver en matière de loisirs, d'habillement et d'équipement mobilier.

Des difficultés et des insatisfactions vis-à-vis du logement

La plupart des allocataires de minima sociaux disposent de leur propre logement. L'hébergement par un proche concerne cependant entre 10% et 20% des allocataires selon le minimum social. Plus de la moitié des allocataires de minima sociaux sont locataires d'un logement, principalement dans le secteur Hlm : près de la moitié des allocataires de l'Api et quatre allocataires du Rmi sur dix habitent un logement Hlm. Les titulaires de l'Ass sont un peu moins nombreux dans ce cas et plus souvent propriétaires de leur logement, ayant plus fréquemment que les autres allocataires connu de longues périodes d'activité professionnelle.

Parmi ceux qui sont locataires, un allocataire de minimum social sur cinq vit dans un logement surpeuplé. Si le confort minimal, en termes d'équipement du logement et en tout premier lieu d'équipement sanitaire, est assuré pour plus de 90% des allocataires, ce chiffre reste cependant inférieur à celui observé pour l'ensemble de la population².

A cela s'ajoutent fréquemment des problèmes de chauffage, de vétusté et d'exiguïté, principaux sujets d'insatisfaction des allocataires habitant dans le parc privé. L'environnement du logement, notamment les nuisances sonores et la pollution, est également souvent source de mécontentement.

Ces ressentiments expliquent que 40% des allocataires souhaitent déménager, un désir de mobilité nettement plus important que celui de la population générale (25% des ménages en 2002). Environ une personne interrogée sur deux a entrepris des démarches pour déménager. Celles-ci n'ont abouti que dans très peu de cas (2 ou 3% seulement). Entre 6 et 14% des allocataires ont effectivement déménagé, mais souvent de façon contrainte, à la suite d'une expulsion ou d'une séparation.

2. Pour mémoire, en 2002, seulement 2,5% des résidences principales en France étaient dépourvues des éléments de confort minimum, Insee, enquête Logement 2002.

Des conditions de vie difficiles qui s'accompagnent de problèmes de santé

Seules 30% des personnes enquêtées déclarent ne souffrir d'aucune affection, tandis que la majorité d'entre elles indiquent cumuler plusieurs problèmes, parmi lesquels sont fréquemment cités les problèmes de dos, mais également les problèmes de santé mentale. Les allocataires sont beaucoup moins nombreux à se déclarer en bonne ou très bonne santé que dans la population générale : 43 % de la population masculine titulaire du Rmi, contre 79% de la population masculine générale. Cette perception ne reflète pas seulement l'état de santé plus dégradé, elle est également influencée par la qualité de l'insertion sociale de l'individu. Toutes choses égales par ailleurs, avoir un emploi, être propriétaire de son logement, avoir une bonne estime de soi augmentent la probabilité de se déclarer en bonne ou très bonne santé.

Parmi les facteurs expliquant cet état de santé plus dégradé ou ressenti comme tel, un tiers des allocataires considèrent que leurs conditions de vie affectent leur santé. Ils citent en premier lieu les problèmes financiers. Les difficultés à trouver un emploi et les problèmes familiaux sont également mis en avant.

A contrario, plus de la moitié des allocataires du Rmi et plus d'un tiers des allocataires de l'Ass déclarent ne pas rechercher d'emploi en raison de leur mauvais état de santé. Les allocataires de l'Ass renoncent à chercher un emploi surtout par découragement, estimant qu'il n'existe pas ou plus de travail pour eux.

Malgré une couverture importante des allocataires par la Couverture maladie universelle (Cmu) de base et la Cmu complémentaire, entre 30% et 40% des personnes enquêtées disent avoir renoncé à des soins pour raison financière, chiffre beaucoup plus élevé que celui de la population générale (15% en 2000).

Un entourage affectif important qui n'exclut pas un sentiment d'isolement

Très peu d'allocataires – 7% pour l'Ass et le Rmi, 3% pour l'Api – n'ont plus de contacts avec leur famille. Dans leur grande majorité, les allocataires maintiennent des contacts réguliers avec leurs proches.

Pour autant, près d'un allocataire du Rmi sur quatre se sent isolé. Ce sentiment concerne aussi 6% des allocataires de l'Api, bien qu'ils aient le plus de contacts réguliers avec les proches. Un état de santé dégradé, une faible estime de soi renforcent ce sentiment d'isolement.

Les populations vivant dans des Zones urbaines sensibles (Zus)

Une étude menée dans cinq Zus (territoires cibles de la politique de la ville) de la région Ile-de-France³ apporte des éléments intéressants pour comprendre les processus de cumul ou d'enchaînement des difficultés dans ces quartiers. Elle montre que les inégalités sociales et spatiales peuvent avoir des effets cumulatifs : habiter dans un quartier défavorisé peut constituer un handicap supplémentaire, que ce soit en raison de facteurs objectifs – conditions de vie dégradées, éloigne-

3. Parizot I., Chauvin P., Firdion J.-M., Paugam S., « Santé, inégalités et ruptures sociales dans les Zones urbaines sensibles d'Ile-de-France », 2002, *Travaux de l'Observatoire 2003-2004*, La Documentation française.

ment des pôles d'emploi –, ou en raison de facteurs plus subjectifs, par exemple le transfert de l'image négative du quartier sur ses habitants.

En termes d'insertion et de stabilité sur le marché du travail, de revenus, de logement, d'isolement ressenti, les résidents des quartiers étudiés rencontrent davantage de difficultés que la population francilienne générale.

18 % des personnes interrogées dans les cinq Zus vivent en dessous du seuil de pauvreté. Mesurée par l'enquête Vie de quartier, le taux de pauvreté dans l'ensemble des Zus des grandes agglomérations atteint même 27 %. La population est globalement moins qualifiée et moins diplômée que dans le reste de la région : la part des personnes ayant achevé leurs études en France sans obtenir aucun diplôme s'élève à 32 %, soit le double de ce que l'on observe en population générale. En lien avec la réussite de la scolarité, on constate chez certains des difficultés pour lire ou pour écrire (15 % des personnes interrogées), ou pour calculer (9 %). Cette mauvaise maîtrise du français et du calcul constitue un handicap sérieux dans l'accès à l'emploi, mais plus largement dans le processus d'insertion sociale. Ces difficultés sont certes plus fréquemment rencontrées par les étrangers, mais elles concernent aussi des personnes de nationalité française.

Les conditions de logement défavorables des personnes vivant dans les Zus

L'habitat dans ces quartiers est caractérisé par l'importance des immeubles collectifs (80 % des logements) et la prédominance du parc social (deux tiers des logements, pour une moyenne régionale d'un quart). Le surpeuplement est plus fréquent que dans d'autres quartiers, et les nuisances liées au bruit et au vandalisme également. Ainsi 47 % des ménages déclarent que des actes de destruction volontaire se produisent souvent dans leur voisinage, contre 13 % hors Zus⁴. La majorité des habitants déclarent aimer habiter dans leur quartier, mais ce constat cache de nombreuses insatisfactions : plus de la moitié d'entre eux déclarent souhaiter déménager, et les deux tiers estiment que leur quartier est plutôt mal perçu par les autres. Leur lieu de résidence a parfois été vécu comme un facteur de discrimination : 15 % des enquêtés disent que la réputation de leur quartier a déjà nui à leurs relations amicales ou familiales, et 12 % que cela a déjà nui à leur recherche d'emploi.

Des difficultés pour les habitants des Zus pour s'insérer sur le marché du travail

Enfin, le chômage y est particulièrement important. En Ile-de-France, au recensement de 1999, le taux de chômage atteignait 20 % dans les Zus, soit presque le double de la moyenne nationale. Ce taux de chômage élevé est lié à la proportion importante de travailleurs peu qualifiés et de sur-chômage des étrangers, eux-mêmes sur-représentés dans les Zus par rapport à la population générale (16,5 % pour 5,6 % en moyenne nationale). Le risque de chômage est encore accru pour les jeunes : la proportion de jeunes de 15-24 ans sans diplômes dans les Zus est élevée (36 %), et l'on sait que sortir du système scolaire sans aucune qualification accroît fortement le risque de chômage. Le taux de chômage des jeunes dans les Zus atteint 38 %. Il est encore plus élevé pour les jeunes étrangers issus de pays hors

4. Insee, enquête Vie de quartier.

Union européenne (48,7%)⁵. L'existence de discriminations à leur rencontre est avérée par plusieurs travaux⁶ et fait l'objet aujourd'hui d'un débat public sur les moyens de les combattre. D'un point de vue plus subjectif, l'enquête menée dans les cinq Zus a montré qu'une part importante des personnes interrogées (un quart), et notamment des jeunes, estiment avoir été victimes de racisme ou de discrimination dans le cadre de l'exercice ou de la recherche d'un emploi.

Les difficultés rencontrées par les habitants des Zus pour s'insérer sur le marché du travail peuvent aussi être repérées au travers du type d'emploi occupé : les emplois précaires sont sur-représentés (23,5% dans l'étude, pour 12,8% des salariés franciliens).

Des mécanismes d'interaction complexes

Le lien établi entre les difficultés de conditions de vie et les groupes de populations défavorisées – celles-ci étant appréciées d'après divers critères : catégorie socioprofessionnelle, revenus monétaires, niveau scolaire, minima sociaux – témoigne d'inégalités importantes, sans toutefois identifier les variables explicatives qui peuvent être multiples et imbriquées. Parmi ces variables, les caractéristiques individuelles sont plus difficiles à appréhender, surtout dans les études en population générale, essentiellement fondées sur des indicateurs socio-économiques. Par ailleurs, le sens des causalités entre les différentes variables explicatives reste délicat à identifier.

Des causalités multiples, par exemple en matière de santé

Des problèmes de santé peuvent être à l'origine de difficultés dans la vie sociale, de maintien ou d'accès à l'emploi, et donc d'une réduction des ressources. La plus grande prévalence des problèmes de santé parmi les populations pauvres s'explique en partie par le poids des problèmes de santé sur ces processus de précarisation.

A l'inverse, les contraintes liées à la précarité des conditions de vie (difficultés à faire face aux charges financières, mal logement...) et leurs conséquences possibles (isolement social, perte d'estime de soi, adoption de comportements à risque) sont à l'origine de pathologies, contribuent à les révéler ou à les aggraver.

Les liens entre les situations de chômage et la surmortalité qu'elles entraînent sont ainsi extrêmement complexes à analyser. Une étude⁷ menée sur ce thème montre que la causalité joue dans les deux sens : les difficultés d'accès à l'emploi pour les personnes souffrant de problème de santé expliquent une partie de la corrélation, tandis que le chômage a un effet direct en agissant comme catalyseur sur l'état de santé. L'instabilité financière et psychologique qui l'accompagne peut mettre au jour ou raviver des fragilités latentes en liaison avec l'histoire personnelle de l'individu.

5. Source rapport du Conseil d'analyse économique sur la ségrégation urbaine et intégration sociale, 2003.

6. Source rapport du Haut Conseil à l'intégration et des travaux du Groupe d'études et de lutte contre les discriminations, 1998.

7. Mesrine M., « La sur-mortalité des chômeurs : un effet catalyseur du chômage », *Economie et Statistiques*, n° 334, 2000.

La perte d'emploi peut en soi générer des troubles. Il a ainsi été montré que pratiquement la moitié des problèmes psychiatriques diagnostiqués et survenant après une perte d'emploi ne sont pas attribuables à d'autres causes que cette perte⁸.

Des contraintes qui s'enchaînent

Le constat de difficultés cumulées ne se résume pas à une simple addition de difficultés. La vie des personnes défavorisées témoigne de cheminements⁹ marqués par des interactions entre des conditions de vie défavorables et des événements qui se succèdent tout au long de la vie. Par exemple, la faiblesse des revenus accroît la probabilité d'avoir un logement surpeuplé. L'exiguïté du logement contribue à accentuer les risques d'échec scolaire, dont les répercussions sur le niveau de formation initiale augmentent le risque d'être au chômage ou d'obtenir un emploi marqué par la précarité. Cette exposition accrue à des risques professionnels induit à son tour des difficultés financières, etc. De même, vivre dans un environnement dégradé du fait de la faiblesse de ses revenus peut conduire à aggraver les difficultés : éloignement du bassin d'emploi, manque d'équipements collectifs, isolement, bruits et nuisances pouvant conduire à des problèmes de santé ou des ruptures familiales, eux-mêmes source d'exclusion. Le mode d'habitat et son environnement plus ou moins riche en transports, équipements sportifs, culturels et commerciaux renforcent les difficultés individuelles.

Le rôle déterminant de la fragilisation des liens sociaux

Dans ces cheminements, la fragilisation des liens sociaux joue un rôle déterminant.

L'enquête menée auprès des personnes vivant dans des Zus met en évidence que certaines ruptures sociales vécues pendant l'enfance, en brouillant les repères sociaux et les sources d'identification que procurent les liens de filiation¹⁰, augmentent le risque d'être confronté à des difficultés à l'âge adulte. La population enquêtée a ainsi été plus fréquemment confrontée que la population générale à des situations conflictuelles entre les parents (14% contre 10%), à un divorce ou une séparation des parents (14% contre 8%). A l'âge de 10 ans, près d'un quart des enquêtés ne vivaient pas avec leurs deux parents. Plus de 4% d'entre eux ont connu un placement. La probabilité d'avoir connu une période de chômage d'au moins six mois augmente avec le nombre de ruptures vécues avant l'âge de 18 ans : de 30% chez ceux qui n'ont connu aucune rupture à presque 60% pour ceux qui en ont connu cinq ou plus.

Cette étude montre qu'au total l'estime de soi est une variable très corrélée à la qualité des différents liens sociaux. Les ruptures familiales, le sentiment d'avoir

8. Finlay-Jones R.A...«Psychiatric disorder among the young unemployed», cité par V. Kovess, 2001.

9. Goldberg M. *et al.*, «Les déterminants sociaux de la santé : apports récents de l'épidémiologie sociale et des sciences sociales de la santé», *Sciences sociales et santé*, 2002.

10. Le lien de filiation correspond au lien de l'individu avec ce que les sociologues appellent «la famille d'orientation», c'est-à-dire la famille qui contribue à l'éducation de l'enfant, celle qui lui permet de faire ses premiers apprentissages sociaux.

échoué dans sa scolarité, les difficultés d'accès à l'emploi, une opinion négative sur son quartier sont autant de symptômes de la fragilité des liens sociaux qui sont fortement corrélés à une mauvaise estime de soi. La mauvaise estime de soi peut en elle-même provoquer des problèmes de santé, ou agir sur le degré d'acceptation de la maladie et la priorité accordée à la santé, et donc sur les modes de recours aux soins.

L'intégration des dimensions individuelles subjectives dans la compréhension des conditions de vie des pauvres est d'autant plus capitale qu'elles permettent également de comprendre les facteurs pouvant favoriser une sortie de la précarité et de la pauvreté. Des prolongements aux études menées, principalement axées sur la description et la compréhension des inégalités, seraient nécessaires pour progresser sur l'identification de ces déterminants de réussite.

Pauvreté et logement : des contraintes qui s'aggravent

L'accès à un logement décent et indépendant a été reconnu par le législateur comme un droit à garantir et un devoir de solidarité. Mais, contrairement à l'accès aux soins, le droit au logement n'a rien d'effectif et son financement est peu socialisé. De fait, le logement est le premier poste de dépenses de l'ensemble des ménages français.

Le contexte actuel de la situation du logement, qualifié de « crise » par de nombreux acteurs¹¹, a des conséquences préoccupantes sur la situation des plus pauvres. Le nombre des « mal-logés » atteint, selon les estimations extraites du recensement général de 1999, environ 3 millions de personnes¹², le « mal logement » rassemblant ici des situations d'inconfort et de suroccupation. Pauvreté et « mal logement » sont liés puisque les ménages pauvres ne trouvent à se loger qu'en fonction de leurs ressources limitées. Mais tous les « mal-logés » ne sont pas pauvres ; inversement, certaines manifestations de la pauvreté liées au logement ne sont pas ou mal prises en compte dans ce recensement. L'exclusion par le logement recouvre des réalités multiples, qui croisent différents critères : le type d'habitat, le statut juridique d'occupation, le degré de stabilité ou de précarité de l'occupation, et la qualité du logement¹³.

La plus aiguë de ces manifestations est l'absence de logement, et l'Observatoire a consacré une part importante de sa réflexion aux sans domicile dans son rapport 2001-2002, à partir de la première enquête nationale menée par l'Insee, qui estimait à 86 000 le nombre de personnes concernées¹⁴. Être sans domicile un jour donné au sens de l'enquête nationale auprès des sans domicile signifie : avoir dormi dans

11. Le Conseil économique et social (Ces) a publié récemment un rapport à ce sujet. Prud'homme N., *Accès au logement, droits et réalités*, éd. Journal officiel, janvier 2004.

12. Source ministère du Logement, projet de loi de finances pour 2004.

13. Classification du Conseil national de l'information statistique (Cnis) « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement », éd Cnis, n° 29, 1996.

14. *Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*.

un lieu non prévu pour l'habitation ou avoir été pris en charge par un organisme fournissant un hébergement gratuit ou à faible participation, la veille de l'enquête.

Les travaux réalisés cette année permettent de mieux connaître les conditions de logement des ménages pauvres et modestes, définis selon leur niveau de vie¹⁵. Leurs difficultés liées au logement ne se limitent pas à l'absence de logement ou à son mauvais état. Les charges de logement pèsent de plus en plus lourd dans leur budget. Dans un contexte de décalage qui se creuse entre l'offre et la demande de logement, phénomène qui touche l'ensemble de la population, les difficultés d'accès ou de maintien dans le logement s'aggravent pour les plus pauvres. Les possibilités de choix du logement ou de sa localisation s'avèrent de plus en plus contraintes, et les trajectoires résidentielles sont marquées par des ruptures ou des processus de relégation dans des quartiers dévalorisés, avec des espoirs de mobilité de plus en plus réduits¹⁶.

Des ménages pauvres plus jeunes, plus urbains et plus souvent locataires qu'autrefois

Sur longue période, la transformation des caractéristiques de la pauvreté a eu un impact sur les conditions de logement, que mesure l'enquête Logement de l'Insee¹⁷. Les ménages pauvres sont plus jeunes et plus urbains aujourd'hui qu'il y a vingt ans. Le nombre de ménages pauvres mesuré par cette enquête a progressé d'un peu plus du quart entre 1988 et 2002¹⁸. L'enquête ne prend en compte que les personnes logées : ne sont pas comptées les personnes hébergées dans d'autres types d'habitat (foyers, centres d'hébergement...) ou par leur famille, des amis ou des tiers¹⁹.

En 1988, les ménages pauvres résidaient plus fréquemment en milieu rural (40 %) que les ménages modestes (33 %) ou les autres ménages (22 %).

15. Les ménages pauvres sont définis classiquement comme disposant de revenus par unité de consommation inférieurs à la demi-médiane des revenus. Les « ménages modestes » sont les ménages non pauvres appartenant aux trois premiers déciles de la distribution des revenus ; les « autres ménages » cités plus loin relèvent des sept déciles supérieurs.

16. Ballain R., « Pauvreté, exclusion et logement, bilan des travaux et recherches », *Travaux de l'Observatoire 2003-2004*, La Documentation française.

17. Rieg C., Driant J.-C., « Les conditions de logement des ménages pauvres. Une approche statistique », *Travaux de l'Observatoire 2003-2004*, La Documentation française. Cette enquête réalisée tous les cinq ans dispose d'un échantillon d'environ 30 000 résidences principales.

18. Les revenus pris en compte pour mesurer la pauvreté dans cette enquête diffèrent de ceux de l'enquête Revenus fiscaux : il s'agit en effet des revenus avant impôt, et hors aides personnelles au logement.

19. Laferrère A., « L'hébergement d'après les enquêtes logement », Insee, mai 2003. On compte environ 408 000 personnes hébergées (hors enfants adultes), pour des raisons familiales ou amicales pour la moitié d'entre eux, des raisons de santé ou des raisons professionnelles. Parmi eux, 70 000 seraient des « hébergés contraints », qui avouent des difficultés financières pour se loger.

Tableau 28

Localisation des ménages à bas revenus (en %)

| | 1988 | | | | 2002 | | | |
|--|--------------------|---------------------|-------------------|----------|--------------------|---------------------|-------------------|----------|
| | Ménages pauvres | Ménages modestes | Autres ménages | Ensemble | Ménages pauvres | Ménages modestes | Autres ménages | Ensemble |
| Communes rurales non-péri-urbaines* | 21,2 | 15,6 | 7,3 | 10,3 | 6,6 | 6,1 | 2,8 | 3,8 |
| Communes rurales péri-urbaines | 18,5 | 17,5 | 14,7 | 15,6 | 21,7 | 25,2 | 21,2 | 22 |
| Uu** de moins de 100 000 habitants | 29,0 | 31,2 | 28,7 | 29,2 | 30,3 | 30,3 | 28,3 | 28,9 |
| Banlieue des Uu de plus de 100 000 habitants | 10,2 | 13,2 | 12,4 | 12,4 | 11,5 | 12,6 | 13,7 | 13,3 |
| Centres des Uu de plus de 100 000 habitants | 14,1 | 13,4 | 15,9 | 15,2 | 18,4 | 14,7 | 14,4 | 14,9 |
| Agglomération parisienne | 4,5 | 6,6 | 14,6 | 12,1 | 8,5 | 8,4 | 14,2 | 12,5 |
| Paris | 2,5 | 2,5 | 6,4 | 5,2 | 3,0 | 2,7 | 5,4 | 4,6 |
| Ensemble | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Source : Insee, enquêtes Logement 1988 et 2002.

* La définition des zones péri-urbaines tient compte des déplacements domicile-travail, de l'importance de la population non agricole et de la taille des établissements industriels. Afin de comparer la localisation des ménages à bas revenus à travers les différentes enquêtes logement, le zonage utilisé est un zonage constant : il est basé sur le Recensement de la population de 1990 (RP90) ; c'est-à-dire qu'une commune est considérée comme rurale quelle que soit la date de l'enquête si elle a été définie comme telle au RP90.

**Uu : Unité urbaine.

En 2002, la part des ménages pauvres habitant en milieu rural a fortement diminué pour atteindre 28%, alors que les ménages modestes et les autres ménages vivant en milieu rural ne connaissent pas cette baisse. Les ménages pauvres sont donc de plus en plus urbains et se concentrent notamment dans le centre des unités urbaines de plus de 100 000 habitants et dans l'agglomération parisienne (hors Paris).

Dans le même temps, la population pauvre a rajeuni : alors qu'en 1988, plus d'un tiers des ménages pauvres avait plus de 65 ans, en 2002 cette proportion a diminué (les plus de 65 ans représentent moins de 30% des ménages pauvres). Inversement les jeunes ménages représentent une part plus importante des ménages pauvres (11% en 2002 pour 9% en 1988) ; et le taux de pauvreté des moins de 30 ans passe de 7% à 13%.

Les ménages pauvres sont majoritairement locataires, mais habitent tous les types de logements et de quartiers

Le rajeunissement de la population pauvre s'est accompagné d'une évolution importante des statuts d'occupation des ménages pauvres vis-à-vis de leur logement : les locataires sont devenus majoritaires en 2002, et la part des propriétaires a diminué, alors que pour les autres ménages cette situation est de plus en plus

répandue. Le rôle joué par le parc Hlm dans l'accueil des ménages pauvres s'est fortement accru : il héberge le tiers des ménages pauvres en 2002, contre moins de 20% en 1988.

Tableau 29

Répartition des ménages par statut d'occupation (en %)

| | 1988 | | | | 2002 | | | |
|------------------------------|-----------------|------------------|----------------|--------------|-----------------|------------------|----------------|--------------|
| | Ménages pauvres | Ménages modestes | Autres ménages | Ensemble | Ménages pauvres | Ménages modestes | Autres ménages | Ensemble |
| Propriétaires non accédants | 35,8 | 28,4 | 26,4 | 27,8 | 27,9 | 35 | 37,4 | 35,8 |
| Accédants à la propriété | 11,6 | 18,3 | 30,9 | 26,4 | 7,2 | 13,5 | 25,9 | 21,5 |
| Locataires du secteur social | 19,1 | 23 | 15,3 | 17,1 | 32,1 | 24,7 | 13,2 | 17,5 |
| Locataires du secteur privé | 19,5 | 18,8 | 20,3 | 20 | 24,3 | 19,6 | 19,1 | 19,8 |
| Autres statuts | 14,0 | 11,5 | 7,1 | 8,7 | 8,5 | 7,2 | 4,4 | 5,4 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Source : Insee, enquêtes Logement 1988 et 2002.

Au-delà de ces tendances, l'analyse des localisations résidentielles et des statuts d'occupation des ménages pauvres met en valeur une forte diversité des situations, selon l'âge, la situation familiale et professionnelle, et les marchés locaux de l'habitat. Les ménages pauvres propriétaires de leur logement sont principalement des retraités ou des personnes âgées vivant en milieu rural ou dans des petites villes, le plus souvent dans des habitations anciennes. Les ménages pauvres dont la personne de référence a un emploi sont souvent des familles avec enfants qui se logent en fonction des possibilités offertes par le marché du logement : celles vivant dans des communes rurales sont principalement propriétaires de leur logement ou accèdent à la propriété ; les familles pauvres urbaines sont majoritairement locataires, le plus souvent dans le parc social (pour 52% d'entre elles) ; dans les petites villes, le secteur locatif privé joue un rôle significatif pour ces familles et le taux de propriétaires est important. Les familles monoparentales, marquées par un taux élevé de pauvreté, habitent dans des communes urbaines périphériques, très majoritairement dans le parc social. Pour les jeunes couples sans emploi, le parc privé du centre des grandes agglomérations reste un passage obligé. Enfin, les personnes pauvres isolées, non retraitées, sont le plus souvent logées dans le parc locatif privé ou dans des situations précaires (sous-location, meublé). La situation des ménages pauvres par rapport au logement est donc loin de revêtir un visage uniforme.

C'est encore plus vrai si l'on s'intéresse aux quartiers où vivent les ménages pauvres. Contrairement à une idée répandue, les ménages pauvres ne vivent pas tous en Hlm et en banlieue. La pauvreté existe dans tous les territoires, en milieu rural et en milieu urbain, en centre-ville et en banlieue, dans les cités comme dans les quartiers pavillonnaires. Mais son importance varie d'un territoire à l'autre, d'un quartier à un autre.

L'enquête Vie de quartier de l'Insee²⁰ a permis de localiser les ménages pauvres selon les types socio-économiques des quartiers qu'ils habitent²¹. Ainsi, près d'un ménage pauvre sur deux n'habite pas dans les quartiers pauvres au sens de la typologie. Le taux de pauvreté est plus élevé en ville-centre (11 %) qu'en banlieue (8 %), ce qui est particulièrement marqué dans les grandes villes de province.

Mais dans les quartiers pauvres, qu'ils soient en banlieue ou en ville-centre, le taux de pauvreté est très élevé : il atteint ainsi 19,5% dans les quartiers pauvres des grandes unités urbaines²², pour un taux de pauvreté moyen mesuré par l'enquête de 10,5%. Il est également très élevé dans les Zones urbaines sensibles (*cf. supra*).

Une amélioration générale du confort des logements qui bénéficie aux ménages pauvres

Les ménages pauvres ont bénéficié de l'amélioration générale du confort des habitations. Mesuré d'après les critères classiques d'équipement sanitaire, le confort de leur logement s'est nettement amélioré entre 1988 et 2002, comme pour les autres ménages. En 1988, d'après l'Insee, seuls 76 % des ménages pauvres disposaient d'installations sanitaires (douche ou baignoire) et de Wc à l'intérieur de leur logement, pour un taux de 94 % chez les autres ménages. En 2002, ces proportions atteignent respectivement 93 % et 99 %.

Mais des difficultés spécifiques persistent...

Des inégalités persistent, liées aux différents statuts d'occupation. Ainsi, les logements des ménages pauvres propriétaires sont souvent vétustes : 11 % d'entre eux n'ont pas l'ensemble des équipements sanitaires et 30% n'ont pas le chauffage central (ces taux étant de 1,5% et 7% chez les autres ménages propriétaires). D'autre part, 6% des logements du secteur locatif privé ne disposent pas de l'ensemble des équipements de confort, ce qui touche notamment les personnes pauvres isolées.

La pertinence des critères traditionnels d'inconfort tend à diminuer dans ce contexte d'amélioration générale. Pour dépasser ces limites, divers travaux ont cherché à proposer une approche élargie de la qualité du logement. L'enquête Logement 1996 a ainsi tenté d'élargir l'appréhension de la qualité du logement en introduisant d'autres paramètres que ceux concernant le confort sanitaire, et notamment des appréciations sur l'état du revêtement extérieur, les fuites d'eau dans la plomberie, l'installation électrique, l'état des planchers et des murs et plafonds. Les analyses établies à partir de ces données permettent notamment d'isoler un parc de 300 000 logements de très mauvaise qualité, qui peut être qualifié d'insalubre²³. Une exploitation de l'enquête Logement 2002 dans le Pas-de-Calais s'est référée à la définition d'un logement décent tirée de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (Sru)²⁴ ; elle a montré

20. Enquête menée en 2001 auprès de 10 000 ménages.

21. Rizk C., « Pauvreté monétaire et qualité du cadre de vie », *Travaux de l'Observatoire 2003-2004*.

22. De type « Travail artisanal, chômage, entretien des villes » de la typologie.

23. Ballain R., *op. cit.*

24. Orha et Insee Nord-Pas-de-Calais, « Une approche de la qualité des logements », *Les Cahiers de l'Orha*, n° 11, décembre 2002. Les critères sont très proches de ceux de l'enquête Logement 1996.

que les ménages fragilisés par leur situation socio-économique sont plus touchés par le mauvais état de leur logement. De même, dans l'enquête Vie de quartier, les ménages à bas revenus²⁵ sont beaucoup plus nombreux que les autres ménages à déclarer que leur logement est humide, mal chauffé ou en mauvais état. Ces trois difficultés se cumulent pour un quart d'entre eux.

... liées à l'exiguïté des logements...

On le voit, malgré l'amélioration générale du confort des logements, les conditions d'habitat des ménages pauvres sont souvent plus défavorables que celles des autres ménages. Cela est également vrai de la taille de leur logement. La part des ménages pauvres vivant dans un logement considéré en surpeuplement²⁶ n'a pratiquement pas évolué entre 1988 et 2002, et reste à 20% ; alors qu'à l'inverse, sur la même période, de moins en moins de ménages modestes ou des sept déciles supérieurs vivent dans un logement surpeuplé.

Tableau 30

Conditions de peuplement des ménages (en %)

| | 1988 | | | | 2002 | | | |
|-------------------------------|-----------------------|------------------|----------------|----------|-----------------------|------------------|----------------|----------|
| | Ménages à bas revenus | Ménages modestes | Autres ménages | Ensemble | Ménages à bas revenus | Ménages modestes | Autres ménages | Ensemble |
| Sous-peuplement très accentué | 11,0 | 11,7 | 19,4 | 17,2 | 10,7 | 16,7 | 27,7 | 24,1 |
| Sous-peuplement prononcé | 16,8 | 16,6 | 23,2 | 21,4 | 13,5 | 18,3 | 24,7 | 22,4 |
| Sous-peuplement modéré | 24,6 | 28,5 | 30,1 | 29,3 | 23,6 | 27,2 | 25,9 | 25,9 |
| Peuplement normal | 27 | 28,5 | 20,5 | 22,6 | 32,5 | 26,7 | 17,7 | 20,8 |
| Surpeuplement modéré | 14,6 | 10,9 | 5,8 | 7,6 | 14,8 | 8,8 | 3,5 | 5,6 |
| Surpeuplement accentué | 6,0 | 3,8 | 1,0 | 1,9 | 5,0 | 2,3 | 0,5 | 1,2 |
| Ensemble | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Source : Insee, 1 enquêtes Logement 1988 et 2002.

Champ : ménages de deux personnes et plus.

Ces situations de surpeuplement sont particulièrement présentes dans le parc privé, où elles touchent 39% des locataires pauvres. En Ile-de-France, les situations de surpeuplement pour les ménages pauvres sont devenues plus fréquentes depuis vingt ans : plus d'un ménage pauvre sur deux vit à l'étroit dans son logement, et quatre ménages modestes sur dix, la proportion étant de un sur dix pour les autres

25. Ménages du premier décile de la distribution des revenus, *Insee Première* n° 926, octobre 2003.

26. L'Insee considère un logement comme surpeuplé s'il compte moins de pièces qu'une norme établie de la façon suivante : une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence d'une famille, une pièce pour les personnes hors famille non célibataires ou les célibataires de 19 ans et plus, et pour les célibataires de moins de 19 ans : une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant. Au sens de cette norme, un couple doit disposer de deux pièces, tout comme les ménages d'une personne. En conséquence, tous les logements d'une pièce sont considérés comme surpeuplés, quel que soit leur nombre d'occupants.

ménages²⁷. L'exiguïté des logements est particulièrement marquée dans le parc locatif privé francilien, où la moitié des logements occupés par des ménages pauvres (hors étudiants) ont moins de 35 mètres carrés (contre 5% en Hlm) ; elle se cumule à l'inconfort le plus souvent, puisque le quart des logements privés habités par les pauvres n'y dispose pas des éléments de confort minimaux (Wc intérieurs, douche ou baignoire), contre 2% en Hlm.

... à un environnement souvent dégradé...

Enfin, la qualité du logement ne s'arrête pas au seuil de la porte ou de l'immeuble : elle peut également s'apprécier au regard de l'environnement et du quartier. Là encore, les ménages pauvres habitent plus souvent que les autres dans un cadre de vie dégradé. Ils sont plus souvent confrontés aux problèmes de bruit et de vandalisme. Ce cadre de vie dégradé semble affecter davantage les ménages qui vivent dans le parc social, qu'ils soient pauvres ou non. La question de la sécurité est particulièrement prégnante : seuls 43% des locataires pauvres du parc social considèrent la sécurité de leur quartier comme bonne (pour 62% des ménages pauvres en moyenne, et 65% de l'ensemble des ménages).

... et à un parc social ancien, peu adapté à la taille des ménages

A l'intérieur même du parc social, les conditions de logement des ménages pauvres présentent des spécificités : ils habitent plus souvent dans un parc ancien, donc moins cher, leur opinion sur leur quartier est encore plus négative que celle des autres ménages vivant dans le parc social. Les loyers dans le parc Hlm sont en effet dépendants de facteurs réglementaires et historiques²⁸. Les 4,2 millions de logements sociaux ne constituent pas un ensemble homogène. L'«occupation sociale» des logements Hlm, définie traditionnellement par la proportion de locataires dont les revenus n'excèdent pas 60% du plafond Hlm, est nettement inférieure pour les logements construits dans les années 1990-2000 à celle enregistrée pour les logements construits entre 1955 et 1975, qui rassemblent les grands ensembles d'habitat collectif et les quartiers dits «sensibles» de la politique de la ville²⁹.

Il y a donc une spécificité du parc social habité par les pauvres : plus ancien, il est aussi moins adapté à la taille des ménages pauvres, qui y disposent en moyenne de 1,1 pièce par personne, contre 1,4 pour les ménages des sept déciles supérieurs (soit une différence de 8 mètres carrés par personne). Ces constats sont vrais pour les ménages pauvres en place, comme pour les emménagés récents, ce qui tend à montrer que la différenciation du parc n'est pas seulement le fruit de l'histoire mais aussi des pratiques d'attribution consistant à attribuer préférentiellement les logements les moins chers aux ménages ayant les revenus les plus bas, ce qui répond

27. Source Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (Iaurif), *Les Ménages pauvres franciliens et leurs conditions de logement*, mars 2001.

28. Les facteurs sont l'époque de construction, le mode de financement initial du programme et le type de conventionnement passé avec l'État.

29. Source rapport de l'Inspection générale des finances et du Commissariat général du plan sur le financement du logement social, mars 2002.

bien à la vocation sociale du parc Hlm. Pourtant ces processus sont aussi critiqués, car ils induisent le risque d'une segmentation spatiale et sociale de l'habitat, au sein même du parc social, à l'encontre de l'objectif de mixité sociale poursuivi par les politiques du logement ces dernières années.

Le poids de plus en plus lourd de la charge du logement dans le budget des ménages pauvres

Sous l'effet de la hausse des loyers, et malgré le fort impact solvabilisateur des aides au logement, les dépenses de logement pèsent de plus en plus lourd dans le budget des ménages pauvres.

Entre 1988 et 2002, les loyers des ménages pauvres ont augmenté de près de 80 %, soit davantage que leurs revenus (+30 %) ³⁰, et légèrement plus que les loyers des autres ménages (71 %). Les ménages pauvres locataires consacrent donc en 2002 une part plus importante de leurs ressources à leurs dépenses de logement. Leur taux d'effort brut, qui rapporte le coût du loyer à leurs ressources (sans prendre en compte les aides au logement), passe de 29 % en 1988 à 40 % en 2002. Pour les autres ménages locataires, les dépenses en logement représentent également une part croissante de leur revenus, mais leurs taux d'effort bruts restent largement inférieurs : 25 % pour les ménages modestes, et 17 % pour les ménages des sept déciles supérieurs en 2002.

L'ampleur de cette inégalité est plus prononcée dans le parc privé, puisque le taux d'effort brut des ménages pauvres y atteint près de 51 %. La hausse des loyers pour les pauvres y dépasse 100 % entre 1988 et 2002. L'écart se creuse entre le taux d'effort des ménages pauvres dans le parc social (qui passe de 27 % à 33 %) et dans le parc privé (de 32 % à 51 %).

Tableau 31

Loyers et efforts financiers bruts des ménages locataires

| | Loyer mensuel moyen au m ² | | | Taux d'effort brut | | |
|---------------------------------|---------------------------------------|------------|------------------|--------------------|---------------|-----------------------|
| | 1988 | 2002 | Evolution (en %) | 1988 | 2002 | Evolution (en points) |
| Ménages pauvres | 2,5 | 4,5 | 80,0 % | 29,0 % | 40,1 % | 11,1 |
| <i>Secteur social</i> | 2,4 | 3,8 | 58,3 % | 26,6 % | 33,4 % | 6,8 |
| <i>Secteur privé</i> | 2,7 | 5,6 | 107,4 % | 31,7 % | 50,8 % | 19,1 |
| Ménages modestes | 2,6 | 4,5 | 73,1 % | 19,2 % | 24,9 % | 5,7 |
| Autres ménages | 3,4 | 5,8 | 70,6 % | 13,7 % | 16,9 % | 3,2 |
| Ensemble des ménages locataires | 3,1 | 5,3 | 71,0 % | 15,1 % | 19,7 % | 4,6 |

Source : Insee, enquêtes Logement 1988 et 2002.

Les aides aux logements ne renversent pas la tendance

Les aides au logement ramènent les taux d'effort (nets) des ménages pauvres au même niveau que celui des ménages modestes et des autres ménages, soit environ 16 %. Leur impact est donc déterminant pour solvabiliser l'accès au logement des plus modestes.

30. Enquête Logement 2002, contribution pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Mais, malgré leur progression en masse (les aides personnelles au logement représentent aujourd'hui 13,3 milliards d'euros, versés à 6,2 millions de ménages), leur impact solvabilisateur s'est dégradé sur longue période, sous l'effet de l'évolution des loyers et de l'érosion du barème dont la sous-actualisation est mise en évidence dans le chapitre 2. Si la grande majorité des ménages pauvres locataires bénéficient d'une aide au logement, le montant moyen de l'aide perçue a progressé moins vite que leurs ressources et *a fortiori* que leurs loyers. Les taux d'effort nets progressent donc sur la période 1988-2002, pour les ménages pauvres comme pour les autres ménages.

Tableau 32

Aides à la personne et efforts financiers nets des ménages locataires

| | Aide mensuelle moyenne | | | Taux d'effort net | | |
|-----------------------------|------------------------|------------|------------------|-------------------|--------------|-----------------------|
| | 1988 | 2002 | Evolution (en %) | 1988 | 2002 | Evolution (en points) |
| Ménages pauvres | 143 | 222 | 55,2% | 12,9% | 16,1% | 3,2 |
| <i>Secteur social</i> | 151 | 222 | 47,0% | 7,6% | 10,0% | 2,4 |
| <i>Secteur privé</i> | 130 | 222 | 70,8% | 19,0% | 25,7% | 6,7 |
| Ménages modestes | 111 | 152 | 36,9% | 11,4% | 16,7% | 5,3 |
| Autres ménages | 84 | 117 | 39,3% | 12,9% | 16,1% | 3,2 |
| Ensemble des ménages | 108 | 170 | 57,4% | 12,7% | 16,2% | 3,5 |

Source : Insee, enquêtes Logement 1988 et 2002.

Champ : ménages locataires.

Cette progression est particulièrement sensible dans le parc privé. En effet, si l'impact des aides au logement sur la solvabilisation des ménages pauvres est très fort dans le parc social, puisqu'elles ramènent leur taux d'effort en dessous de celui des autres ménages (10 %, soit trois points en dessous), la situation est inverse dans le parc privé, où le taux d'effort des ménages pauvres est bien plus élevé que celui des autres ménages (25 %, soit huit points au-dessus). Habiter dans le parc social procure donc un avantage aux ménages pauvres, compte tenu du niveau des loyers et de leur évolution.

Dans un contexte général d'augmentation des loyers³¹, cet avantage conféré par le logement Hlm par rapport au marché est réel : en 2003, l'écart moyen est de 40 % au niveau national et près de 60 % dans l'agglomération parisienne, où les taux d'effort nets des ménages pauvres, tous secteurs confondus, sont largement supérieurs à ceux de province³². Néanmoins, avec l'évolution des modes de financement des logements Hlm, l'avantage comparatif décroît sur longue période selon l'année de construction des logements et leur localisation. Le raisonnement en moyennes

31. Au cours de la décennie 1990, le mouvement de l'indice général des loyers a connu une forte progression, puis une nette décélération tout particulièrement à partir de 1993. En 1997, il s'est stabilisé à + 1,6% puis, en 1998, il a progressé avec + 2,2%. En 1999, il connaît une nouvelle décélération pour atteindre le niveau le plus bas de la décennie (+1,3 %) ; en 2000, cette tendance persiste (+1,2 %), puis redressement en 2001 (1,7 %), conforté nettement en 2002 (+3 %). A l'exception des années 1995, 1996 et 1999, la hausse des loyers a été supérieure à l'inflation sur l'ensemble de la période 1990-2002.

32. Insee Ile-de-France, «Le logement, une dépense importante pour les ménages modestes franciliens», n° 230, novembre-décembre 2003.

cache une forte dispersion des loyers dans le secteur locatif privé selon la localisation et la qualité des logements, alors que la dispersion existe mais reste modérée dans le locatif social.

L'analyse générale des taux d'effort recouvre également de grandes disparités selon les configurations familiales. C'est ainsi que les personnes pauvres vivant seules, de moins de 65 ans, subissent le taux d'effort le plus important : majoritairement logées dans le parc privé, elles ont des loyers élevés et sont les seules à avoir un taux d'effort net de plus de 30%. A l'inverse, les familles monoparentales sont celles qui bénéficient le plus des aides à la personne, qui couvrent 91 % de leur loyer moyen dans le parc social et réduisent leur taux d'effort net à 7%.

Par ailleurs, l'analyse comparée des taux d'effort ne donne qu'un aperçu partiel du poids du logement dans le budget des ménages, puisque les charges locatives ne sont pas comprises dans ce calcul. Une étude menée par l'Insee Ile-de-France estime que le taux d'effort net des ménages modestes passe de 23 à 35% en intégrant les charges. Les charges sont également mal prises en compte par les aides au logement, avec le caractère uniforme et parfois insuffisant du forfait de charges.

Les difficultés de maintien dans les logements s'accroissent

Une fois payés le loyer et les charges, les revenus résiduels ou «reste à vivre» sont d'autant plus limités que le niveau de vie est faible. Toute rupture familiale ou professionnelle peut alors avoir des conséquences directes sur le maintien dans le logement. Les dispositifs intervenant pour sécuriser les locataires en situation fragile comme le Fonds de solidarité logement sont de plus en plus sollicités³³. Une étude a été réalisée par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) auprès de dix Caf, pour apporter quelques éléments sur les profils des bénéficiaires du Fonds de solidarité logement (Fsl). Elle fait apparaître que les ménages aidés sont particulièrement fragiles : plus des deux tiers sont des personnes isolées (39%) ou des familles monoparentales (29%). Pour seulement un ménage sur cinq, la personne de référence exerce une activité. Pour 44% des ménages, la personne de référence est allocataire d'un minimum social (Rmi, Api ou Aah). Les jeunes sont surtout aidés pour accéder à un logement ; les personnes entre 35 et 50 ans perçoivent surtout des aides pour se maintenir dans leur logement ; elles ont plus fréquemment des charges de famille.

L'aide au maintien dans les lieux est essentielle pour éviter d'en arriver à l'expulsion. Malgré les efforts de prévention introduits par la loi de lutte contre les exclusions, les différents indicateurs d'activité administrative ou judiciaire en matière d'expulsion augmentent depuis 1999. Mais, à ce jour, ces indicateurs sont insuffisants, car ils ne permettent pas de connaître précisément les décisions des juges et le devenir des ménages, ni de distinguer les demandes d'expulsion ressortant du parc privé ou du parc social³⁴. Il serait utile de développer une meilleure connaissance

33. Le nombre d'allocataires passe de 232 904 en 1998 à 296 117 en 2001, soit + 6,2%.

34. Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (Dguhc), *Evaluation du dispositif de prévention des expulsions locatives*, mai 2002.

des procédures d'expulsion, pour savoir si leur augmentation résulte d'une plus grande réactivité des bailleurs face aux impayés, de l'engagement plus systématique de procédures ou d'une dégradation de la situation des ménages.

Un continuum des formes de privation de logement

Vivre dans la rue est la forme la plus aiguë du « mal logement », et c'est une des représentations les plus courantes de la pauvreté. Or, et c'est un acquis important des recherches et enquêtes sur les personnes sans domicile, il n'y a pas de frontière nette entre la situation des sans-abri et d'autres formes de privation de logement. Une recherche menée pour Eurostat (cf. encadré ci-dessous) montre à quel point la production de données quantitatives sur les sans-abri est un exercice délicat.

Encadré 1

« La production de données statistiques sur les sans-abri et la privation de logement dans l'Union européenne : état des lieux et propositions »

Depuis 1998, les gouvernements des Etats membres de l'Union européenne doivent fournir annuellement un indicateur sur les sans-abri. Cet indicateur est également retenu dans les Plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale (Pnai) que les Etats membres doivent élaborer, mettre en œuvre et évaluer. Au vu des bilans fournis, force est de constater que les données recueillies sont faiblement comparables et très fragmentaires.

La mission confiée par Eurostat à l'Insee avait pour objectifs d'examiner les possibilités de dénombrer et de décrire la population sans domicile, dans une perspective de comparaisons internationales.

La difficulté des comparaisons internationales

Si les comparaisons sont si rares dans le domaine des sans domicile, c'est d'abord parce que la production de données quantitatives est une opération délicate. Ce constat vaut pour tous les pays de l'Union européenne.

Pour quelles raisons ? L'auteur en identifie quatre.

La première concerne les systèmes statistiques généraux, qui ont du mal à appréhender les petits effectifs. Or, en se référant aux enquêtes disponibles, la population des sans domicile représente vraisemblablement moins de 0,5% de la population. Ils ne sont pas toujours en mesure d'appréhender avec précision des situations temporaires, que ce soit par le biais d'enquêtes ou par l'intermédiaire de registres de population. Ces difficultés exigeraient l'élaboration d'outils spécifiques largement absents dans ce domaine.

La seconde raison soulignée dans ce rapport concerne l'impact très fort des sans domicile dans les médias et l'opinion publique. Cette surmédiation, sans rapport avec le poids démographique des sans-abri, rend périlleuse la production de données statistiques aussi bien sur le plan méthodologique que politique.

Troisième raison : une carence linguistique. Toute tentative de comparaison, *a fortiori* internationale, nécessite un langage commun. Or dans les différents pays de l'Union européenne, ce langage commun n'existe pas pour caractériser le fait social que constitue les sans domicile, notamment dans les pays de langues slave et latine qui sont contraints d'utiliser des périphrases pour traduire les situations de *homelessness*. En effet, si le terme *homeless* est utilisé couramment dans les pays de langue

anglaise aussi bien par les statisticiens que les chercheurs, les médias ou les acteurs de terrain, plusieurs termes sont utilisés dans la plupart des autres pays.

Enfin, dans les travaux disponibles, la problématique des sans domicile est le plus souvent appréhendée en termes de caractéristiques et de comportements individuels, non comme un fait social collectif.

D'une définition minimale à une définition plus extensive

Ces constats et difficultés ont conduit à proposer de désigner le phénomène en termes de «privation de logement». Cette définition offre un double avantage. Elle permet de sortir d'une approche uniquement fondée sur les caractéristiques individuelles des personnes concernées et de se démarquer des désignations juridiques en vigueur dans quelques pays.

Mais elle demande à être affinée. Pour ce faire, un questionnaire présentant différentes situations concrètes de privation de logement, adressé aux services statistiques, administrations, chercheurs, étudiants et représentants d'organisations caritatives des différents pays de l'Union européenne, a permis de classer les situations et d'éclairer ainsi les représentations communes et les divergences.

Un consensus se dégage dans tous les pays pour considérer que les personnes vivant dans la rue, dans les parcs, dans des immeubles abandonnés, sont effectivement privées de logement. Il en va de même en ce qui concerne la situation des personnes logées par un centre d'hébergement ou dans une chambre d'hôtel payée par une organisation caritative ou un organisme public.

A contrario, la moitié des répondants ne considèrent pas comme sans domicile les personnes qui habitent chez leurs parents ou chez d'autres membres de leur famille, les personnes hébergées par des amis, faute d'avoir un logement personnel, l'hébergement dans un foyer de jeunes travailleurs ou dans un foyer de travailleurs migrants. Ainsi les conditions de logement des jeunes ou des immigrés dans les foyers, bien que parfois proches de celles des populations logées dans les centres d'hébergement, ne sont pas considérées comme anormales.

A côté de ces positions tranchées, d'autres types de situations s'avèrent très difficiles à classer comme, par exemple, les personnes en attente d'un logement, les enfants accueillis dans les centres spécialisés, les centres d'hébergement pour les personnes toxicomanes ou celles sortant de prison, les femmes victimes de violences accueillies en centres maternels ou les personnes vivant en collectivités de travail.

On est donc confronté à une catégorisation de la privation de logement allant d'une définition très restrictive à la définition la plus large.

Au-delà des difficultés déjà soulignées de traduction et d'interprétation du terme *homeless* dans les différentes langues, l'analyse met en évidence des normes de logement différentes selon les régions. Ainsi, et c'est le principal point de désaccord, la situation des hébergés est fréquemment classée comme sans domicile par les pays du Nord, alors que résider chez des parents ou des amis quand on n'a pas de logement constitue une situation normale dans de nombreux pays du Sud et de l'Est. La difficulté à définir des normes communes du logement adéquat ou de qualité est également soulignée³⁵ par les différents pays. En revanche, dans la plupart des pays, la notion de mobilité associée à la population sans domicile disparaît. A cela, l'auteur avance deux explications possibles. Cette disparition de la référence à la mobilité peut être due à une modification de la réalité du phénomène consécutive au développement des prestations sociales et de l'hébergement longue durée. Elle peut être le résultat du développement des enquêtes statistiques qui mesurent des états mais sont mal adaptées pour appréhender des trajectoires.

35. Cette difficulté s'est aussi posée dans le choix des indicateurs de logement pour l'élaboration des Plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale (Pnai).

Quelques propositions pour construire un système d'information

Les éléments rassemblés dans le cadre de cette recherche révèlent de grandes disparités dans les approches, selon les contextes législatifs/administratifs et les traditions statistiques des différents pays européens. Pour l'essentiel, les sources disponibles sont constituées de données recueillies par les administrations et les Ong. Ces informations sont éparées, incomplètes – elles appréhendent très mal les situations d'hébergement à l'hôtel ou par des tiers. Elles sont souvent locales, peu comparables au plan national, *a fortiori* entre pays. Souvent contestées ou mal comprises, elles ne sont pas toujours publiées. En se focalisant seulement sur les populations sans domicile, voire une partie d'entre elles, ces données ne permettent pas de saisir la dynamique de privation de logement, c'est-à-dire les causes ayant entraîné la privation et les motifs de sortie, ni de saisir des caractéristiques que partagent les personnes sans domicile avec la population générale.

Ces différents constats conduisent l'auteur à proposer d'appréhender la population sans domicile dans le cadre d'une nomenclature générale des conditions de logement³⁶. Cette nomenclature permettrait d'intégrer les différentes formes de privation de logement dans un continuum des conditions d'habitation, évitant ainsi de construire une catégorie isolée des autres, car – et c'est un acquis important des enquêtes et recherches sur les personnes sans domicile – il n'y a pas de dichotomie entre la situation des sans-abri/non-sans-abri.

La nomenclature proposée articule quatre éléments : la dimension physique (quel type de local ?), la dimension juridique (avec quel droit et selon quel statut la personne occupe-t-elle ce lieu ?), la dimension temporelle (pour combien de temps ?) et le confort. Dans cette nomenclature, la population sans domicile serait définie en combinant deux critères : le type d'habitat et le critère juridique (le statut d'habitation). Elle permettrait ainsi d'inclure les personnes hébergées pour une longue durée et de saisir des situations proches, comme le fait d'occuper un logement sans contrat de location. En intégrant cette nomenclature dans les enquêtes générales sur le logement, il serait alors possible de mesurer la privation de logement à intervalles réguliers.

Enfin, la connaissance des conditions de vie des personnes sans domicile nécessite la réalisation d'enquêtes directes auprès des personnes concernées, comme il est d'usage pour les personnes ayant un logement.

Cécile Brousse (Insee), rapport de recherche pour Eurostat³⁷, octobre 2003

Disposer d'un logement, l'avoir perdu ou n'en avoir jamais eu

L'enquête nationale auprès des sans domicile menée en 2001 permet d'illustrer cette continuité entre les différentes formes de privation de logement. Parmi les personnes interrogées dans les lieux de distribution de repas chauds, un tiers disposaient d'un logement autonome, au sens où elles sont locataires ou propriétaires de leur logement, ou logées gratuitement par leur employeur³⁸. Elles ne sont

36. Cette nomenclature avait été proposée par Clanché F. (Insee 1998), dans le cadre du groupe de travail du Cnis sur les sans-abri et l'exclusion du logement (1993-1996).

37. Eurostat, rapport à paraître en 2004.

38. Marpsat M., à paraître.

donc pas sans domicile. Les autres personnes enquêtées dans ces lieux sont pour la plupart sans domicile³⁹ ou dans une situation intermédiaire, hébergées pour la nuit dans un hôtel, à leurs frais, ou chez un proche.

Au-delà de leur situation immédiate, l'enquête a cherché à analyser les trajectoires et les conditions de vie de ces personnes, et les facteurs qui influent sur le fait d'avoir eu ou non un logement autonome.

Parmi les personnes sans domicile interrogées, les trois quarts ont déjà eu un logement personnel. Elles l'ont perdu pour des raisons variées : séparation pour 37% ; déplacement géographique pour 20% ; difficulté à payer le loyer pour 20% ; expulsion pour 13%. Avant d'être sans domicile, elles ont eu des formes précaires de logement.

Parmi les personnes disposant d'un logement autonome au moment de l'enquête, environ la moitié disent avoir connu la rue. Elles sont très majoritairement d'anciens actifs occupés ; seules 6% n'ont jamais travaillé (pour 17% des sans domicile n'ayant jamais eu de logement). Leurs revenus proviennent principalement du Rmi, de l'Aah, d'un travail, d'une retraite ou du minimum vieillesse. L'allocation logement joue le rôle de ressource principale pour 9% d'entre elles.

80% occupent seules leur logement et disent plus fréquemment ressentir la solitude, ce sentiment, associé à de très faibles ressources, étant l'une des raisons pour fréquenter les lieux de distribution de repas. Leurs conditions de logement sont souvent sommaires, et 20% déclarent avoir actuellement de grosses difficultés pour payer le loyer. Il s'agit donc souvent d'anciens sans domicile, qui ont pu retrouver un logement sans sortir complètement de la pauvreté. Elles ont plus souvent que les autres des problèmes de santé et souffrent de séquelles d'accidents ou de maladies graves. Souvent isolées, âgées et seules, ces personnes sont très vulnérables.

Une demande multiforme s'adressant aux dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion

Dans les grandes agglomérations, les dispositifs d'accueil d'urgence et d'insertion sont submergés par une demande multiforme, qui rassemble, au-delà du public «traditionnel» de sans-abri (pour l'urgence) ou de personnes ayant besoin d'un accompagnement social adapté (pour l'insertion), des personnes étrangères sans droit au travail, demandeurs d'asile ou déboutés, et de plus en plus de travailleurs pauvres «légaux» en Cdd courts, en horaires décalés, ou en temps très partiel. Dans

39. Être sans domicile au sens de l'enquête Insee 2001 signifie : dormir dans un lieu non prévu pour l'habitation (i) ou être pris en charge par un organisme fournissant un hébergement gratuit ou à faible participation (ii).

(i) Il ne s'agit pas d'habitations de fortune ou de constructions provisoires, considérées comme des logements dans les enquêtes Insee.

(ii) Centres d'hébergement et de réinsertion sociale ; centres maternels ; hôtels sociaux ; centres d'accueil associatifs ou communaux ; places réservées à l'urgence dans des structures telles que les Foyers de jeunes travailleurs (Fjt), les Foyers de travailleurs migrants, les résidences sociales ; chambres d'hôtel louées par des associations ou des organismes publics ; communautés de travail ; Centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (Cada) et Centres provisoires d'hébergement (Cph). La notion de sans domicile retenue est donc plus large que celle de sans-abri puisqu'elle inclut les personnes qui vont d'un hébergement à un autre sans jamais faire l'expérience de la rue. Elle repose sur une combinaison entre le critère physique de l'habitat et le critère juridique du statut d'occupation.

le dispositif d'accueil de première urgence se trouvent donc des personnes disposant manifestement de ressources, voire d'un travail, mais dans l'impossibilité matérielle d'accéder à un logement, du fait de leur précarité, de l'éloignement entre leur lieu de travail et les logements disponibles aux loyers compatibles avec leur niveau de revenu, ou enfin des exigences des bailleurs privés à l'entrée. Le blocage de l'accès au logement social pour ces personnes qui devraient avoir accès à un logement autonome a donc des conséquences en cascade sur l'ensemble de la filière d'insertion des publics en précarité, notamment à Paris et en Ile-de-France. Ce phénomène mal étudié, mais en extension dans la plupart des grandes agglomérations, mériterait des études spécifiques, pour évaluer en quoi les difficultés d'accès au logement sont un frein à la sortie des Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (Chrs), alors même que les autres facteurs d'insertion sont réunis.

Encadré 2

Les personnes sans domicile décédées dans la rue

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion a été saisi en 2003 d'une demande concernant la possibilité de disposer d'éléments chiffrés sur les personnes sans domicile décédées dans la rue.

Après avoir sollicité l'avis des trois grands services statistiques et organismes de recherche (Insee, Inserm, Ined) qui analysent la mortalité à partir des avis et bulletins de décès transmis par les services d'état civil, l'Observatoire a estimé qu'il n'était pas possible ou envisageable de disposer de données chiffrées rigoureuses et fiables en la matière.

En effet, les bulletins et avis de décès remplis par les officiers d'état civil et transmis aux Ddass révèlent des pratiques très diverses sur l'ensemble du territoire dès lors qu'il s'agit de personnes mortes sur la voie publique. Lorsque le domicile n'est pas connu, la pratique la plus courante est d'indiquer la commune du décès. De plus, s'agissant des personnes sans domicile, les officiers d'état civil peuvent également indiquer l'adresse portée sur les papiers d'identité si les personnes en disposent lors du décès, ou encore mentionner l'adresse du centre d'hébergement habituellement fréquenté par les personnes décédées. Ces pratiques rendent difficile l'isolement des décès des personnes sans domicile à partir de cette source et, *a fortiori*, les décès intervenus spécifiquement dans la rue.

Lors de la discussion sur ce sujet, l'Observatoire a manifesté son souhait de signaler dans son rapport les difficultés méthodologiques ci-dessus et l'absence de fondement des chiffres parfois avancés par les médias.

Les trajectoires d'accès au logement et de mobilité des ménages pauvres de plus en plus contraintes

Dans un contexte de crise du logement caractérisée par une hausse générale des loyers et un taux de vacances bas, les pauvres ont peu de liberté de choix quant à leur logement, qu'ils aient un besoin urgent de se loger sans y parvenir, ou qu'ils soient mal logés et sans possibilité de changer de logement. Leur capacité à se loger ou à être mobile dépend de plus en plus des logiques du marché de l'habitat, et l'offre qui leur est accessible est de plus en plus restreinte.

Un « parc social de fait »

Dans le parc locatif privé, il existe un « parc social de fait », qui joue un rôle important dans le logement des ménages pauvres et modestes, en particulier des jeunes et des personnes isolées, car les caractéristiques de taille des logements leur sont plus adaptées. 54 % des appartements du secteur locatif privé sont en effet des studios ou des deux pièces, alors que cette proportion n'est que de 25 % dans le parc social, où les deux tiers des logements ont trois ou quatre pièces. Le parc social est donc composé pour l'essentiel de logements destinés aux familles et peu adaptés aux besoins des jeunes et des personnes seules. Or l'accès au parc privé a un coût pour les ménages les plus pauvres, et ce d'autant que l'impact solvabilisateur des aides au logement s'est dégradé. Les pauvres y occupent le plus souvent la fraction la plus dévalorisée, inconfortable et exiguë, comme on l'a vu.

En outre, l'existence de ce « parc social de fait » dans le secteur locatif privé est de plus en plus remise en cause, sous l'effet des programmes de rénovation de l'habitat et de la hausse des loyers. Le nombre des logements à très faible loyer a fortement diminué sur longue période (passant de plus de 3 millions de logements en 1984 à 825 000 en 1996), tout comme ont diminué les formes d'habitat bon marché que constituaient les meublés et hôtels occupés de façon permanente (qui passent de 379 000 à 271 000 entre les recensements de 1990 et 1999).

Le parc social soumis à une forte pression

Le parc social est, quant à lui, soumis à une forte pression. S'il accueille de plus en plus les ménages pauvres locataires, et leur permet de se loger dans des conditions de confort standard et à des prix modérés, il est loin de pouvoir répondre à la demande qui s'adresse à lui (le nombre de demandes passe de 855 100 en 1996 à 1 042 700 en 2002⁴⁰, dont presque la moitié émane de ménages déjà locataires Hlm). Conséquence du ralentissement tendanciel des programmes de construction, le nombre de logements disponibles dépend de plus en plus du taux de rotation. Or la mobilité résidentielle dans le parc social est en baisse ces dernières années⁴¹. Cette pression de la demande de logement des ménages pauvres exercée sur le parc social exacerbe le débat sur sa vocation.

La paupérisation du parc social, au cœur des discussions sur sa vocation

La paupérisation du parc social est une réalité : la proportion de ménages à bas revenus, mesurée par l'enquête Logement, est passée de 11,8 % en 1988 à 21,3 % en 2002 dans le parc locatif social, alors que pour l'ensemble des formes d'habitat, elle est passée de 10,6 % à 11,6 %⁴². Le poids croissant des locataires à bas revenus

40. Source Insee, enquête Logement 2002. Il s'agit du nombre de ménages qui déclarent avoir déposé ou renouvelé au cours de l'année une demande de logement Hlm.

41. Le taux de rotation passe de 12,7 % fin 1999 à 10,6 % fin 2001.

42. La proportion de ménages à bas revenus (inférieur à la demi-médiane des revenus) est mesurée d'après des revenus avant impôts et sans intégrer les aides au logement. Elle ne doit donc pas être confondue avec le taux de pauvreté des enquêtes Revenus fiscaux. Néanmoins, sa progression est significative.

tient à la fois à l'appauvrissement des locataires en place et à l'entrée de locataires plus pauvres que ceux qui partent. Les flux de sortie du parc Hlm concernent en effet des ménages dont les revenus sont nettement supérieurs à ceux des ménages stables dans le parc Hlm (avec un écart qui est passé de 17% à 35% sur la période 1996-2002) ; dans le même temps, les revenus des nouveaux ménages s'installant dans le parc sont inférieurs à ceux des locataires en place (avec un écart passé de 8% à 10%⁴³ sur la même période).

Ce processus de paupérisation se trouve au cœur de la discussion portant sur la vocation du parc social.

Le contexte de resserrement de l'offre de logements accessibles aux plus pauvres, et de creusement de l'écart des taux d'effort entre secteur social et secteur libre, lui donne encore plus d'acuité. Pour certains, l'avantage comparatif procuré par le parc Hlm en termes de loyer et l'effort financier fourni par la collectivité doivent trouver leur contrepartie dans une plus forte spécialisation sociale du parc Hlm, qui doit pouvoir répondre aux exigences du droit au logement des plus défavorisés. Le mouvement Hlm, de son côté, souligne le danger d'une spécialisation qui marginaliserait les habitants du parc Hlm et le reléguerait dans une fonction de « parking social », alors que sa vocation est plus large et d'abord familiale.

Un débat autour de la notion de mixité sociale

Entre ces deux positions, la politique du logement menée ces dernières années a poursuivi l'objectif de mixité sociale, entendue comme une répartition harmonieuse de l'ensemble des modes d'habitation, visant à « *la diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune, en vue de faire contribuer de manière équilibrée chaque commune au logement des personnes et familles les plus défavorisées*⁴⁴ ». Les dispositifs mis en place ont consisté à renforcer le contrôle sur les attributions de logements sociaux, à les construire dans des secteurs peu ou pas pourvus, et enfin à définir des quotas d'occupation diversifiés selon les revenus. Ils contiennent également des programmes de réhabilitation et de démolition de logements sociaux dégradés.

On le voit, la référence à la mixité sociale conduit soit à réaffirmer la vocation du parc Hlm à accueillir les plus défavorisés, soit à refuser l'attribution d'un logement dans un secteur où la concentration de familles pauvres est jugée trop forte.

Ces interprétations contradictoires sont présentes dès l'origine de la construction sociale. D'après les plafonds réglementaires, une part importante et croissante de la population française (65%) peut en théorie accéder au logement social. Dans les faits, l'accès est beaucoup plus ciblé, le taux d'occupation « sociale »⁴⁵ étant de 59% au niveau national en 2000, et de 65,7% pour les nouveaux entrants⁴⁶. Mais 13% en moyenne des locataires Hlm disposent de revenus supérieurs aux

43. Source Insee, note pour l'Observatoire de la pauvreté à partir des enquêtes Logement.

44. Loi du 31 mai 1990 sur la mise en œuvre du droit au logement.

45. Déjà défini comme la proportion de ménages disposant de revenus inférieurs à 60% du plafond.

46. Source rapport Igf/Cgp mars 2002.

plafonds⁴⁷, et bénéficient donc, selon certains auteurs, d'«une rente de situation», l'application des surloyers introduits en 1996 ne corrigeant pas cet effet anti-redistributif⁴⁸.

Des vocations différentes selon les marchés locaux de l'habitat

En réalité, il est vraisemblable que le parc social joue des rôles différents sur les trajectoires résidentielles des ménages pauvres. Pour certains ménages, le parc social est une première étape vers d'autres logements : ainsi le nombre de sortants du parc Hlm vers l'accession à la propriété a augmenté régulièrement de 1988 à 2002⁴⁹, et les sorties vers le locatif privé se sont maintenues sur toute la période à un niveau élevé. Pour d'autres ménages, dont on peut imaginer qu'ils sont pauvres, le parc social, dans ses fragments les plus anciens, a constitué le seul lieu d'accueil et, une fois logés, ils n'ont pu le quitter.

La vocation du parc social peut donc se révéler très différente selon les marchés locaux de l'habitat et les alternatives qu'ils offrent aux ménages pauvres, et les pratiques des responsables de l'attribution des logements. La demande de logement social est en effet très différente selon les localisations ; l'offre disponible également⁵⁰, tout comme la proportion d'occupants dépassant les plafonds de ressources⁵¹. Les dynamiques des marchés locaux de l'habitat ne peuvent plus s'analyser seulement en fonction de la classification traditionnelle des modes d'habitation (secteur social/secteur privé). Certaines analyses soulignent en effet le rôle des stratégies résidentielles des ménages, qui accentuent les écarts sociaux entre les différentes fractions du parc immobilier⁵². Enfin, les responsabilités en matière d'attribution sont partagées entre bailleurs sociaux, collectivités locales et préfecture, selon un système de réservation complexe et rigide. Un approfondissement serait nécessaire pour mieux identifier l'influence de ces différents facteurs sur le logement des pauvres.

La santé : des inégalités sociales persistantes

La politique de santé publique en France s'est fondée sur le triptyque hygiène, vaccinations et lutte contre les fléaux sociaux (alcoolisme, tuberculose, maladies psychiatriques, maladies vénériennes). Les travaux d'assainissement et d'équipements urbains, les mesures d'éducation à l'hygiène corporelle, les campagnes de vaccination obligatoire, la création de dispensaires antivénériens, antituberculeux, anti-alcooliques en sont les réalisations emblématiques.

47. Source Insee, note pour l'Observatoire de la pauvreté.

48. Le Blanc D., Laferrère A., Pigois R., «Les effets de l'existence du parc Hlm sur le profil de consommation des ménages», *Economie et Statistiques*, n° 328, 1999.

49. Il passe de 209 000 à 346 000 entre 1996 et 2002.

50. Les taux de vacance de plus de trois mois varient ainsi de 0,5 % à 2,9 % (moyenne 1,7 %), et les taux de mobilité de moins de 7 % à 16 % en 2000. Source Ush, note pour l'Observatoire.

51. Dguhc, rapport Projet loi de finances 2004.

52. Etude réalisée par l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap) pour le compte de la communauté d'agglomération du Grand-Besançon.

A partir des années 1950, sous l'effet conjugué du progrès médical et de la solvabilisation des soins par la Sécurité sociale, ces démarches de prévention, conjuguant interventions sanitaire et sociale, ont perdu de leur importance relative.

C'est par le biais de la prise de conscience des inégalités de santé que la «question sociale» resurgit, sans que soit toujours bien faite la différence entre la morbidité⁵³ spécifique à la pauvreté monétaire et celle liée aux conditions de vie.

En effet, l'analyse de l'ensemble des données comme de la littérature française et étrangère ne permet pas d'expliquer précisément les déterminants sociaux de la santé. Elle suggère cependant qu'il existe certainement plusieurs voies d'explication et de compréhension de ces phénomènes. Car le tout n'est pas de constater que les comportements à risque (tabagisme, alcoolisme, mauvaise nutrition...) sont socialement stratifiés, il faut pouvoir expliquer pourquoi ils le sont.

Un état de santé dégradé

Ce n'est qu'à partir des années 1990 que les connaissances sur les inégalités sociales face à la mort ont été enrichies de travaux portant sur les problèmes de santé de groupes de population touchés par la précarité ou sur les inégalités sociales de morbidité.

Ces études⁵⁴ montrent une progression des risques de mauvaise santé ou de décès le long d'un gradient social et ce, sur la quasi-totalité des pathologies ou accidents de santé étudiés. Ces écarts de santé selon l'origine sociale des individus reflètent à la fois des disparités dans la prévalence des maladies, des déficiences ou des accidents, dans leur gravité et leur létalité ainsi que dans le cumul des pathologies. Les études épidémiologiques réalisées sur des groupes de population touchés par différentes formes de précarité confirment le constat d'un état de santé plus dégradé.

A titre d'illustration⁵⁵:

- la différence d'espérance de vie à 35 ans entre un ouvrier et un cadre est de 6,5 ans chez les hommes et de 3,5 ans chez les femmes pour la période 1982-1996 ;
- le risque de mortalité d'un chômeur, dans les cinq ans qui suivent l'observation du chômage, est trois fois plus élevé que celui d'un actif occupé du même âge, celui d'une chômeuse deux fois supérieur. Une fois gommés les effets de structure (diplôme, groupe socioprofessionnel, statut matrimonial), la surmortalité des chômeurs reste importante (risque 2,3 et 1,8 fois plus élevé respectivement pour les hommes et les femmes) ;
- les dépressions sévères, en Ile-de-France, sont respectivement 7 et 1,6 fois plus fréquentes chez les hommes et les femmes titulaires du Rmi que dans la population témoin ;

53. La morbidité correspond à la fréquence des maladies dans la population.

54. Cambois E., « Les personnes en situation sociale difficile et leur santé », *Travaux de l'Observatoire 2003-2004*.

55. Le Haut Comité de la santé publique, *Les Inégalités et disparités de santé en France*, 2002.

Mesrine M., « La surmortalité des chômeurs : un effet catalyseur du chômage », *Economie et Statistiques*, n° 334, 2000 ; Kovess-Masféty V., « Précarité et santé mentale », *Références en psychiatrie*, 2001.

- le taux de prématurité et la fréquence des petits poids à la naissance varie fortement en fonction du niveau scolaire de la mère (cf. tableau 33).
- la probabilité de sortir indemne d'un accident de la route, seule catégorie d'accident pour laquelle les inégalités sociales ont été mesurées, est de 62% pour les cadres supérieurs contre 46% pour les ouvriers⁵⁶ (cf. tableau 34).

Tableau 33

Taux de prématurité et d'hypotrophie selon le niveau d'études de la mère, France, 1995

| Niveau d'études de la mère | Prématurité % | Hypotrophie (1) % |
|----------------------------------|---------------|-------------------|
| Supérieur | 3 | 6 |
| Secondaire 2 ^e cycle | 4 | 8 |
| Secondaire 1 ^{er} cycle | 5 | 8 |
| Primaire (2) | 5 | 10 |

Source : enquête nationale périnatale 1995.

(1) naissance de poids inférieur au 10^e percentile pour l'âge gestationnel d'une population de référence.

(2) y compris les femmes non scolarisées.

Tableau 34

Gravité des accidents de la circulation chez les conducteurs selon la catégorie socio-professionnelle en 1997 (en %)

| | Tués | Blessés graves | Blessés légers | Indemnes |
|---|------|----------------|----------------|----------|
| Cadre supérieur, profession libérale, chef d'entreprise | 1,6 | 5,9 | 30,0 | 62,5 |
| Cadre moyen, employé | 1,5 | 6,9 | 40,4 | 51,3 |
| Artisan, commerçant, profession indépendante | 2,8 | 11,4 | 29,1 | 59,8 |
| Ouvrier | 2,7 | 12,3 | 38,5 | 46,5 |
| Chômeur | 3,0 | 10,4 | 39,7 | 47,0 |
| Ensemble | 2,5 | 10,6 | 38,9 | 48,0 |

Sources : Cermes, Ifrh, d'après les données du département Evaluation et recherche en accidentologie, Inrets, 1997.

La surreprésentation des troubles et maladies parmi les personnes en situation précaire apparaît dès le plus jeune âge. Les enfants de ménages pauvres souffrent plus souvent que les autres enfants de problèmes d'asthme et d'Orl, de céphalées et migraines, de problèmes dentaires et de troubles mentaux et insomnies⁵⁷.

Les enquêtes relatives à la perception par les intéressés eux-mêmes de leur état de santé révèlent également un état de santé ressenti comme plus dégradé, même si certains troubles peuvent toutefois être sous-estimés. D'après l'enquête Conditions de vie des défavorisés 1986-1987, un quart seulement des personnes vivant un épisode dépressif majeur⁵⁸ se déclaraient déprimées⁵⁹. Cette sous-estimation, dont la

56. Le Haut Comité de la santé publique précise qu'aucune analyse n'a été réalisée pour tenter de déterminer les causes de ces différences de gravité des accidents de la route en fonction de la catégorie socioprofessionnelle.

57. Dumesnil S., Le Fur P., Etat de santé des enfants pauvres et recours aux soins ambulatoires, actes du colloque « Les enfants pauvres en France », Cerc 2003.

58. Evaluation des situations individuelles d'après une grille de classification médicale.

59. Kovess-Masféty V., *Précarité et santé mentale*, 2001, op. cit.

variabilité selon les milieux sociaux est délicate à apprécier, peut provenir d'une moindre reconnaissance des troubles comme véritable maladie et d'un défaut de consultations permettant de détecter les problèmes de santé. Quelle qu'en soit l'origine, la sous-estimation des troubles est source de retard de prise en charge.

Les inégalités sociales face à la santé concernent également la capacité à compenser ou à s'adapter aux problèmes engendrés par certaines pathologies ou handicaps⁶⁰. L'exploitation des résultats de l'enquête Handicap, incapacité et dépendance⁶¹ a montré que les disparités entre catégories socioprofessionnelles pour les différents niveaux de handicap se creusent sensiblement quand on passe des déficiences (niveau lésionnel) aux incapacités (niveau fonctionnel), puis aux désavantages (niveau situationnel).

Les inégalités sociales de santé se superposent aux inégalités spatiales. L'étude des disparités régionales de mortalité par catégorie socioprofessionnelle montre des résultats identiques à ceux observés au niveau de la population générale. Les taux de décès des ouvriers sont ainsi plus élevés sur le croissant nord, tandis qu'ils sont les plus faibles en Midi-Pyrénées et en Languedoc-Roussillon. Les disparités sociales de mortalité que l'on retrouve dans l'ensemble des régions sont par ailleurs plus accentuées dans les régions à forte mortalité.

Si les inégalités sociales de santé concernent l'ensemble des pays développés, elles sont, sur certains points, plus accentuées en France. Parmi les pays de l'Union européenne, c'est en France que l'écart de mortalité entre les hommes de 45 à 59 ans exerçant une profession manuelle et les autres est le plus élevé. Il y est deux fois supérieur à ceux de pays tels que l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Suède ou le Danemark.

De multiples déterminants sociaux de la santé

La constatation d'inégalités sociales dans le domaine de la santé doit être complétée par l'identification des déterminants sociaux et des voies par lesquelles ils exercent un impact sur la santé. Cette compréhension des processus de production des inégalités de santé renvoie à des déterminants nombreux, individuels ou collectifs, qui interagissent entre eux. Parmi ces déterminants, l'accès aux soins fait l'objet d'un développement particulier.

Les conditions de vie...

Les conditions de vie des personnes défavorisées peuvent avoir des effets délétères, directement ou indirectement.

L'existence de pathologies associées au «mal logement» est bien connue: fréquence accrue de maladies dermatologiques, affections respiratoires en lien avec l'insalubrité; troubles du développement psychomoteur des enfants atteints de saturnisme suite à une exposition excessive au plomb dans l'habitat ancien et

60. Cambois E., *op. cit.*

61. Boissonnat V., Mormiche P., «Handicap et inégalités sociales : premiers apports de l'enquête Handicap, incapacité et dépendance (Hid)», *Revue française des affaires sociales*, janvier-juin 2003.

dégradé. La campagne de dépistage menée par le Système national de surveillance du saturnisme infantile entre 1992 et 1996 a montré une prévalence des cas de saturnisme (taux de plombémie supérieur à 100 µg/l) de plus de 32% parmi la population à risque définie, d'après des critères d'ancienneté et de dégradation de l'habitat. L'extrapolation de ces résultats⁶² conduit à considérer que 48 000 à 66 000 enfants seraient victimes d'une exposition excessive au plomb liée au « mal logement » entraînant, au minimum, une perte de capacité intellectuelle.

Le lieu de résidence peut également exercer un effet nocif à travers la qualité de l'environnement : nuisances diverses (bruit, pollutions...), stress lié à l'insécurité.

De plus, les conditions de vie agissent sur la santé à court comme à long terme. L'environnement de l'enfant, indépendamment des conditions de vie connues plus tard, explique la survenue de problèmes de santé à l'âge adulte⁶³.

De manière générale, le stress généré par les contraintes de tous ordres auxquelles sont confrontées les personnes en situation de pauvreté peut avoir des conséquences négatives sur la santé. Il modifie certaines variables physiologiques, source de vieillissement précoce. Il contribue également à la plus grande prévalence des troubles mentaux.

... de travail...

L'environnement de travail ainsi que la nature des fonctions exercées ont également un influence sur la santé.

L'exposition à des facteurs de risque d'origine professionnelle joue un rôle important dans les inégalités sociales face à la santé. Elle expliquerait environ un tiers des différences sociales de mortalité dans les pays industrialisés⁶⁴. En France, pays dans lequel le cancer est la principale cause de surmortalité des hommes ouvriers et employés, 13 à 29% des décès, soit 2 700 à 6 000 cas, dus au cancer du poumon résulteraient d'une exposition professionnelle à des facteurs cancérigènes⁶⁵.

De la même manière, la prévalence des accidents du travail est plus élevée parmi les ouvriers et les salariés sous contrat précaire⁶⁶.

Il est toutefois difficile d'analyser finement le rôle de l'environnement professionnel dans les inégalités sociales de santé en France compte tenu du phénomène, maintes fois dénoncé⁶⁷, de sous-déclaration des maladies professionnelles et faute de données d'ensemble sur l'exposition de la population active aux risques liés à l'environnement de travail.

62. Inserm, *Plomb dans l'environnement, quels risques pour la santé ?*, 1999.

63. Cambois E., *op. cit.*

64. Haut Comité de la santé publique, 2002.

65. Imbernon E., *Estimation du nombre de cas de certains cancers attribuables à des facteurs professionnels en France*, Institut national de veille sanitaire, 2003.

66. Dares, *Accidents, accidentés et organisation du travail*, résultats de l'enquête sur les accidents du travail en 1998-2002.

67. Rapports de Masse R., *Réflexions et propositions relatives à la réparation intégrale des accidents du travail et des maladies professionnelles*, 2001. Cour des comptes, *La Gestion du risque accidents du travail et maladies professionnelles*, 2002. Igas, *Santé, pour une politique de prévention durable*, 2003.

... et l'isolement social

Les déterminants de la santé à l'origine des inégalités sociales ne sont pas seulement matériels, ils ont également une dimension psychosociale propre à l'individu et à son histoire. En particulier, l'isolement social est un des facteurs explicatifs de la plus grande prévalence de comportements à risque pour la santé (tabagisme, consommation d'alcool, inactivité physique). *A contrario*, le soutien social que procure l'environnement à travers, en particulier, le maintien de réseaux de solidarité, notamment communautaire, constitue un facteur de réduction des risques. Une étude sur la prévalence des problèmes de santé mentale a montré que les quartiers pauvres culturellement hétérogènes sont considérés comme plus à risque que des quartiers pauvres culturellement homogènes⁶⁸.

Au total, les personnes en situation sociale difficile sont, tout au long de leur vie, exposées plus que la moyenne de la population à des risques de santé, que ce soit par leur histoire familiale, leurs conditions de vie, des comportements directement ou indirectement préjudiciables pour leur santé, un recours moindre à des examens préventifs. Ce constat reflète bien l'idée d'un cumul des facteurs de risque au fil des ans, résultat de l'intrication des conditions de vie, des comportements, de l'environnement et des caractéristiques individuelles⁶⁹.

Un accès aux soins de mieux en mieux garanti

Ainsi que le soulignait le rapport de l'Observatoire de 2002, la mise en place au 1^{er} janvier 2000 de la Cmu et de la Cmu complémentaire ainsi que la rénovation de l'Ame ont contribué à améliorer l'accès aux soins de la population pauvre. Les constatations effectuées par les associations attestent du succès de ces réformes. L'association Médecins du monde⁷⁰ note ainsi la baisse de fréquentation de la majorité des centres de la mission France.

Les bienfaits de la Couverture maladie universelle...

La Cmu a permis non seulement d'étendre et d'harmoniser la couverture des anciens allocataires de l'aide médicale départementale prise en charge par les conseils généraux en l'étendant aux prothèses dentaires et à l'optique, mais aussi de couvrir des populations qui n'étaient pas éligibles auparavant.

Au 31 décembre 2003, 1,6 million de personnes étaient affiliées à la Cmu de base et près de 4,3 millions bénéficiaient de la Cmu complémentaire, soit une population significativement plus nombreuse que celle couverte par l'aide médicale départementale : en 1999, 460 000 personnes bénéficiaient à ce titre de l'assurance de base et 2,9 millions de la couverture complémentaire⁷¹.

68. Kovess V., *op. cit.*

69. Cambois E., *op. cit.*

70. Rapport de l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du monde, 2002.

71. Boisguérin B., Bonnardel C., « De l'aide médicale à la couverture maladie universelle », *Données sociales, La société française*, Insee, 2002-2003.

La couverture complémentaire de la Cmu diminue les renoncements aux soins pour raisons financières, sans pour autant y mettre un terme. 43% des ménages bénéficiaires enquêtés en 2003⁷² entrés dans le dispositif entre avril et octobre 2002 déclarent avoir renoncé à au moins un soin pour des raisons financières, dans les mois précédant leur affiliation. Parmi les ménages enquêtés qui bénéficient de la Cmu depuis plus d'un an, 22% ont renoncé à au moins un soin dans les douze derniers mois. A structure d'âge identique, le renoncement pour raisons financières des allocataires reste malgré tout 1,8 fois plus fréquent que celui des personnes bénéficiant d'une autre couverture complémentaire.

Aucune des analyses fines menées sur la consommation de soins des bénéficiaires de la Cmu n'a confirmé l'idée d'un «effet d'aubaine», autrement dit d'une consommation excessive qui serait liée à la gratuité, bien que l'on constate un écart de consommation de l'ordre de 30% à âge et sexe équivalents par rapport aux non-bénéficiaires. Cet écart est dû à un état de santé plus dégradé. Les bénéficiaires de la Cmu complémentaire déclarent 20% d'affections de plus que le reste de la population⁷³ et sont 1,8 fois plus nombreux proportionnellement à déclarer des troubles mentaux ou du sommeil. La part de fumeurs est deux fois plus importante parmi les bénéficiaires de la Cmu complémentaire que parmi les non-bénéficiaires. Ces constats ne viennent que confirmer l'existence d'un état de santé dégradé des personnes en situation précaire.

A état de santé égal, les dépenses des bénéficiaires sont en fait proches de celles des non-bénéficiaires bénéficiant d'une assurance complémentaire traditionnelle⁷⁴.

Des études⁷⁵ ont également mis en exergue que l'introduction de la Cmu avait permis un «effet rattrapage» en réduisant le renoncement aux soins pour raisons financières, en particulier pour les populations qui ne bénéficiaient pas auparavant de l'aide médicale départementale. Ainsi, le taux de recours à l'ensemble des soins (hôpital compris) des bénéficiaires était en 2000 de 88%, alors qu'il était sur la période antérieure de 76%. Il a quasiment rattrapé celui de l'ensemble de la population, estimé à 90%. L'effet rattrapage sur le recours aux spécialistes a été particulièrement marqué.

... et de l'Aide médicale d'Etat (Ame)

La rénovation de l'Ame a facilité l'accès aux soins des personnes étrangères sans papier. Si elles pouvaient, en théorie, bénéficier de l'ancienne aide médicale, dans les faits leur accès à ces dispositifs était plus difficile. Au 31 décembre 2003, 170000 personnes bénéficiaient de l'Ame. Le dénombrement des bénéficiaires et l'identification des sommes allouées à ce dispositif ont contribué à faire émerger un

72. Boisguérin B., *Etat de santé et recours aux soins de bénéficiaires de la Cmu*, Drees, mars 2004.

73. Le Fur P, Perronnin M., «L'état de santé des bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire en 2002», *Questions d'économie de la santé*, décembre 2003.

74. Raynaud R., *L'Impact de la Cmu sur la consommation individuelle de soins*, Drees, n° 229, mars 2003.

75. Grignon M., «Impact de la couverture maladie universelle complémentaire sur les consommations de soins», *Questions d'économie de la santé*, n° 74, novembre 2003.

débat public autour des mesures visant à en assurer la maîtrise. Des décrets ont été pris pour encadrer plus strictement l'entrée dans le dispositif et le périmètre de soins pris en charge. La pertinence de l'Ame en termes de santé publique et d'égalité d'accès aux soins est toutefois avérée : la population visée présente un état de santé plus dégradé pour des raisons tenant à la fois à une exposition plus importante aux facteurs de risque et aux déficiences du système de santé de leur pays d'origine. Une étude⁷⁶ menée auprès des centres de soins gratuits a montré que les populations étrangères, qu'elles soient en situation régulière ou pas, présentaient plus souvent que les consultants français des troubles de l'appareil locomoteur et de l'appareil digestif. Elle a par ailleurs identifié que la population étrangère en situation irrégulière était celle qui cumulait le plus grand nombre de facteurs de précarité.

Mais un accès aux couvertures complémentaires encore perfectible

Les améliorations apportées à travers l'extension de la couverture médicale de base et complémentaire restent perfectibles.

Certains individus en situation difficile restent mal couverts.

En 2002, 20 % des chômeurs n'avaient ni couverture complémentaire ni exonération du ticket modérateur, contre 6% des actifs occupés. 12% des personnes vivant dans des ménages disposant des revenus les plus faibles en étaient également privées, contre 3% des personnes disposant des revenus les plus élevés⁷⁷.

De plus, parmi les personnes couvertes par une complémentaire, certaines ont une prise en charge de moindre qualité que celle assurée par la Cmu complémentaire. D'après les données collectées dans le cadre de l'enquête Santé et protection sociale, 32% de la population couverte avait, en 1998, un contrat qualifié de faible, c'est-à-dire offrant des niveaux de remboursements faibles tant en optique qu'en dentaire⁷⁸.

Par ailleurs, parmi les bénéficiaires sortants de la Cmu complémentaire, moins du quart restent couverts par une complémentaire.

L'accès à un niveau de couverture complémentaire satisfaisant pour les ménages modestes dont les ressources dépassent le seuil de la Cmu est contraint pour des raisons tenant au coût des contrats, mais aussi à leur activité professionnelle. Les dispositifs d'aides aux contrats de groupe, qui réduisent très sensiblement le coût d'achat d'une couverture complémentaire (participation des employeurs, déductibilité fiscale), ne concernent que les personnes en emploi, et de façon très inégale. De nombreux salariés précaires en sont exclus, tandis que ceux des Pme en bénéficient moins. De plus, pour les salariés qui en bénéficient, la rupture du contrat de travail est assortie de la perte de l'aide et d'une hausse très importante du coût de la complémentaire pour ceux qui souhaitent garder leur contrat.

76. Collet M. *et al.*, *Précarités, risque et santé*, enquête menée auprès des consultants de centres de soins gratuits, 2003.

77. Auvray L., *Santé, soins et protection sociale en 2002*, 2003.

78. Annexe 8 du chapitre premier du rapport du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, 2004.

Le maintien de spécificités dans le recours aux soins des personnes défavorisées

L'amélioration de l'accès aux soins a contribué à rapprocher le mode de recours au système de soins des populations les moins favorisées de celui de l'ensemble de la population, sans pour autant effacer ses spécificités. Le mode de recours est en effet très différent selon la situation socio-économique des individus. Les plus pauvres ont plus souvent recours aux soins hospitaliers. Lorsqu'ils ont recours à la médecine de ville, ils s'adressent plus souvent aux médecins généralistes qu'aux spécialistes et aux dentistes.

On peut également considérer qu'il existe des différences d'accès à la prévention en fonction d'un gradient social.

Certaines de ces disparités sont attribuables à des renoncements aux soins dus à des raisons purement financières. C'est le cas des soins mal pris en charge par l'assurance maladie de base tels que les soins dentaires qui ne sont remboursés qu'à hauteur de 35%. Les disparités de consommation selon le revenu peuvent alors être assimilées à des inégalités d'accès aux soins, source d'inégalités de santé.

Le recours plus fréquent aux médecins généralistes qu'aux médecins spécialistes, s'il est pour partie lié à des raisons financières, peut plus difficilement être interprété comme étant source d'inégalités de santé.

La place particulière qu'occupe l'hôpital est à relier à la sous-consommation de médecine de ville et de soins de prévention, qui peut conduire à des prises en charge trop tardives des pathologies, en urgence. Elle s'explique aussi par un besoin de prise en charge globale des patients dont les conditions de vie menacent l'efficacité des soins prodigués ou prescrits⁷⁹.

Enfin, l'efficacité des mesures de prévention sanitaire sur les populations les plus défavorisées est souvent moindre. L'évaluation du dispositif de bilan bucco-dentaire mis en place en 1997 à destination des adolescents⁸⁰ conclut à un effet positif sur la population déjà sensibilisée à l'importance du suivi dentaire. Si les catégories sociales modestes ont plus souvent adhéré au dispositif, les plus défavorisées y ont en revanche moins participé. Paradoxalement, les campagnes de prévention, que ce soit à travers des actions de dépistage ou d'éducation pour la santé, peuvent conduire à court terme à un accroissement des inégalités sociales de santé, les populations les plus favorisées y étant plus réceptives et leur contenu étant quelquefois inadapté au public cible.

Au-delà des explications mettant en cause un renoncement aux soins pour raisons financières, les inégalités d'accès aux soins prennent également racine dans les différences de perception individuelle de la santé, de connaissance et de reconnaissance des problèmes de santé. L'enquête réalisée auprès des habitants de Zus montre que, pour plus de 19% des personnes interrogées, la santé ne constitue pas une priorité dans leur vie.

79. Cambois E., *op. cit.*

80. Banchereau C. *et al.*, « L'évaluation sociale du bilan bucco-dentaire : le Bbd a-t-il atteint sa cible? », *Question d'économie de la santé*, 2002.

Les différences de recours aux soins tiennent également aux conditions de vie des populations. En particulier, la préférence pour une entrée dans le système de soins à travers la médecine généraliste ou les urgences est compréhensible venant de populations vivant au jour le jour et pour lesquelles le fait de prendre un rendez-vous auprès de médecins spécialistes, des semaines à l'avance, ne va pas de soi.

La complexité des déterminants sociaux de la santé impose que les politiques visant à réduire les inégalités de santé apportent des réponses variées intégrant les dimensions médicale et sociale. La facilitation de l'accès aux soins, à travers notamment le développement d'actions adaptées de prévention et le repérage précoce des problèmes de santé, reste un objectif à viser même si les inégalités d'accès sont devenues beaucoup moins prégnantes.

L'accès à l'éducation et l'échec scolaire

L'accès des populations défavorisées à l'éducation relève à la fois de la problématique d'ensemble des inégalités sociales face à l'école et plus spécifiquement des différenciations sociales des différentes formes d'échec scolaire, qui seront regroupées dans les développements suivants sous l'expression d'«exclusion scolaire»⁸¹.

Ces caractérisations se heurtent toutefois au flou qui entoure la définition de la réussite ou de l'échec scolaire, reflet des débats sur les missions confiées à l'Éducation nationale. La réussite ou l'échec scolaire doivent-ils être jugés à l'aune de la capacité de la formation initiale à préparer et faciliter l'entrée dans la vie professionnelle? Le niveau de qualification acquis et la filière d'orientation constituent-ils en eux-mêmes un critère d'appréciation de la réussite scolaire? Doit-on intégrer parmi ces critères les acquisitions de savoir, le capital culturel détenu par les élèves à l'issue de leur scolarisation? Un déroulement de scolarité heurté (redoublements, changements d'orientation, absentéisme) est-il synonyme d'échec scolaire? Comment prendre en compte la perception individuelle qu'ont les élèves de leur cursus scolaire?

Les indicateurs les plus répandus sont longtemps restés centrés sur la notion de réussite scolaire évaluée d'après le niveau de diplôme, la durée des études et le taux d'accès aux différents niveaux de formation. Ce n'est que plus récemment qu'ils ont intégré des évaluations des acquis scolaires des élèves. Le lien entre la formation initiale et l'insertion par l'emploi, est quant à lui, plus étudié dans le cadre des analyses relatives à l'emploi et au chômage que dans celui des inégalités scolaires. Enfin, les analyses de l'échec scolaire à travers l'opinion des intéressés eux-mêmes sont rares. Quelques enquêtes d'opinion⁸² rendent compte des attentes et des préoccupations des jeunes vis-à-vis de l'école. Elles dénotent un fossé grandissant entre la perception des enseignants et celle des élèves. Le «goût d'apprendre» est

81. Kherroubi M., Chanteau J.-P., Larguèze B., «Exclusion sociale, exclusion scolaire», *Travaux de l'Observatoire 2003-2004*.

82. Sofres, *Apprendre : le regard des jeunes, des parents et des enseignants*, novembre 2003.

considéré comme en baisse par les enseignants (53% des professeurs de collège et de lycée), alors que le jugement des parents et des élèves est différent. Pour les jeunes, la préparation à la vie professionnelle est la première des missions de l'école, tandis qu'elle ne vient qu'en troisième position pour les enseignants (après l'apport d'une bonne culture générale et l'apprentissage de la vie en société).

La persistance des liens entre inégalités face à l'école, exclusion scolaire et origines sociales

La «massification» de l'éducation

Résultat de la volonté de démocratiser l'accès à l'éducation, l'ouverture des différents niveaux du système éducatif et l'allongement de la durée de scolarité ont indubitablement profité aux catégories les plus défavorisées. La proportion d'élèves atteignant le niveau de la classe de terminale a progressé de 36% en 1984 à 70% en 1994, pour ensuite se stabiliser. Cette massification a permis de réduire les écarts de durée de scolarité selon les origines sociales. Un enfant de cadre avait 30 fois plus de chances d'obtenir le baccalauréat qu'un enfant d'ouvrier à l'après-guerre. L'écart est aujourd'hui de 10. La massification, qui s'est traduite par un allongement global des études, s'est également accompagnée d'un affaiblissement du lien entre origine sociale et diplôme, autrement dit d'une démocratisation qualitative de l'accès à l'enseignement supérieur, qui a marqué les années 1950 et 1960⁸³.

Des inégalités sociales encore très marquées

Les problèmes d'exclusion scolaire qui perdurent s'inscrivent, pour une large part, dans le prolongement des inégalités sociales d'ensemble, dont ils sont une forme d'exacerbation. Les écarts de niveau scolaire apparaissent très tôt. Dès la moyenne section de maternelle, des écarts d'acquisition dans le domaine verbal sont perceptibles⁸⁴. Sans qu'il soit possible d'identifier dans les inégalités d'apprentissage précoces ce qui relève de l'environnement familial et de l'école, les disparités s'accroissent ensuite. Les évaluations des niveaux des élèves à l'entrée en Ce2 et en 6^e montrent que les écarts de performance en français entre enfants de cadres et d'ouvriers progressent de 17% à 22% entre ces deux niveaux scolaires. La progression des écarts entre les deux niveaux scolaires est encore plus significative en mathématiques : ils passent de 15 à 24%. Témoin de l'accumulation des retards scolaires, le redoublement est nettement plus fréquent dans la population d'enfants d'ouvriers : à 15 ans, les enfants d'inactifs et d'ouvriers sont environ 60% à avoir redoublé au moins une fois, contre 17% pour les enfants de cadres supérieurs⁸⁵.

La surreprésentation des enfants d'origine défavorisée dans les filières spécialisées réservées aux élèves en situation de grande difficulté scolaire est également

83. Thélot C., Vallet L.A., «La réduction des inégalités sociales devant l'école depuis le début du siècle», *Economie et Statistiques*, Insee, 2000.

84. Duru-Bellat M., «L'échec scolaire : rouages sociaux, politiques possibles», *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, août-septembre 2003.

85. Murat F., Rocher T., *La Place du projet professionnel dans les inégalités de réussite scolaire à 15 ans*, Insee, 2002.

patente. Parmi les élèves scolarisés dans les Sections d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa), plus de 74 % ont des parents soit ouvriers, soit inactifs, ou dont l'activité n'est pas identifiée. Le pourcentage d'élèves du collège hors Segpa pour ces mêmes catégories est de 41 %.

Cette même surreprésentation est constatée dans l'enseignement professionnel, ce qui ne mérite d'être cité dans le cadre d'un aperçu des indicateurs relatifs aux inégalités sociales face à l'école que parce que cet enseignement est particulièrement déprécié. Certaines de ces filières ouvrent pourtant des possibilités d'accès à l'emploi, facilitées par rapport à des niveaux équivalents acquis dans les filières générales (*cf. infra*).

L'origine sociale est également corrélée aux choix d'orientation qui diffèrent à situation scolaire comparable. 50 % des fils et 30 % des filles de cadres s'orientent vers les classes préparatoires après avoir obtenu le diplôme d'un baccalauréat scientifique sans retard scolaire. Dans la même situation scolaire, seuls 19 % des fils et 9 % des filles d'ouvriers font ce choix d'orientation⁸⁶.

Des inégalités sociales face à l'école résultent des différences marquées des niveaux de qualification des jeunes sortant du système scolaire en fonction de leur milieu social. Ainsi, la probabilité de sortir sans qualification s'échelonne de 2 % si le chef de famille est enseignant à 16 % s'il est ouvrier non qualifié ou personnel de service et 30 % s'il est inactif. Au total, plus des deux tiers des élèves sortis sans qualification sont des enfants d'ouvriers, de personnels de service ou d'inactifs⁸⁷.

Le lien entre exclusion scolaire et pauvreté monétaire est toutefois rarement étudié en tant que tel. Les quelques études montrent néanmoins une corrélation forte : le taux de retard en 6^e est de 35 % pour les enfants des familles les plus pauvres (premier quintile de revenus), contre 12 % pour les enfants des plus riches (les 4^e et 5^e quintiles)⁸⁸.

Des inégalités face à la violence

La violence à l'école est un phénomène qui, pour n'être pas nouveau, a été récemment mis en exergue comme une « pathologie » préoccupante du système scolaire en lien avec les phénomènes d'« exclusion scolaire ».

La sociologie de la violence à l'école reste une sociologie de l'exclusion sociale⁸⁹. Un collégien sur quatre en Zone d'éducation prioritaire (Zep) décrit une agressivité forte contre les enseignants, contre un sur huit hors Zep. 29 % des élèves de Zep et 37 % des établissements sensibles ont un fort sentiment d'insécurité, contre 16 % dans les autres zones. Les écarts entre collèges se sont même accrus.

85. Murat F., Rocher T., *La Place du projet professionnel dans les inégalités de réussite scolaire à 15 ans*, Insee, 2002.

86. Source : Direction de l'évaluation et de la prospective, citée dans Cerc, *Education et redistribution*, 2003.

87. Direction de l'évaluation et de la prospective (Dep), *Education et formations*, n° 66, juillet-décembre 2003.

88. Goux D., Maurin E., « La persistance du lien entre pauvreté et échec scolaire », *France, Portrait social*, Insee, 2000-2001.

89. Debarbieux E. *et al.*, *Microviolences et climat scolaire : évolution 1995-2003 en écoles élémentaires et collèges*, rapport pour le ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, 2003.

Des différences sensibles sont également notables s'agissant de la proportion de collégiens déclarant être victimes de racket.

Les inégalités face à la violence sont toutefois beaucoup plus limitées au niveau élémentaire.

Les inégalités sociales face à l'école révèlent un processus cumulatif de retards d'acquisition et de parcours déclassés qui est source d'incompréhension des enfants vis-à-vis des attentes scolaires, d'ennui, de sentiment d'humiliation et d'indiscipline. L'absentéisme, la déscolarisation ou encore les problèmes de violence à l'école sont ainsi presque toujours postérieurs au déclin des résultats scolaires, qu'ils contribuent à aggraver. Ils sont pourtant devenus des problèmes analysés de façon isolée et souvent considérés comme expliquant l'entrée dans la délinquance. La place prise par les problèmes de déscolarisation dans les contrats locaux de sécurité est, à cet égard, symptomatique. Le lien entre déscolarisation et délinquance repose sur une hypothèse de relation de causalité simple et directe qu'aucune recherche n'a validée⁹⁰. Les études montrent que l'absentéisme est un phénomène complexe liés d'une part à la situation scolaire de l'élève, à la perception qu'il en a, mais aussi à la qualité de sa vie familiale et relationnelle. Il est également associé à des troubles du comportement⁹¹, voire des troubles psychiques.

L'exclusion scolaire recouvre donc des phénomènes qui, s'ils peuvent être spécifiques, se situent dans le prolongement du fonctionnement d'ensemble du système scolaire, en termes d'inégalités sociales, que celui-ci continue à porter ou à entretenir.

L'illettrisme : facteur d'exclusion scolaire, sociale et économique

Le concept de l'illettrisme est apparu tardivement. L'illusion d'une alphabétisation absolue⁹², qui serait assurée par une école gratuite et obligatoire, a longtemps conduit à sous-estimer, voire à nier la réalité des lacunes d'apprentissage des savoirs de base. Ce sont les associations, au contact des populations défavorisées, qui ont les premières dénoncé ces problèmes à la fin des années 1970⁹³. Il est vrai que la mesure de l'illettrisme est délicate : définition aux contours flous, sous-estimation par les individus eux-mêmes de leurs difficultés, application de tests sur des groupes de population dont les résultats sont délicats à extrapoler...

Il est malgré tout certain qu'une part significative et stable de la population ne possède pas les compétences de base de maîtrise de l'écrit. L'enquête de 1997 effectuée auprès des élèves rentrant en 6^e indique que 4 % des élèves éprouvent des difficultés à identifier les mots et 8 % sont handicapés par la lenteur du déchiffrement⁹⁴.

90. Sicot F., *La déscolarisation : un problème de sécurité ou de santé mentale - Santé mentale : ville et violences*, 2003.

91. Synthèse de travaux de la Dep - ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, *Éducation et formations*, juillet-décembre 2003.

92. Rivière J.-P., *Illettrisme, la France cachée*, Folio Actuel, 2001.

93. Rapport moral d'Atd-Quart monde, 1978.

94. Ces taux doivent être considérés comme élevés. En effet, la population qui subit ces tests à l'entrée en 6^e, ne comprend aucun enfant de classe ou d'établissement spécialisés pour enfants déficients mentaux ou souffrant de troubles psychiques. Ce sont donc 4 % des enfants à intelligence normale qui ont des difficultés de déchiffrement des mots, 8 % qui ne lisent qu'avec de très grandes difficultés.

Sur les 400 000 jeunes hommes et femmes passés par la journée d'appel de préparation à la défense en 1999, 10% manifestaient de sérieuses difficultés à comprendre un texte simple de style narratif ou fonctionnel et étaient mis en échec par les tâches d'écriture les plus simples. Les différentes mesures de l'illettrisme, depuis qu'elles existent, tendent à montrer que ce phénomène ne décroît pas.

L'illettrisme est un puissant facteur d'exclusion : exclusion scolaire d'abord, exclusion sociale et économique ensuite. Les difficultés éprouvées à l'occasion des premiers apprentissages sont souvent les prémices d'une scolarité chaotique, « couloir de l'illettrisme⁹⁵ » sanctionné par une sortie de l'institution scolaire avec un faible niveau de qualification. 33% des garçons de nationalité française ayant quitté le système scolaire en classe de 3^e sans diplômes sont illettrés⁹⁶; parmi eux, 7% n'ont pas accès à l'écrit, 11% ne savent lire que des mots isolés et 15% que des phrases isolées. On ne peut qu'être frappé par l'importance du phénomène et par la faiblesse des acquis de personnes ayant passé au moins onze ans de leur vie à l'école.

L'insertion économique est rendue d'autant plus ardue que la tertiarisation de l'activité économique et les évolutions des procédés industriels laissent peu de place aux emplois n'impliquant pas d'utilisation de l'écrit. L'intégration sociale représente, elle aussi, une réelle difficulté, même si les handicaps quotidiens engendrés par la mauvaise maîtrise de l'écrit peuvent être, en partie, compensés par une assistance soutenue de l'entourage familial et des services sociaux.

La permanence d'un lien très fort entre le niveau de formation initiale et l'accès au marché de l'emploi

Les inégalités sociales qui se traduisent par une forte caractérisation sociale de la réussite et de l'échec scolaire ont des répercussions sur les capacités d'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi et sur la qualité des emplois trouvés en termes de durabilité et de salaire.

C'est bien sûr particulièrement le cas pour les situations d'échec scolaire aboutissant à l'absence de qualification où, au-delà des inégalités de statuts ou de salaires, ce sont les possibilités mêmes d'insertion des jeunes sur le marché du travail qui sont en cause.

D'après l'enquête Générations menée par le Cereq, ce sont les jeunes sortis sans qualification du système scolaire en 1998 qui connaissent les plus grandes difficultés d'accès à l'emploi, avec un taux de chômage de 42% un an après avoir arrêté leurs études et de 30% trois ans après. Leurs difficultés sont d'autant plus grandes qu'ils ne sont pas passés par une filière professionnelle.

Depuis dix ans, la proportion de jeunes sortant du milieu scolaire sans diplômes ni qualification s'est stabilisée à 8%, soit 60 000 jeunes en 1998, alors qu'elle avait baissé de façon permanente depuis 1963 où elle représentait 40%.

95. Bentolila A., *De l'illettrisme en général et de l'école en particulier*, Plon, 1996.

96. D'après l'évaluation menée en 1995 au moment des tests d'aptitude dans les centres de sélection du service national.

Le corrélation entre la formation initiale et la qualité de l'emploi occupé est également forte. La stabilité de l'emploi et le salaire sont d'autant plus importants que le niveau initial de formation est élevé. La politique de l'emploi, à travers les emplois aidés, n'inverse pas ces corrélations. L'effort apparaît plutôt comme étant relativement plus élevé sur les jeunes passés par l'enseignement supérieur du fait des emplois jeunes.

Ces données démontrent également, à durée de scolarité équivalente, le net avantage conféré par le passage dans certaines filières techniques ou professionnelles, que ce soit au niveau secondaire ou supérieur, par rapport aux filières générales.

Tableau 35

Situation en 2001 des jeunes ayant arrêté leurs études en 1998 en fonction de leur niveau de qualification

| | Salaire médian à l'embauche lors du 1 ^{er} emploi (euros) | Taux de chômage 3 après l'arrêt des études | Statut de l'emploi détenu 3 ans après l'arrêt des études (en %) | | | |
|--|--|--|---|-----|-------------------------------------|-----------------|
| | | | Cdi | Cdd | Part des emplois aidés dans les Cdd | A temps partiel |
| Non qualifié | 840 | 30 | 42 | 53 | (23) | 19 |
| Cap, Bep non diplômé, 2 nd e ou 1 ^{re} | 840 | 20 | 49 | 48 | (20) | 16 |
| Cap, Bep non diplômé, 2 nd e ou 1 ^{re} | 850 | 13 | 58 | 39 | (20) | 14 |
| Bac non diplômé | 880 | 12 | 59 | 38 | (21) | 14 |
| Bac professionnel ou technologique | 880 | 7 | 65 | 32 | (23) | 13 |
| Bac +1 ou +2, non diplômé | 860 | 10 | 55 | 42 | (42) | 12 |
| Bac +2 | 1 010 | 5 | 72 | 25 | (25) | 6 |
| 2 ^e cycle | 1 020 | 7 | 70 | 27 | (30) | 10 |
| 3 ^e cycle et grandes écoles | 1 540 | 4 | 82 | 14 | (14) | 6 |

Source : Cereq, enquête Générations, 1998.

Les difficultés d'accès à l'emploi des jeunes sortant du système scolaire sans qualification ou avec un faible niveau de qualification se sont accentuées du fait du déclasserment des diplômés. L'élévation générale du niveau de scolarisation et la permanence d'un taux de chômage élevé ont contribué à accroître la concurrence entre personnes peu ou pas qualifiées et personnes diplômées sur des postes ne nécessitant pas de qualification. L'accroissement du niveau de formation est particulièrement significatif parmi les employés. Entre 1995 et 2001, la part de titulaires d'un baccalauréat ou plus parmi les personnels débutants de services spécialisés dans la propreté est passée de 14 à 19%, celle des titulaires d'un Cap ou Bep restait constante, tandis que celle des non-qualifiés diminuait de 49 à 43%.

Ainsi, bien que le volume d'emplois non qualifiés se soit très fortement accru entre 1994 et 2000, probablement sous l'effet des mesures de réduction des charges sur les bas salaires, le taux d'emploi des moins diplômés ne s'est pas amélioré au cours de cette période.

La complexité des interactions entre échec scolaire et environnement socio-économique

La constatation de liens entre la catégorie socioprofessionnelle ou, plus rarement, le niveau de revenu des parents et la réussite scolaire des enfants n'apporte que peu d'éléments de réponse sur les processus de production de l'échec scolaire. La question de l'échec scolaire doit, à cet égard, être abordée comme le prolongement du continuum des inégalités sociales qui nécessitent une action globale à la fois sur l'environnement socio-économique et en termes d'accompagnement scolaire, et comme un phénomène nécessitant des actions spécifiques dans la mesure où il traduit des «exacerbations» et des ruptures qu'une approche globale ne peut suffire à régler.

Le rôle de l'environnement socio-économique et des caractéristiques familiales

L'environnement socio-économique contribue à ces inégalités de diverses manières.

Il peut être à l'origine d'un effet revenu propre, à travers des conditions de vie préjudiciables à la réussite scolaire (surpeuplement des logements, ségrégation spatiale réduisant la mixité sociale au sein des établissements scolaires, horaires de travail décalés des parents) et une capacité contrainte à assumer les coûts de scolarité.

L'appartenance à des milieux défavorisés peut également constituer un handicap pour le déroulement de la scolarité compte tenu des difficultés de l'entourage à accompagner et motiver les apprentissages des enfants. L'influence du «capital culturel» familial semble à cet égard déterminante : le déroulement de la scolarité s'avère en effet plus sensible au niveau d'instruction, en particulier celui de la mère, qu'au niveau économique ou matériel de la famille. Les différences d'ambitions que nourrissent les parents à l'égard de la scolarité de leurs enfants ne sont pas non plus sans influence sur les inégalités sociales de parcours scolaires. Ainsi, les cadres sont 75% à souhaiter que leurs enfants poursuivent leurs études jusqu'à 20 ans au moins, alors que les ouvriers non qualifiés ne sont que 47% dans ce cas. Les abandons prématurés d'études présentent un aspect intergénérationnel que l'on peut expliquer à la fois par les difficultés à aider les enfants en difficulté et par une limitation des attentes vis-à-vis de l'école, voire l'acceptation de l'échec scolaire comme une fatalité sur laquelle la famille a peu de prise.

Des interactions avec les problèmes psychologiques et familiaux

Des dysfonctionnements familiaux importants peuvent être également source de difficultés scolaires. Les rares études conduites auprès des enfants passés par un dispositif d'aide sociale à l'enfance montrent un très fort taux d'échec scolaire. Seulement 32% d'entre eux auraient un diplôme supérieur ou égal au niveau Cap. Un environnement familial pathogène peut aussi contribuer à l'échec scolaire⁹⁷.

97. M. Berger estime qu'un environnement familial pathogène dont les enfants ne sont pas soustraits à temps pourrait être à l'origine de déficit intellectuel, *L'Échec de la protection de l'enfance*, Dunod, 2003.

Dans ces cas de figure, l'échec scolaire est un symptôme de problèmes supportés par l'enfant lui-même : souffrance psychique, pathologies diverses.

Des troubles de l'apprentissage mal repérés

Les troubles de l'apprentissage d'origine neurologique jouent un rôle particulier, qu'il s'agisse de la dysphasie (trouble de l'apprentissage du langage oral dont la prévalence serait d'environ 1 à 2% d'après les études étrangères), de la dyslexie (trouble de l'apprentissage du langage écrit qui concernerait environ 5 à 10% de la population), ou encore de la dyscalculie (troubles de l'apprentissage des mathématiques).

Ces troubles de l'apprentissage touchent les enfants de manière aléatoire par rapport à leur milieu social.

Mais, dans la mesure où leur dépistage est complexe, il est possible qu'il soit mieux organisé pour les enfants des milieux favorisés. Or non décelés de façon suffisamment précoce, ces troubles entraînent des retards d'apprentissage difficilement récupérables, auxquels se cumulent des troubles relationnels et psychiques causés par la situation de grande souffrance de ces enfants confrontés à une situation d'échec scolaire. Les différences de niveau d'exigence des parents vis-à-vis des acquisitions linguistiques peuvent expliquer des détections plus tardives de ces troubles dans les familles défavorisées. De même, enseignants et travailleurs sociaux peuvent, à tort, considérer que l'environnement de l'enfant (milieu non francophone, capital culturel limité, parents souffrant de problèmes de santé mentale...) explique à lui seul les difficultés d'apprentissage, laissant de côté l'identification et donc le traitement de leur principale cause.

Les inégalités sociales : des processus insuffisamment compris

Les inégalités sociales à l'école sont plus souvent décrites qu'expliquées et les facteurs de réussite des enfants issus des catégories défavorisées souvent peu étudiés. Les lacunes des connaissances sur les liens de causalité ne permettent pas d'identifier les actions à même d'enrayer les phénomènes de reproduction des inégalités. A l'extrême, elles alimentent l'idée d'un puissant déterminisme social contre lequel il serait impossible de lutter autrement que par des politiques de redistribution efficaces. L'hypothèse de facteurs communs liant la pauvreté des parents à l'échec ou à la réussite scolaire des enfants, ou encore l'existence de difficultés d'apprentissage chez l'enfant appellent d'autres types de réponses : personnalisation de l'accompagnement scolaire des enfants, professionnalisation et diffusion des techniques de dépistage des troubles de l'apprentissage...

L'insuffisante compréhension des processus de production des inégalités sociales à l'école est d'autant plus dommageable qu'elles sont une courroie de reproduction des inégalités. La faiblesse du niveau de qualification est à l'origine, comme le démontrent les données présentées, d'inégalités d'accès à l'emploi, en particulier à l'emploi stable, et donc source de pauvreté. Dans ce contexte, l'accumulation de situations d'échec au long de scolarités généralement de plus en plus longues comporte aussi des risques de perte d'estime de soi dont les consé-

quences peuvent «aller jusqu'à la dépression ou générer des comportements violents, exclure socialement⁹⁸».

Les réponses de l'institution scolaire aux inégalités sociales

Si le rôle de l'environnement extérieur à l'école et des caractéristiques propres aux élèves est déterminant dans la genèse des inégalités sociales à l'école, la capacité de l'école à les compenser est limitée. L'institution scolaire pourrait elle-même générer des inégalités, comme en témoigne la mise en évidence d'un «effet établissement⁹⁹» propre. A population d'origine sociale équivalente, les différences de résultats obtenus par les élèves et de climat scolaire dépendraient de la cohésion entre les enseignants et des relations avec l'équipe administrative ainsi que de la personnalité du chef d'établissement. Cet effet établissement ne semble toutefois jouer que de façon marginale et «l'efficacité d'un établissement ne saurait résoudre le problème plus général de l'échec scolaire».

Des dispositifs ciblés dont l'évaluation mériterait d'être développée

Les pratiques enseignantes, bien que peu étudiées au regard de leur capacité à réduire les inégalités, ne semblent pas toujours adaptées aux enfants des milieux défavorisés. A la maternelle, la priorité accordée par la grande majorité des enseignants à la socialisation et au développement de l'autonomie, au détriment du développement des compétences intellectuelles, ne serait pas la plus pertinente pour les élèves des milieux populaires. Au primaire, les tentatives d'adaptation des pratiques aux élèves en difficulté par la multiplication des références à la vie quotidienne semblent également inadéquates. Elles signent les limites des pédagogies du concret pour maîtriser l'écrit et la construction d'un raisonnement de type scolaire, caractérisé par l'absence d'interlocuteur direct et d'éléments contextuels. La différenciation des pratiques enseignantes en fonction des capacités supposées des enfants aboutirait ainsi à substituer «la description à l'argumentation et l'illustration à la démonstration¹⁰⁰».

Le recours au redoublement, dont on a vu qu'il était socialement très marqué, n'apparaît pas non plus suffisant pour rattraper les retards d'acquisition des élèves en difficulté. Ainsi, ce sont les élèves les plus en retard qui conservent les résultats les plus faibles aux évaluations annuelles en Ce2 et en 6^e.

Les limites des méthodes pédagogiques jusqu'alors testées pour compenser les inégalités sociales sont symptomatiques des contradictions auxquelles sont confrontés les enseignants : contradiction entre logique de socialisation des élèves et logique des apprentissages, contradiction entre le temps de la classe et le temps de l'apprentissage, contradiction entre la gestion individuelle et collective des activités...

98. Zormann M., «L'école et la souffrance psychique», *Réadaptations*, n° 451, juin 1998.

99. Garcia S., Poupeau F., «La mesure de la "démocratisation" scolaire», *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 149, septembre 2003. Debarbieux E. et al., *Microviolences et climat scolaire : évolution 1995-2003 en écoles élémentaires et collèges*, rapport pour le ministère de l'Éducation nationale, 2003.

100. Bautier E., Terrail J.-P., *Décrochage scolaire : genèse et logique de parcours*, novembre 2002.

Les effets des mesures spécifiques mises en place par l'Education nationale pour les élèves en difficulté scolaire (réseaux d'aide spécialisée aux enfants en difficulté, classes d'intégration scolaire, Section d'enseignement général et professionnel adapté – Segpa –, Etablissement régional d'enseignement adapté – Erea) ou ayant un comportement perturbateur (classes relais) ne sont pas connus, ces dispositifs n'étant généralement pas évalués, en tout cas pas de façon publique. On ne dispose pas, par exemple, de données précises sur la proportion d'élèves rejoignant une classe ordinaire après un passage par une classe d'intégration scolaire, ou encore sur le contenu des enseignements dispensés dans ces structures. Seul le dispositif de classes à profil (4^e aide et soutien, 3^e insertion) a fait l'objet d'une évaluation¹⁰¹, qui en dresse un tableau particulièrement sombre : ces classes, visant initialement à repérer et réparer les lacunes pour permettre à chacun d'accéder à une qualification, seraient avant tout des filières de relégation destinées à éloigner de l'enseignement ordinaire les élèves les plus en difficulté, susceptibles de retarder les progressions de l'ensemble des élèves s'ils étaient accueillis dans les classes ordinaires.

L'ensemble de ces dispositifs spécialisés souffrent du flou de critères d'orientation et de l'absence de suivi des enfants qui en bénéficient. Ces classes accueillent ainsi une population extrêmement hétérogène qui a pour seul point commun d'être en difficulté scolaire, mais pour des raisons très différentes : des jeunes présentant un retard mental tel qu'un placement dans une institution spécialisée serait justifié mais qui n'a pu être réalisé faute de place ou de diagnostic y côtoient des élèves souffrant de troubles du comportement qui présentent un potentiel intellectuel situé dans la moyenne de la population d'ensemble, ou encore des enfants étrangers dont le seul handicap est de ne pas maîtriser la langue française.

L'objectif de rattrapage est dans ces conditions difficile à réaliser, sauf à instaurer un accompagnement personnalisé des élèves sur la base d'un diagnostic très rigoureux des difficultés individuelles, et les risques de stigmatisation et de relégation sont éminemment grands.

Les mesures de discrimination positive

Avec l'instauration des Zones d'éducation prioritaire (Zep) en 1981, l'Education nationale a également mis en place des mesures de discrimination positive visant des zones rassemblant des populations défavorisées : la proportion de collégiens enfants d'ouvriers ou de chômeurs est de 59% en Zep, contre 36% dans les autres collèges. Les travaux sur l'évaluation des Zep sont également peu nombreux. Ils en dressent un bilan mitigé : les écarts de résultats entre Zep et non-Zep ne se résorbent pas, mais ils restent stables. La situation des collèges en Zep s'est dégradée du point de vue du climat scolaire, du sentiment d'insécurité et des violences subies¹⁰² entre 1995 et 2003, alors qu'elle s'améliorait dans les établissements hors Zep. Les élèves qui subissent cette agressivité sont plus exposés au décrochage scolaire. Elle est un facteur de perte de confiance en soi.

101. Enquête de la Direction de l'évaluation et de la prospective (Dep), 1998.

102. Debarbieux E., *op. cit.*

Les politiques de discrimination positive n'apportent que des réponses limitées aux phénomènes de ségrégation spatiale des populations défavorisées, renforcés par les stratégies d'évitement des familles qui intègrent dans leur trajectoire résidentielle les conditions de scolarisation des enfants. A ces ségrégations subies par l'école se rajoutent des ségrégations internes organisées par l'institution scolaire et encouragées par les parents à travers la constitution de classes de niveau. Or des études montrent que les élèves ayant des difficultés dans des classes homogènes faibles progressent moins vite que dans des classes plus hétérogènes et que l'hétérogénéité de niveaux ne constitue pas un handicap important pour les élèves les plus forts¹⁰³. L'hétérogénéité scolaire et sociale semble donc un moyen plus efficace de lutter contre les inégalités sociales face à l'école que les mesures de discrimination positive.

La faiblesse des informations disponibles ne permet pas d'affirmer l'existence d'une corrélation directe entre pauvreté des familles et échec scolaire, même si des indices concordants tendent à établir ce lien. Il est en revanche certain que l'exclusion scolaire engendre une forte probabilité de pauvreté ultérieure.

D'autres droits interviennent dans la réalisation des droits fondamentaux : l'exemple de l'accès aux services bancaires

L'exclusion bancaire prise dans son sens le plus strict, à savoir l'absence totale de comptes et de services bancaires, concerne moins de 1 % des ménages français. Mais l'appréhension de la réalité des difficultés d'accès et d'usage nécessite une définition plus large de l'exclusion bancaire et financière. La définition retenue prend en compte les différentes formes d'«*entrave dans les pratiques bancaires et financières ne permettant plus à la personne de mener une vie sociale normale dans la société qui est la sienne*»¹⁰⁴. Si ces phénomènes d'exclusion ne sont pas spécifiques aux personnes ayant des ressources faibles, elles en sont les plus concernées.

L'exclusion bancaire se traduit par une différenciation de l'accès aux différents réseaux bancaires et services bancaires. Les personnes titulaires de minima sociaux ont ainsi plus souvent leurs comptes à la Poste ou, dans une moindre mesure, dans les établissements mutualistes que l'ensemble de la population. Il existe, de fait, des «*banquiers de dernier ressort*»¹⁰⁵ garantissant le maintien d'un accès minimal au droit bancaire. Ce service ne fait pourtant pas l'objet d'une reconnaissance explicite, sauf de façon périphérique. Une convention entre l'Etat et la Poste a ainsi été passée en 2002 sur la présence et la qualité des services de la Poste localisés dans les quartiers relevant de la politique de la ville.

Par ailleurs, les services bancaires auxquels les titulaires de minima sociaux ont accès sont limités : 6 % d'entre eux ont seulement un livret sans détenir de compte

103. Duru-Bellat M., Mingat A., cités dans le rapport du Conseil d'analyse économique (Cae), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, 2003.

104. Gloukoviezoff G., « L'exclusion bancaire et financière des particuliers », *Travaux de l'Observatoire 2003-2004*.

105. Haut Conseil du secteur financier public et semi-public, Rapport 2001.

de dépôt; 54 % disposent d'un chéquier (96 % pour l'ensemble de la population) et 40 % d'une carte bancaire (79 % pour l'ensemble de la population), qui sont dans 80 % des cas des cartes de retrait.

Sélection et inadéquation des services

Ces différentes formes de différenciation reflètent à la fois la politique de sélection des établissements bancaires, l'inadéquation des services proposés aux besoins des populations à faibles revenus, ainsi que des phénomènes d'auto-exclusion.

Les pratiques de sélection des établissements bancaires se traduisent par une exclusion directe (refus d'ouverture, clôture de compte, refus d'autorisation de découvert, etc.) ou indirecte à travers une implantation géographique qui évite les quartiers sensibles ou les zones rurales. Certaines de ces pratiques signent l'échec des législations et des réglementations en vigueur. La procédure de droit au compte n'est ainsi utilisée que de façon très marginale par les particuliers (8 525 procédures de droit au compte ont abouti en 2000). La volonté de garantir un droit d'accès à un service bancaire de base, notion à laquelle se réfèrent explicitement le loi de lutte contre les exclusions ainsi que la loi relative à l'épargne et à la sécurité financière, n'a permis d'aboutir qu'à une définition « *minimaliste*¹⁰⁶ » dont est, par exemple, exclue la mise à disposition d'un chéquier et qui ne garantit la gratuité des services qu'aux personnes ayant mis en œuvre la procédure du droit au compte.

Les formes légales d'exclusion bancaire que sont les procédures d'interdiction bancaire ou de surendettement participent de façon involontaire à ces processus de sélection. Interprétées comme un signal négatif par les banques, elles vont pouvoir se traduire par une restriction des services bancaires offerts aux clients pouvant aller jusqu'à la clôture du compte.

Les services proposés aux clients sont inadaptés aux besoins des personnes dont les revenus sont faibles ou modestes. La personnalisation de l'accompagnement et les produits bancaires proposés ne sont pas conçus pour une clientèle non prioritaire préjugée inapte à la compréhension du système bancaire, irresponsable, peu scrupuleuse et condamnée aux difficultés bancaires. Aussi, les efforts d'explication de services caractérisés par une complexité et une dématérialisation croissantes sont-ils limités. Le développement des services payants aux clients, en particulier de ceux qui intéressent les personnes modestes tels que le retrait de liquide au guichet ou les facilités de trésorerie, est particulièrement pénalisant.

Sélection et auto-exclusion

La sélection pratiquée et l'inadéquation des services proposés s'expliquent pour une large part par l'environnement concurrentiel du secteur bancaire. La pression de l'amélioration de la rentabilité, qui se traduit par l'individualisation des rémunérations sur la base des résultats obtenus, conduit à développer l'automatisation des services et à privilégier les clients à fort potentiel du fait de l'importance et/ou de la régularité de leurs ressources.

106. Haut Conseil du secteur financier public et semi-public, Rapport 2001.

Les pratiques de sélection finissent par être intégrées par les personnes elles-mêmes, qui s'auto-excluent du service bancaire en y recourant de façon minimale, par exemple en retirant l'intégralité des sommes perçues dès leur versement pour gérer leur budget en dehors du système bancaire. L'auto-exclusion résulte plus rarement d'un choix réel.

Dans ces conditions, la relation bancaire, qui se nourrit des préjugés des banquiers, mais aussi de ceux des clients dont les attentes sont souvent irréalistes ou contradictoires, entre demandes de souplesse et de vigilance sévère, est extrêmement déséquilibrée. Le « caractère hiérarchique » de la relation bancaire, lorsqu'elle concerne des personnes aux revenus modestes, se traduit par des pratiques d'ingérence humiliantes pour les clients et des décisions autoritaires des banquiers, qui peuvent aller jusqu'à un non-respect du droit. Les établissements bancaires ont ainsi continué à saisir des prestations sociales légalement insaisissables et il est encore trop tôt pour savoir si la récente instauration d'un solde bancaire insaisissable¹⁰⁷ a enfin rendu effective la protection des usagers. Les plans de surendettement, également, ne sont pas toujours respectés par les banques.

Cette relation inégalitaire est tantôt niée par les établissements bancaires qui, sous couvert de responsabilisation des individus, pratiquent une sélection active ou, au contraire, revendiquée par les établissements plus paternalistes qui usent de sanctions et restrictions mais dans un but pédagogique. Les pratiques alternatives visant l'autonomisation réelle des clients sont rares, mais exemplaires.

Les réactions des personnes confrontées à l'exclusion bancaire

Les différentes formes de l'exclusion bancaire ont des répercussions importantes, qui dépassent les seules entraves d'accès et d'usage des services bancaires. Elles peuvent contribuer à aggraver les difficultés des individus tant sur le plan financier que pratique et psychologique.

Les personnes confrontées à une exclusion bancaire dégradante, qui se surajoute à une situation de précarité économique, réagissent souvent de façon excessive, soit en opposant agressivité ou insouciance aux sanctions bancaires, soit en cherchant des solutions de court terme à tout prix. Plus rarement, les personnes parviennent à affronter ces situations de façon rationnelle en faisant valoir leurs droits et en cherchant à conserver la maîtrise de leur budget.

La gestion de la contrainte financière quotidienne impose une adaptation des comportements de consommation. Cette « gestion de survie » privilégie les dépenses dont le non-paiement induit des conséquences immédiates par rapport à celles qui ne présentent pas de caractère d'urgence. Ces priorités, qui peuvent par exemple conduire à honorer une facture de téléphone portable et à ne pas souscrire une assurance multirisques ou automobile, sont souvent considérées comme aberrantes par les observateurs extérieurs. Elles répondent pourtant au besoin, essentiel, de maintien du lien social.

107. Décret du 11 septembre 2002 instituant un dispositif d'accès urgent aux sommes à caractère alimentaire figurant sur un compte saisi.

En pratique, pour faire face à court terme aux contraintes financières auxquelles les banques n'apportent pas de réponse ou des réponses inadaptées, les individus recourent fréquemment à des financements extérieurs en mobilisant soit le réseau familial ou amical, solution qui n'est pas envisageable pour tous et qui comporte des risques de détérioration des relations, soit les établissements bancaires spécialisés, en recourant à des prêts à la consommation. La facilité d'accès aux crédits « revolving » proposés par ces établissements ou des intermédiaires tels que la grande distribution est séduisante pour les personnes en difficulté. Mais leur simplicité d'accès n'a d'égal que leurs difficultés d'usage et leur prix exorbitant. Le calcul précis du coût de ces prêts est difficile et l'absence totale de suivi, tandis que les méthodes utilisées pour recouvrer les impayés sont réputées pour leur brutalité. Le recours mal maîtrisé à ce genre de crédits peut aggraver la situation financière des individus. La place particulière occupée par les crédits « revolving » dans le surendettement (*cf. infra*) est, à cet égard, symptomatique.

Parmi les différentes formes de restriction d'accès aux services bancaires, les sanctions financières appliquées aux « mauvais » débiteurs et la privation de moyens de paiement scripturaux ont, elles aussi, des conséquences sur la situation financière et l'accès à d'autres droits des personnes. Ces sanctions et les services de substitution (mandat, chèque de banque) sont en effet coûteux et viennent grever des budgets déjà limités.

L'absence de chéquier, équivalant à un marquage social négatif, peut rendre difficile, par exemple, l'accès au logement.

Enfin, l'impossibilité de maintenir l'équilibre de son budget et de faire face aux dépenses du quotidien met à mal l'estime de soi, avec des répercussions possibles sur l'état de santé.

Endettement et surendettement

L'étude réalisée pour l'Observatoire national de la pauvreté ne concernait pas au premier chef l'endettement ou le surendettement. Il est néanmoins évident que les situations de surendettement ne sont pas sans lien avec la nature des relations qui s'instaurent entre les clients et leurs banquiers, notamment parce que ces situations sont souvent associées à une détérioration de la relation bancaire ou favorisées par un déficit d'accompagnement. De plus, elles sont associées, dans quasiment le tiers des cas, à une mesure d'interdiction bancaire. Le risque de surendettement, évalué pour l'ensemble de la population d'après le taux d'effort des ménages que représentent les charges de remboursement des dettes, n'est pas marginal. Selon l'enquête Patrimoine réalisée par l'Insee en 1997-1998, 16% des ménages endettés, soit 6,5% des l'ensemble des ménages, ont un taux d'effort supérieur à 30%, à partir duquel on considère qu'il y a risque de surendettement. Avec un seuil à 40%, les ménages exposés à un risque de surendettement encore plus grand représentent 6% des ménages endettés et 2,3% de l'ensemble des ménages¹⁰⁸. La probabilité

108. Monrose M., « Endettement et surendettement : des ménages aux caractéristiques différentes », *Etudes et résultats*, août 2003.

d'être surendetté est plus élevée pour les ménages dont le niveau de vie est inférieur à la médiane, alors que les ménages endettés ont un niveau de vie plutôt élevé : 60 % des ménages endettés ont un niveau de vie supérieur au niveau de vie médian d'après l'enquête Patrimoine.

Le bilan remis au Conseil national du crédit et du titre établi sur la base de l'étude d'un échantillon de dossiers présentés aux commissions départementales de surendettement en 2001¹⁰⁹ apporte quelques éclairages sur la population concernée et la nature de son surendettement.

Les ménages ayant des revenus modestes ou faibles représentent une part prépondérante des dossiers, et croissante par rapport à 1990 : dans 72% des dossiers, les revenus globaux mensuels des ménages sont inférieurs à 1 500 euros et, dans 42% des cas, ils sont inférieurs au Smic. La population aux revenus très faibles, inférieurs au Rmi, est en revanche très minoritaire (5% des dossiers), ce qui témoigne simplement d'un accès plus difficile aux facilités de prêt.

Les personnes vivant seules (célibataires, divorcés ou séparés, veufs) sans enfants à charge représentent une part importante des surendettés (43%), qui a plus que doublé depuis 1990. L'ensemble des personnes seules et des familles monoparentales représentent quant à elles 58% des ménages concernés. Cette évolution n'est pas sans lien avec l'évolution de la nature du surendettement, qui est de plus en plus fréquemment lié à des «accidents de la vie» (séparation, maladie, licenciement, etc.). Ces situations de surendettement dit «passif»¹¹⁰ représentent 64% des dossiers en 2001, contre 52% en 1990, la progression s'expliquant par l'augmentation des séparations, divorces et décès. Le licenciement et le chômage restent encore la première cause de surendettement (26% des dossiers).

L'endettement est majoritairement constitué d'arriérés de charges courantes et de crédits (74% des cas), tandis que les situations d'endettement exclusivement constituées de l'un ou de l'autre représentent respectivement 6 et 20% des cas. Le poids des dettes bancaires dans les dossiers étudiés est majoritaire. Dans six dossiers sur dix, il représente 75% ou plus de la dette, ce que les auteurs du rapport interprètent comme étant le signe de la priorité accordée au paiement des charges courantes par rapport au remboursement des crédits. Les crédits immobiliers sont marginaux (5% du nombre total de crédits contractés et 15% des dossiers), tandis que les crédits à la consommation sont très fréquents (91% du nombre total de crédits contractés et 85% des dossiers). Parmi les crédits à la consommation, les crédits «revolving» occupent une place déterminante par leur fréquence (plus de 80% des dossiers en comportent) et le nombre contracté par individu (lorsque les débiteurs ont contracté un crédit «revolving», on en compte, en moyenne, quatre par dossier). Ils jouent sans doute un rôle majeur dans les mécanismes de production du surendettement.

109. Banque de France, rapport au Conseil national du crédit et du titre, 2001-2002.

110. Les situations de surendettement passif s'opposent aux situations de surendettement dit actif, dont les origines sont par exemple l'excès de crédit, la mauvaise gestion et les logements trop onéreux.

Même si le profil des surendettés est sensiblement le même dans les différentes régions françaises, certaines particularités, que l'on pourrait relier aux difficultés socio-économiques ou aux différences de coût de la vie, ressortent. Le nord de la France est une zone plus fragile, associant notamment un plus grand nombre de ménages surendettés, une souscription plus massive aux crédits « revolving ». La ville de Paris est marquée par un plus grand nombre de dossiers dans lesquels les dettes sont uniquement constituées de charges courantes.

Ces données confirment l'intérêt de développer des travaux spécifiques sur les phénomènes de surendettement, en particulier sur le rôle joué par les crédits à la consommation.

Conclusion

EN 2004, comme dans son précédent rapport, l'Observatoire a analysé l'impact de la conjoncture sur la pauvreté. La période analysée, marquée par une reprise économique entre 1997 et mi-2001 puis une dégradation depuis cette date jusqu'en 2003, invite à une grande prudence dans les conclusions. Si l'amélioration du marché du travail contribue à réduire sensiblement la pauvreté monétaire, son impact se répercute tardivement sur les populations les plus éloignées du marché du travail. A partir de 2001, le retournement conjoncturel a touché les actifs occupés, mais l'impact sur la pauvreté, notamment sur le Rmi, se fait sentir essentiellement en 2003.

En 2004, malgré les perspectives de reprise de la croissance économique qui sont favorables à l'emploi, les réformes de l'assurance chômage et de l'Ass intervenues au 1^{er} janvier sont susceptibles d'accroître le nombre de bénéficiaires du Rmi.

Il est donc important pour l'Observatoire de poursuivre l'analyse des liens entre conjoncture et pauvreté. Ces analyses devront tenir compte des réformes de l'indemnisation du chômage, de la décentralisation et de la création du Rma.

Si l'insertion par le travail est au cœur de l'action publique dans la lutte contre la pauvreté, les travaux réalisés par l'Observatoire soulignent, une fois encore, la nécessité de prendre en compte et d'intervenir simultanément dans les différents domaines (santé, logement, emploi), y compris pour les personnes proches de l'emploi. Pour ceux qui sont les plus éloignés du marché de l'emploi, la question de la reprise de l'emploi ne peut être envisagée indépendamment d'actions d'insertion globale : accompagnement social ou médical, formation...

Les travaux permettant d'améliorer la connaissance de l'accès aux droits fondamentaux et des moyens mis en œuvre pour y parvenir devront être poursuivis.

L'Observatoire est chargé d'améliorer la connaissance des phénomènes de pauvreté. Depuis sa création, des efforts ont été accomplis, notamment dans le

cadre des enquêtes statistiques. Après l'enquête réalisée en 2001 par l'Insee auprès des personnes sans domicile utilisatrices des lieux d'hébergement et de restauration gratuits, l'Observatoire a participé à l'enquête effectuée en 2003 par la Drees en partenariat avec la Cnaf auprès des allocataires de quatre minima sociaux (Ass, Rmi, Api, Aah). Ces enquêtes réalisées auprès des personnes concernées permettent de mieux connaître leur situation et leur trajectoire, mais aussi leur point de vue sur les actions et les dispositifs qui leur sont proposés, les difficultés qu'elles rencontrent. Les enquêtes auprès des bénéficiaires de la Cmu ou le panel réalisé par la Dares auprès des bénéficiaires des emplois aidés vont dans le même sens.

Les enquêtes réalisées font ressortir les difficultés éprouvées par les personnes pauvres pour connaître leurs droits, se repérer dans la complexité des dispositifs et des guichets de la protection sociale, les ruptures de droits qu'elles rencontrent suite à des changements de statut ou à des ruptures familiales.

Les connaissances apportées par les enquêtes méritent toutefois d'être approfondies et complétées. Ainsi, elles rendent difficilement compte des situations transitoires telles que les alternances emploi et chômage, ou encore l'irrégularité de revenus. Les classifications utilisées ne permettent pas toujours de bien appréhender les réalités quotidiennes vécues par les personnes concernées. On dispose, par ailleurs, encore de trop peu d'éléments pour apprécier les entrées et les sorties de la pauvreté des personnes. Les enquêtes régulières s'adressent aux personnes occupant un logement ordinaire et ignorent les personnes vivant en institution, à l'hôtel, ou hébergées par des proches. A cet égard, l'enquête réalisée en 2001 auprès des personnes utilisatrices des lieux d'hébergement et de restauration gratuits constitue une exception qui mérite d'être signalée.

Qu'il s'agisse de l'accès à l'emploi ou du logement, les enquêtes nationales ne rendent pas suffisamment compte des disparités régionales et encore plus rarement de la situation dans les départements d'outre-mer. Pour pallier ce déficit, l'Observatoire avait, en 2002, apporté un éclairage sur les formes et les disparités territoriales en matière de pauvreté, sans toutefois intégrer à sa réflexion la situation particulière des Dom. Le rapport de l'Observatoire présenté cette année ne traite pas de la situation dans les Dom, et c'est une lacune. L'amélioration de la connaissance locale – y compris dans les Dom – des situations de pauvreté et des réponses apportées par les pouvoirs publics reste encore à accomplir. C'est aussi un impératif d'actualité pour l'Observatoire compte tenu de la décentralisation.

Enquêtes statistiques? Enquêtes qualitatives? Enquêtes auprès des personnes concernées ou auprès des organismes publics et privés ayant à connaître des situations de pauvreté? L'Observatoire n'oppose ni les méthodes, ni les démarches. Pour appréhender les phénomènes de pauvreté et d'exclusion dans leur complexité et leur diversité, l'Observatoire cherche à développer et à utiliser conjointement l'ensemble des méthodes et démarches qui permettent d'éclairer et d'approfondir de façon rigoureuse l'analyse et de dégager les indicateurs pertinents. Ainsi l'analyse des phénomènes d'exclusion bancaire et financière, qui s'appuie sur des données statistiques permettant de cerner l'ampleur du phénomène, des entretiens approfondis auprès des personnes en situation d'exclusion bancaire et des entretiens

auprès des banques, a-t-elle permis d'expliquer le recours important des personnes pauvres aux crédits à la consommation ou crédits « revolving », pourtant susceptibles d'aggraver leur surendettement. Associer les études monographiques approfondies à la connaissance administrative et statistique est à cet égard une méthode fructueuse qui devra être poursuivie dans d'autres domaines.

Les mécanismes particuliers, les situations moins courantes, l'addition d'événements et d'occurrences singuliers ont une part non négligeable dans l'entrée ou la sortie de la pauvreté comme dans sa reproduction territoriale ou générationnelle.

Dans la lutte contre la pauvreté, entrent non seulement les transferts sociaux, les aides individuelles, mais aussi la capacité à mobiliser des services publics, un environnement de qualité.

Développer ce type d'analyse implique de continuer les enquêtes sociologiques et économiques quantitatives, mais de les compléter plus que cela n'a été fait jusqu'alors par des travaux qualitatifs scientifiques et rigoureux. C'est ainsi que pourront être compris les processus économiques, sociaux et culturels à l'œuvre dans les situations de pauvreté, en prenant en compte leur diversité géographique, démographique et anthropologique, mais aussi les facteurs de résilience, individuels et collectifs.

C'est cette connaissance qui pourra servir à améliorer la lutte contre les phénomènes de pauvreté.

Bibliographie

DEPUIS la précédente édition du rapport de l'Observatoire, en février 2002, près de 300 travaux, ouvrages, rapports, numéros spéciaux de périodiques et articles ont été publiés en France sur les thèmes de la pauvreté, de la précarité et de l'exclusion sociale. La liste présentée dans cette annexe n'est probablement pas exhaustive. Elle ignore, par exemple, une partie de la littérature grise, mémoires de fin d'études et rapports non publics. Elle ne recense pas non plus les chroniques, les tribunes d'opinion ainsi que les brefs articles publiés dans les revues associatives et militantes, et ils furent particulièrement nombreux ces derniers mois.

A côté de la production à caractère souvent statistique et de plus en plus importante des organismes publics dont les publications de l'Insee, de la Dares, de la Drees mais aussi de la Cnaf constituent de solides exemples, le nombre de rapports provenant d'organismes publics ou privés reste constant. Fait nouveau, on constate, ces deux dernières années, une présence plus importante de la pauvreté et de l'exclusion dans les catalogues de nombreux éditeurs. Ce mouvement témoigne, sans doute, à la fois, d'un approfondissement de la réflexion collective sur ces thèmes mais aussi d'une demande publique d'informations et d'aide à la compréhension sur les évolutions en cours dans notre société.

Ouvrages

- ABRIC Jean-Claude (dir.), *Exclusion sociale, insertion, prévention*, Eres, 2003.
- ATD-Quart Monde, *Grande pauvreté et précarité en Europe à l'horizon 2001*, Paris, éd. AtD Quart Monde, 2002.
- BALLAIN René, MAUREL Elisabeth, *Le Logement très social, extension ou fragilisation du droit au logement*, Editions de l'Aube, coll. « Société et territoire », 2002.
- BEAUD Stéphane, PIALOUX Michel, *Violences urbaines, violence sociale*, Paris, Fayard, 2003.
- BERNABEU Yves, SIEGRIST Delphine, *L'Accueil des publics en difficulté*, Paris, Demos, 2002.
- BERNARD François de, *La Pauvreté durable*, Paris, Edition du Félin, 2002.
- BOUMAZA Nadir, *Relations interethniques dans l'habitat et dans la ville*, L'Harmattan, coll. « Habitat et société », 2003.
- CAMDESSUS Brigitte, *La Spirale ascendante, faire reculer l'exclusion*, Desclée de Brouwer, Paris, 2002.
- CASTEL Robert, *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris, Seuil, coll. « La République des idées », 2003.
- CASTRA Denis, *L'Insertion professionnelle des publics précaires*, Paris, Puf, coll. « Le travail humain », 2003.
- CHALINE Claude, *Les Politiques de la ville*, Paris, Puf, 2003.
- CLING Jean-Pierre, *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica (2^e édition), 2003.
- CORDELIER Jérôme, HIRSCH Martin, *Manifeste contre la pauvreté*, Oh! éditeur, 2004.
- DAMON Julien, *La Question Sdf*, Paris, Puf, 2002.
- DARES, *Les Politiques de l'emploi et de marché du travail*, Paris, La Découverte, 2003.
- DEMAZIERE Didier, *Le Chômage. Comment peut-on être chômeur ?*, Belin, coll. « Perspectives sociologiques », 2003.
- DESTREMEAU Blandine, SALAMA Pierre, *Mesures et démesure de la pauvreté*, Paris, Puf, 2002.
- DONZELOT Jacques, *Faire société : La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.
- DOURLENS Christine, *Saturnisme infantile et action publique*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- DUBOIS Vincent, *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2003, 2^e édition.
- DUPRIET Rina, LADSOUS Jacques, LEROUX Dominique, THIERRY Michel, *La Lutte contre l'exclusion : une loi, des avancées, de nouveaux défis*, Ensp, Rennes, 2002.
- EMMANUELLI Xavier, *L'exclusion peut-elle être vaincue ?* Paris, Laffont, 2003.
- FARGE Arlette, LAE Jean-François, CINGOLANI Patrick, MAGLOIRE Franck, *Sans visages. L'impossible regard sur le pauvre*, Paris, Bayard, 2004.
- GABORIAU Patrick, TERROLLE Daniel, *Ethnologie des sans logis*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- GAZIER Bernard, *Tous « sublimes ». Vers un nouveau plein emploi*, Paris, Flammarion, 2003.
- GEOFFROY Laurent, *Garantir le revenu*, Paris, La Découverte, 2002.
- GIUGNI Marco, HUNYADI Mark, *Sphères d'exclusion*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- GOGUEL D'ALLONDANS Alban, *L'Exclusion sociale : les métamorphoses d'un concept 1960-2000*, L'Harmattan, Paris, coll. « Economie et innovation », 2003.

- GUESLIN André, *Les Gens de rien, une histoire de la grande pauvreté dans la France du xx^e siècle*, Paris, Fayard, 2004.
- GUILLOU Jacques, *Figures de l'exclusion*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- INSEE, France, *Portrait social* (édition 2002-2003), Paris, 2002.
- INSEE, France, *Portrait social* (édition 2003-2004), Paris, 2003.
- LABBE Philippe, *Les Bricoleurs de l'indicible. De l'insertion en général*, Rennes, Ed. Apogée, 2003.
- LE BIHAN Geneviève, DELPEUCH Francis, MAIRE Bernard, *Nutrition et politiques publiques. Propositions pour une nouvelle approche des enjeux alimentaires*, Institut de recherche pour le développement, Paris, Ed. Charles Léopold Mayer, 2002.
- LEVY Catherine, *Vivre au minimum. Enquête dans l'Europe de la précarité*, Paris, La Dispute, 2003.
- MADEC Annick, *Chronique familiale en quartier populaire*, La Découverte, 2002.
- MARUANI Margaret, *Les Mécomptes du chômage*, Paris, Bayard, 2002.
- MESSU Michel, *La Pauvreté cachée. Une analyse bachelardienne du concept de pauvreté*, La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube, 2003.
- MISSAOUI Lamia, *Les Etrangers de l'intérieur*, Payot, 2003.
- MOATI Philippe, *Nouvelles économies, nouvelles exclusions*, La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube, 2004.
- OCDE, *L'Opinion publique contre la pauvreté*, Paris, Ocde, 2003.
- PARIZOT Isabelle, *Soigner les exclus. Identités et rapports sociaux dans les centres de soins gratuits*, Paris, Puf, «Le lien social», 2003.
- PAUGAM Serge, *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Puf, 2002, 2^e édition.
- RAHNEMA Rajid, *Quand la misère chasse la pauvreté*, Actes Sud, 2003.
- ROSENBERG Suzanne, CARREL Marion, *Face à l'insécurité sociale*, Paris, La Découverte, coll. « Alternatives économiques », 2003.
- RULLAC Stéphane, *L'Urgence de la misère*, Les Quatre Chemins, Paris, 2004.
- SOUSSAN Judith, *Les Sdf Africains en France*, Karthala, Paris, 2002.
- TERRAIL Jean-Paul, *De l'Inégalité scolaire*, Paris, La Dispute, 2002.
- VIVERET Patrick, *Reconsidérer la richesse*, La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube, 2003.
- WILKINSON Richard, *L'Inégalité nuit gravement à la santé*, Cassini, 2002.

Articles, numéros spéciaux de revues

- AMROUNI Isabelle, « Près de 5 % des 18-29 ans bénéficient d'un minimum social », Cnaf, *L'essentiel*, n° 1, juin 2002.
- ANDRIEUX Virginie, DEBRAS Brigitte, « Regards croisés sur la pauvreté : un exemple de typologie communale », Insee Ile-de-France, *Regards*, juillet 2003.
- ANNE Denis et L'HORTY Yannick, « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », Insee, *Economie et statistiques* n° 357-358, 2002.
- AVENEL Cyprien, « Le travail social à travers l'attribution des aides financières », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 67, mars 2002.
- AVENEL Cyprien, « La relation avec aides sociales "du point de vue" des familles bénéficiaires », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 72, juin 2003, p. 37-52.

- AVENEL Marie, DAMON Julien, KESTEMAN Nadia, « Un sans domicile sur deux est allocataire d'une Caf », *L'e-ssentiel*, Cnaf, n° 20, décembre 2003.
- BELLET Gildas, « Europe: Ensemble contre la précarité et l'exclusion », *Bulletin d'information de la Mutualité sociale agricole*, 2003/02, p. 24-26.
- BENARROSH Yolande, « Les trappes d'inactivité - Chômage volontaire ou chômage de résistance ? », *Travail et emploi*, n° 95, juillet 2003.
- BENJAMIN Isabelle, « L'accueil des étrangers et des demandeurs d'asile », *Recherche sociale*, 2003/07-09.
- BILHER François, DAMON Julien, « Les allocataires à bas revenus », Cnaf, *L'e-ssentiel*, n° 8, janvier 2003.
- BLANPAIN Nathalie, « Les allocataires du Rmi inscrits durablement dans le dispositif », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 61, septembre 2000.
- BORGHETTO Michel, « L'évolution récente du système de Sécurité sociale en matière de redistribution », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 73, septembre 2003, p. 45-51.
- CLERC Denis, « Comment mesurer la pauvreté ? » *Alternatives économiques*, 2002/05 p. 70-73.
- CNAF, « Actualité des migrations », *Informations sociales*, Paris, janvier 2004, n° 113.
- COLLET Marc, MENAHEM Georges, PARIS Valérie, PICARD Hervé, « Précarités, risque et santé. Enquête menée auprès des consultants des centres de soins gratuits », *Questions d'économie de santé*, série « Analyses », CreDES, janvier 2003, n° 63.
- CONCIALDI Pierre, « La mesure des seuils de pauvreté monétaire en question », *Problèmes économiques*, 2002/08/28 p. 17-22.
- CONCIALDI Pierre, « Les politiques anti-pauvreté ont-elles réussi ? » *Problèmes économiques*, 2003/11/26.
- CORDAZZO Philippe, « Les bénéficiaires du Rmi: évolutions et renouvellement des effectifs (1989-2000) », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 74, décembre 2003.
- COUMAU Cécile, « Les sans papier privés de soins gratuits », *Impact Médecin*, 2003/01/17 p 48-49.
- DAMON Julien, « Marions-nous pour être riches et heureux ? » *Societal*, 2003 p. 134-135.
- DEBRAS Brigitte, DOROTHEE Olivier, « Les sans domicile usagers des services d'aide dans l'agglomération parisienne », *Ile-de-France à la page*, Insee, 214, 2002.
- DEBRAS Brigitte, CHEMINEAU Danie, QUIROGA Armelle, « Une approche de la pauvreté en Ile-de-France », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 63, juin 2001.
- DEMEURE Odile, « Accès aux soins et précarité: des femmes enceintes dans la rue. De la globalité de la naissance: la fonction maternelle en péril. Journée nationale des commissions régionales de la naissance », *Les Dossiers de l'obstétrique*, 2002/01/31. 2002/11. 30-32.
- DGUHC, « Les infortunes de l'espace », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 93, mars 2003.
- DONZELOT Jacques, « Nouvelles inégalités et protection sociale: les nouvelles inégalités et la fragmentation territoriale », 2003/1, *Esprit*, p. 132-157.
- DOURGNON Paul, GRIGNON Michel, JUSOT Florence, « L'assurance maladie réduit-elle les inégalités sociales de santé ? », *Problèmes économiques*, n° 2801-2802, mars 2003, p. 29-36.
- DREES, « La microsimulation des politiques de transferts sociaux et fiscaux à la Drees: objectifs, outils et principales études et évaluations », *Dossiers solidarité et santé*, La Documentation française, n° 3, juillet septembre 2003.
- DREES, « Les revenus sociaux en 2002 », *Dossiers solidarité et santé*, La Documentation française, n° 4, octobre décembre 2003.

- DUGUE Elisabeth, VERGER Anne, EBERSOLD Serge, DION-LOYE Sophie, WUHL Simon, LE BIANIC Thomas, RIST Barbara, BON Christine, MATHEY-PIERRE Catherine, WAYSAND Edith, DRAPERI Jean-François, STIKER Henri-Jacques, LANG Geneviève, BLANC Alain, BARBE Laurent, BENYAYER Caroline, BOUDOL Nathalie, SECHAUD Frédéric, «Les inemployables», *Education permanente*, 2003/03, p. 7-192.
- «Economie des bas revenus», *Revue économique*, n° 6, novembre 2002.
- FACK Gabrielle, «Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés?», Cnaf, *Dossier d'étude*, n° 39, 2002.
- FASSIN Didier, «La souffrance du monde. Considérations anthropologiques sur les politiques contemporaines de la compassion. Victimes : traumatismes, psychiatrie humanitaire et droits de l'homme», *L'Evolution psychiatrique*, 2002, p. 676-689.
- FEUR Elisabeth, MICHAUD Claude, BOUCHER Jeanne, GERBOUIN-REROLLE Pascale, LEYNAUD-ROUAUD Catherine, CHATEIL Stéphane, GOURDON Murielle, LEDESERT Bernard, «Obésité des adolescents dans trois départements français : modes de vie, précarité et restauration scolaire», *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, numéro thématique : «La surveillance nutritionnelle en France», 2003/04/29.
- FIRDION Jean-Marie (avec la collaboration de Henk de Feijter), «Les personnes sans domicile et leur représentation (statistiques et catégories de l'action sociale) : une comparaison Paris-Amsterdam», in Puca, *Représentations, trajectoires et politiques publiques*, les Sdf, p. 35-74. 2003.
- FITOUSSI Jean-Paul, SAVIDON Patrick (dir), «Comprendre les inégalités», *Revue annuelle de philosophie et de sciences sociales*, Puf, 2003.
- FNAU, «Le développement économique et les disparités territoriales», *Dossier Fnau*, Paris, décembre 2003.
- FRECHET Guy, LANCTOT Pierre, NEYRET Guy, MOREL Sylvie, OUTIN Jean-Luc, RAYNAULT Marie-France, BOUCHARD Camil, BOUCHARD Geneviève, LEGER Sylvianne, ALIAGA Christel, BROUSSE Cécile, FOURNIER Louise, PLANTE Nathalie, CRENNER Emmanuelle, DUMARTIN Sylvie, TANG Jun, BATTAINI-DRAGONI Gabriella, LOLLIVIER Stefan, CONCIALDI Pierre, GARDES François, LANGLOIS Simon, PAMPALON Robert, PAYMOND Guy, *Santé, société et solidarité*, «Pauvreté et exclusion», Revue de l'Observatoire franco-québécois de la santé et de la solidarité, 2003.
- FREYSSINET Jacques, «Observer la pauvreté», *Projet*, 2002, p. 18-25.
- GAZEAU Jean-François, «Le demi-revenu median, martingale du seuil de pauvreté?», *Bms : Bulletin de méthodologie sociologique*, 2003/01, 19-34.
- GENEREUX Jacques, «Comment réformer le Rmi?», *Alternatives économiques*, 2002/12, p. 26-27.
- GODINOT Xavier, RICHOU Saphia, «La pauvreté en Europe : essai de prospective. Quatre scénarios sur la précarité et la grande pauvreté en Europe à l'horizon 2015», *Futuribles*, 2003/10, p. 33-48.
- GRANIER Pierre et JOUTARD Xavier, «L'influence de la perception du Rmi sur la sortie vers l'emploi», Insee, *Economie et Statistiques*, n° 357-358, 2002.
- GRENEL Léo, BENLOULOU Guy, ROUFF Katia, dossier : «Où en sont les Chrs?», *Lien social*, 2003/10/09, p. 4-11.
- GRIGNON Michel, PERRONNIN Marc, «Impact de la couverture maladie universelle complémentaire sur les consommations de soins», *Questions d'économie de la santé*, n° 74, série «Analyse», Credes.

- GRIGNON Michel, « Quel filet de sécurité pour la santé ? », *Revue française des Affaires sociales*, « Problèmes économiques », numéro spécial « Santé et retraite, 2003 l'année des réformes » 19 au 19 mars 2003, n° 2.801-2.802 (Credes n° 1382 ter).
- GUEREL Marie-France, « Le Samu social », *Revue de l'infirmière*, 2002/02.
- HENRY Jean-Pierre, « 115 Urgence sociale : dernier recours ? », *Bulletin de l'observatoire social de Picardie*, 2002/08, 4 p.
- JARRE Stéphane, PAUGAM Serge, « Bilan 1995-2002. L'exclusion espace social européen », 2002/03/15-21 p. 10-17.
- KIRSZBAUM Thomas, « Le traitement préférentiel des quartiers pauvres : les grands projets de ville au miroir de l'expérience américaine des "empowerment zones" », *Migrations études*, n° 114, juin 2003.
- LAFERRÈRE Anne et LE BLANC David, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », Insee, *Economie et Statistiques*, n° 351, 2002.
- LAPERROUSE Philippe, « Le recours au Fonds d'aide aux jeunes en 2001 en Rhône-Alpes », *La Lettre de la Drass*, Lyon 2002/09, 6 p.
- LAPERROUSE Philippe, « Note de conjoncture sociale. Un regard sur la pauvreté en Rhône-Alpes : de juin 2001 à juin 2002 », 2003/05, *La Lettre de la Drass*, Lyon, 8 p.
- LAROQUE Geneviève (éd.), « Age et exclusions », *Gérontologie et Société*, 2002, 291 p., réf. bibl.
- LECERF Jean-Michel, « Habitudes alimentaires et apports nutritionnels des personnes en situation de précarité en France », *Médecine et nutrition*, 2003/07-09, 39 3, p. 115-119.
- LE FUR Philippe, PERRONNIN Marc, « L'état de santé des bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire en 2002 », *Questions d'économie de la santé*, n° 76, série « Résultats », Credes.
- LEGENDRE François, LORGNET Jean-Paul, THIBAUT Florence, « L'autonomie des jeunes adultes », Cnaf, *Dossier d'étude*, n° 40, janvier 2003.
- LEGROS Michel, VERGER Daniel, HERPIN Nicolas, BORGETTO Michel, PAUGAM Serge *et al.*, MOATTI Gérard (dir.), VILLENEUVE Claude (dir.), « Combattre la pauvreté », *Societal*, 2003, p. 61-118.
- LORGNET Jean-Paul, MATHIEU Ronan, NICOLAS Muriel, THIBAUT Florence, « Rmi : ancienneté dans le dispositif et cumul avec une activité rémunérée », Cnaf, *L'essentiel*, n° 21, janvier 2004.
- MAISONDIEU Jean, « Age et exclusions. La vieillesse est-elle synonyme d'exclusion ? », *Gérontologie et société*, 2002, 227-235.
- MARC Céline, « Effet des incitations financières sur l'offre de travail des femmes : l'effet de l'Ape », Cnaf, *Dossier d'étude*, n° 38, novembre 2002.
- MARCHAND Gilles, « Qui sont les sans domicile fixe ? », *Sciences humaines*, 2003/01.
- MARINACCE Frédéric, MAINGUENEAU Eric, « La tutelle aux prestations sociales pour enfants : la problématique des Caf face à la pauvreté des familles », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 67, mars 2002.
- MARPSAT Maryse, ARDUIN Pascal, FRECHON Isabelle, « Aspects dynamiques de la situation des personnes sans domicile : une analyse des méthodes mises en œuvre dans plusieurs pays occidentaux », in Puca, *Représentations, trajectoires et politiques publiques, les Sdf*, 2003, p. 13-33.
- MARTIAL Agnès, « L'argent dans les familles recomposées après divorce », Cnaf, *Dossier d'étude*, n° 29, février 2002.

- MARTINEZ Corinne, « Une mesure de la pauvreté en Ile-de-France en 2000 », *Ile-de-France à la page*, Insee, octobre 2003.
- MATH Antoine, « Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources : éléments de comparaison européenne », *Revue de l'Ires*, n° 41, 2003/01.
- MATHIEU Françoise, « Légère hausse des bénéficiaires du Rmi au 30 juin 2002 », Paris, Cnaf, *L'e-ssentiel*, n° 5, octobre 2002.
- MATHIEU Françoise, PARNOIS Maurice, ROBERT Marie-José, SALESSES Chantal, « Près de 28 millions de personnes bénéficient des prestations versées par les Caf », Cnaf, *L'e-ssentiel*, n° 13, mai 2003.
- MAURIN Louis, CLERC Denis, FREMEAUX Philippe, « La France malade des inégalités », *Alternatives économiques*, n° 218, octobre 2003, p. 50-60.
- MAURIN Louis, « Revenus, le débat tronqué », *Alternatives économiques*, n° 210, janvier 2003, p. 30-32.
- MELAS Lucie, FROISSART Catherine, « Accueillir les exclus : parcours de vie et dynamiques d'insertion », *Recherche sociale*, 2002/01-03, 76 p.
- MELHENAS Sarah (réal.), HEIDI Pierre (coord.), « Alertes sur les inégalités de santé ! », *Revue de la mutualité fonction publique*, 2003/09, p. 17-22.
- MEMMI Dominique, ARDUIN Pascal, « L'affichage du corporel comme ruse du faible : les Sdf parisiens », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 113, 2002.
- MORRISSON Christian, « Inégalités, pauvreté et mondialisation », *Problèmes économiques*, 2003/05/28, p. 21-27.
- NEZOSI Gilles, « Quelques éclairages sur les conséquences du chômage sur la famille », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 60, juin 2000.
- PAN KE SHON Jean-Louis, « La société française. Etre seul », Insee, *Données sociales*, 2002-2003, p. 587-594.
- PAUGAM Serge, CLEMENCON Mireille, « Détresse et ruptures sociales », Observatoire sociologique du changement (Osc) et Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (Fnars), *Recueils et Documents*, n° 17, 2002/02, 68 p.
- PELEGE Patrick, *L'aide sociale à l'hébergement. Genèse et transformation d'un dispositif d'intervention sociale : de la réadaptation à la réinsertion sociale*, thèse Ehess, Paris, janvier 2003.
- PERIVIER Hélène, « Les mesures fiscales d'incitation au travail des personnes non qualifiées », *Observations et diagnostics économiques*, n° 87, octobre 2003.
- PFEFFERKORN Roland, CHAUVEL Louis et al., « La société française et ses fractures », *Les Cahiers français*, 2003/05-06, 102 p.
- ROUFF Katia, « Les universités d'Atd Quart Monde », *Lien social*, 2003/10/23, p. 4-10.
- SAUVAYRE Anne, « De nouveaux enjeux pour le parc social : le logement social, un facteur avéré d'insertion et d'intégration », *Recherche sociale*, 2003/07-09, p. 36-54.
- SEBBAH Catherine, « Le troisième plan de lutte contre les exclusions : programme national 2003-2005 », *Actualités sociales hebdomadaires*, 2003/03/28, p. 11-21.
- SECHET Raymonde, DAVID Olivier, EYDOUX Laurence, OUALLET Anne, « Les familles monoparentales », Cnaf, *Dossier d'étude*, n° 42, mars 2003.
- STECK Philippe, « L'exclusion sociale : tous des nantis ou tous des exclus ? », *Regards*, Cnes, n° 24 juillet 2003.
- THORAVAL Joël, LAGOUANELLE Gilbert, « Les visages de la précarité en France », *Partage*, 2002/12, p. 12-14.

- TRONQUOY Philippe (dir.), «Etat, société et délinquance», *Cahiers français*, La Documentation française, 2002.
- TRONQUOY Philippe (dir.), «La société française et ses fractures», *Cahiers français*, La Documentation française, 2003.
- VERO Josiane, «A la recherche d'un concept de pauvreté : les théories économiques de la justice en héritage», *Revue d'économie politique*, 2003. p. 35-45.
- VOLOVITCH Pierre, «Une couverture santé à visée universelle à l'égard des plus démunis», *Informations sociales*, n° 108, Cnaf.
- WARIN Philippe, «Mesurer le non-recours aux prestations», Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 73, septembre 2003, p. 90-96.
- WITTMANN Anne-France, «Vieillir dans une cité : un double stigmate», *Sociétés contemporaines*, 2003, p. 107-128.

Rapports

- 8^e rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Vers un droit au logement opposable*, Paris, 2002.
- 9^e rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Droit au logement : construire la responsabilité*, Paris, 2003.
- ALBOUY Valérie, ROTH Nicole, *Les Aides publiques en direction des familles : ampleur et incidences sur les niveaux de vie en France*, Haut Conseil de la population et de la famille, 2003, La Documentation française.
- ALDEGHI Isa, OLM Christine, *Les Méthodes pour connaître les allocataires du Rmi : données d'enquête et fichiers administratifs*, Paris, Crédoc, 2003.
- ALDEGHI Isa, SIMON Marie-Odile, *Observatoire des entrées et des sorties du Rmi à Paris, Compte rendu de la première vague*, Crédoc, décembre 2002.
- ALIBAY Nadia, LEFRANC Arnaud, *Les Effets du dispositif d'intéressement sur l'insertion au marché du travail des bénéficiaires de l'allocation chômage*, n° 62, octobre 2002, Document d'études, Dares.
- ANCI AUX Jean-Paul, *Le Logement étudiant et les aides personnalisées*, Assemblée nationale, 2004.
- ATD, *Précieux enfants, précieux parents*, document de travail européen, novembre 2003.
- BARBERYE Jeanine, BATZ Charles de, NOSMAS Jean-Patrice, OLLIVIER Roland, *Deuxième bilan de l'application de la loi relative à la lutte contre l'exclusion*, Igas, Paris, La Documentation française, mars 2003.
- BARBIER Jean-Claude, LINDLEY Robert, *La Précarité de l'emploi en Europe*, Centre d'études de l'emploi, 2002.
- BAS-THERON Françoise, MAURICE Michel, *Les Immigrés vieillissants*, Igas, Paris La Documentation française, novembre 2002.
- BLANCHARD Olivier, TIROLE Jean, *Les Procédures de licenciement en question*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2003.
- BLOCQUAUX Jean, SAINT-JULIEN Sylvette, *Rapport annuel 2002*, Commission nationale consultative des gens du voyage, Paris, La Documentation française, 2002.

- BOUTIN Christine, *Pour sortir de l'isolement, un nouveau projet de société*, Secrétariat général du gouvernement, La Documentation française, 2004.
- CHAPUT Hélène, *L'Allocation supplémentaire du minimum vieillesse. Bénéficiaires au 31 décembre 2002*, document de travail, Drees, n° 60, janvier 2004.
- CARCENAC Yves, LIOUVILLE Evelyne, *Rapport d'évaluation de la Cmu Paris*, ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées, 2004.
- CAYLA Françoise, DELARUE Maité, *Santé, précarité. Indicateurs et données épidémiologiques en Midi-Pyrénées, 2002-2003* Orsmip, Toulouse.
- CERC, CNAF, CGP, DREES, *Les Enfants pauvres en France*, colloque, 2003/03/21.
- CERC, *Estimer l'évolution récente de la pauvreté*, Les dossiers du Cerc, Paris, 2002/09.
- CERC, *Les Enfants pauvres en France*, rapport numéro 4, Paris, La Documentation française, 2004.
- CONSEIL NATIONAL DES VILLES, *Politique de la ville et éducation : quels enjeux pour l'avenir ?* Paris, Cnv, janvier 2004.
- CHAUFFAUT Delphine, DAVID Elodie, *La Notion d'autonomie dans le travail social, l'exemple du Rmi*, Paris, Crédoc, 2003.
- CNIL, *Les Listes noires : le fichage des « mauvais payeurs » et des « fraudeurs » au regard de la protection des données personnelles* La Documentation française, 2003.
- DGUHC, *Evaluation du dispositif de prévention des expulsions locatives*, Paris, 2002.
- DGUHC, *Les Organismes de logement social*, octobre 2003.
- DGUHC, *Rapport sur l'évolution des loyers, locaux à usage d'habitation dans le parc privé*, juin 2003.
- DRIANT Jean-Claude et RIEG Christelle, *Les Conditions de logement des ménages pauvres. Une approche statistique*, document de travail, Insee, 2003.
- DROUT Nadège, SIMONNOT Nathalie, PICARD Hervé, *Rapport 2001 de l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du monde*, Paris 2002.
- FITOUSSI Jean-Paul, LAURENT Eloi, MAURICE Joël, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 2004-02.
- FONDATION ABBÉ PIERRE, *L'Etat du mal logement en France*, Paris, 2003.
- FONDATION ABBÉ PIERRE, *L'Etat du mal logement en France*, Paris, 2004.
- GAURON André et al., *La Transition professionnelle des jeunes sortant de l'enseignement secondaire : 2001-2002*, Rapport du Haut Comité éducation-économie-emploi, Paris, La Documentation française, 2002.
- GEVREY Michel, *Les Défis de l'immigration future*, Commission spéciale du Plan, Paris.
- GOMEL Bernard, *Emplois-jeunes : devenir des emplois et des jeunes*, Centre d'études de l'emploi, 2003.
- GRIGNON Claude, *Les Etudiants en difficulté, pauvreté et précarité*, Observatoire de la vie étudiante, Paris, décembre 2003.
- LAPIERRE Nicole, RIBERT Evelyne, *Le Rmi et les solidarités familiales*, Programme de recherche Cnaf-Droit et Justice, Mire-Drees, août 2003.
- LAPINTE Aude, *Niveau de vie et pauvreté des enfants en Europe*, document de travail, Drees, n° 28, février 2003.
- LEGROS Michel, *Implantation et mise en œuvre du Pnai-France 2001-2003*, Union européenne, Dg Emploi et affaires sociales, décembre 2003.

- MIPES, *Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile-de-France*, Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France, données au 31 décembre 2001, 2003, 95 p.
- MIPES, *Insertion et emploi, éléments de réflexion*, Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France, Paris, 2003.
- MIPES, *Etat de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Ile-de-France en 2002*, Paris, 2003.
- MIPES, *Ecole et exclusion sociale*, Paris, 2003.
- MONRIQUE Michèle, *L'Esclavage contemporain et ses réseaux*, Conseil économique et social, 2003.
- MRIE, Mission régionale d'information sur l'exclusion, *Accès à la santé et soins de soi*, dossier annuel, Lyon, 2002.
- MRIE, *Accès à l'emploi et intégration professionnelle*, dossier annuel, Lyon, 2003.
- MRIE, *Prévenir l'exclusion dès l'enfance*, Lyon, 2003.
- OBSERVATOIRE RÉGIONAL DE LA SANTÉ DE FRANCHE-COMTÉ, *Les Principales Problématiques de santé publique dans les quartiers en difficulté: analyse bibliographique Orsfc*, Besançon, 2002/07.
- OCDE, *Pauvreté et santé*, Paris, 2003.
- OCDE, *L'Opinion publique contre la pauvreté*, Paris, 2003.
- ODAS, *Quel acte Il pour le Rmi?* Observatoire national de l'action sociale décentralisée, Paris, 2003.
- OLM Christine, SIMON Marie-Odile, *Analyse textuelle des opinions de bénéficiaires de quatre mesures de retour à l'emploi*, Crédoc, décembre 2002.
- PRUD'HOMME Nicole, *Accès au logement, droits et réalités*, Conseil économique et social, 2004.
- RENARD Véronique, *Les Besoins de formation des acteurs de l'urgence sociale*, Paris, Fnars, 2002.
- ROBERT Didier, *L'Accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous*, Conseil économique et social, 2003.
- ROBINEAU Yves, *Rapport d'instance d'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, Conseil national de l'évaluation et Commissariat général du Plan, La Documentation française, 2002.
- SAGOT Mariette, GIUDICI Cristina, *Géographie sociale et pauvreté. 3. La mobilité résidentielle des Franciliens au regard du revenu, de l'espace et du logement*, laurif, Paris, Insee, Direction régionale de Paris, 2002, 92 p.
- SAGOT Mariette, LOUCHART Philippe, TIRATAY Laetitia, *Géographie sociale et pauvreté. Estimation d'un indicateur de richesse des ménages à une échelle infracommunale étude exploratoire*, laurif, Paris, Insee, Direction régionale de Paris, 2002/03, 37 p.
- SAINT-MACARY Dominique, LAGOUANELLE Gilbert, *Le Visage de la précarité en France. Statistiques d'accueil 2001*. Rapport annuel du Secours catholique, Secours catholique, Paris, 2002.
- SAINT-MACARY Dominique, LAGOUANELLE Gilbert, *Statistiques d'accueil 2002. Rapport annuel du Secours catholique*, Secours catholique, Paris, 2003.
- SEILLIER Bernard, MAIGNE Gautier, *Pour un contrat d'accompagnement généralisé: contrat de travail accompagné ou contrat de création accompagné*, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, 2003.
- TRONQUOY Philippe (dir.), MERRIEN François-Xavier, PAUGAM Serge, FLEURBAEY Marc, BIHR Alain, *Une approche de la précarité*, Données départementales 2000-2001, 2003/04.

UNION EUROPÉENNE, *Rapports conjoints sur l'inclusion sociale*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes 2002, 2003.
VIDAL-NAQUET Pierre, *L'Errance au féminin*, Lyon, Cerpe, 2003.
VIPREY Mouna, *L'Insertion des jeunes d'origine étrangère*, Conseil économique et social, 2002.

DREES - Etudes et résultats

ALGAVA Élisabeth, «Les familles monoparentales : des caractéristiques liées à leur histoire matrimoniale», n° 218, février 2003.
ANGUIS Marie, avec la collaboration de ALGAVA Élisabeth, CHANUT Jean-Marie et GILLES Christel, «Les allocataires des minima sociaux en 2001», n° 209, décembre 2002.
ANGUIS Marie, avec la collaboration de CHANUT Jean-Marie et GILLES Christel, «Les allocataires de minima sociaux en 2002», n° 276, décembre 2003.
AVENEL Marie (Drees) et Julien DAMON (Cnaf), «Les contacts avec les intervenants sociaux des sans domicile usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds», n° 277, décembre 2003.
AVENEL Marie, «Les opinions des personnes en difficulté interrogées aux guichets d'organismes sociaux vis-à-vis des aides au logement», n° 165, mars 2002.
BAUDIER-LORIN Claire, CHASTENET Benoît, «Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2001», n° 180, juillet 2002.
BAUDIER-LORIN Claire, CHASTENET Benoît, «Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2002», n° 255, août 2003.
BAUDIER-LORIN Claire, BONNARDEL Christine, «Les disparités départementales en matière d'aide sociale», n° 269, octobre 2003.
BLANPAIN Nathalie, «Les prestations familiales et de logement en 2001», n° 202, novembre 2002.
BLANPAIN Nathalie, «L'impact de l'évolution des politiques familiales sur le revenu des ménages entre 1990 et 2002», n° 282, janvier 2004.
BOISGUÉRIN Bénédicte, «La Cmu au 31 mars 2002», n° 179, juillet 2002.
BOISGUÉRIN Bénédicte, «Les bénéficiaires de la Cmu au 30 juin 2002», n° 211, décembre 2002.
BOISGUÉRIN Bénédicte, «Les bénéficiaires de la Cmu au 31 décembre 2002», n° 239, mai 2003.
BOISGUÉRIN Bénédicte, «Les bénéficiaires de la Cmu au 30 juin 2003», n° 287, janvier 2004.
BOISSELOT Pierre, «Santé, famille, protection sociale, exclusion : les opinions des Français de 2000 à 2002», 2003/02, 8 p.
BONNARDEL Christine, «Les dépenses d'aide sociale des départements en 2001», n° 198, oct. 2002.
BONNARDEL Christine, «Les emplois-jeunes du secteur social au 31 décembre 2001», n° 248, juillet 2003.
COHEN-SOLAL Marc, LELIÈVRE Michèle, «Niveau de vie et risque de pauvreté parmi les retraités des pays européens», n° 213, janvier 2003.
DANIEL Audrey, «les bénéficiaires de l'Ape, de l'Agé et de l'Afeama», n° 217, février 2003.
DEMAILLY Dominique (Drees), BOUCHOUX Jacques, OUTHIN Jean-Luc (Matisse, université de Paris I, Cnrs), «Les contrats d'insertion du Rmi : pratiques des institutions et perceptions des bénéficiaires», n° 193, septembre 2002.
DUPUIS Jean-Pierre, «Les prestations sociales en 2002», n° 258, septembre 2003.

- DUTHEIL Nathalie, « L'action sociale des communes de 100 à moins de 5 000 habitants », n° 271, novembre 2003.
- FORSÉ Michel (Cnrs), PARODI Maxime (Ofce), « Stabilité et évolutions des opinions à l'égard de l'État-providence entre 2000 et 2002 », n° 273, novembre 2003.
- GENEST Sigrine et GORGEON Catherine (Acadie), LÉON Hervé (Aures), VERDIER Raphaëlle, « Trajectoires l'organisation et la mise en œuvre des fonds d'aide aux jeunes. Analyse comparée dans cinq départements », n° 221, février 2003.
- LAPINTE Aude, « Niveau de vie et pauvreté des enfants en Europe », n° 201, novembre 2002.
- MONROSE Murielle, « Les fonds d'aide aux jeunes : bilan de l'année 2002 », n° 253, août 2003.
- MONROSE Murielle, « Endettement et surendettement : des ménages aux caractéristiques différentes », n° 251, août 2003.

DARES - Premières informations - Premières synthèses

- BELLAMY Vanessa, « Nouveaux services-emplois jeunes en 2001 : tassement des créations de postes et des embauches », 2002.11, n° 46.1.
- BERGER Emmanuel, « Les entrées en Cie en 2002 », 2003.12, n° 50.2.
- BERGER Emmanuel, « Le Cie : un retour durable à l'emploi », 2003.10, n° 44.5.
- BONAÏTI Camille, MAS Stéphanie, « L'activité du réseau des missions locales et des Paio en 2001 : des entretiens plus fréquents pour les jeunes de bas niveau », 2003.07, n° 31.1.
- BOULARD Nathalie, EVEN Karl, LERAIS Frédéric, « La politique de l'emploi en 2001 : repli et recentrage », 2003.02, n° 08.1.
- CEALIS Roza, « L'insertion par l'activité économique dans le secteur marchand en 2001 », 2002.12, n° 52.1.
- CEALIS Roza, SMYK Anna, « Insertion par l'activité économique : plus de la moitié des salariés retrouve un emploi hors structure », 2003.06, n° 26.1.
- CHAZAL Joelle, LACROIX Jacqueline (Insee) et POUJOUPLY Chrystel (Anpe), « Les sorties du chômage vers l'emploi », 2003.03, n° 11.1.
- DARES, « Les bénéficiaires des politiques de l'emploi : des parcours sensibles aux mouvements conjoncturels de l'économie », 2002.12, n° 52.3.
- DARES, « Résultats de l'enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre au 3^e trimestre 2003 », 2003.12, n° 52.3.
- DARES, « L'insertion par l'activité économique en 2002 », 2003.12, n° 52.1.
- DEFOSSEUX Manon, « Les entrées en Ces et Cec en 2002 », 2003.12, n° 50.1.
- DELATTRE Eric (Thema) et CHOFFEL Philippe (Div), « Habiter un quartier défavorisé : quels effets sur la durée de chômage ? », 2003.10, n° 43.1.
- GELOT Didier, MAS Stéphanie, « Quand les habitants des quartiers défavorisés s'adressent à l'Anpe », 2004.02, n° 07.1.
- KLEIN Tristan, POMMIER Patrick, « Le Pap après six mois de chômage : quel nouveau départ pour les demandeurs d'emploi ? », 2003.11, n° 45.2.
- MAS Stéphanie, « L'activité du réseau des missions locales et des Paio en 2000 : quatre jeunes sur cinq reviennent dans l'année de leur premier contact », 2002.12, n° 50.1.

- MAS Stéphanie, « Trace en 2002 : élargissement du programme d'accompagnement et expérimentation de la Bourse d'accès à l'emploi », 2003.10, n° 42.1.
- MAS Stéphanie, « Un jeune sur deux en emploi à la sortie du dispositif Trace », 2002.08, n° 34.1.
- MAS Stéphanie, « Trace : un parcours accompagné vers l'autonomie », 2003.10, n° 44.4.
- MINNI Claude, POULET-COULIBANDO Pascale, « Coup de frein à l'insertion professionnelle des jeunes en 2002 », 2003.02, n° 07.1.
- POMMIER Patrick, « Forte croissance du chômage indemnisé en 2001 », 2003.01, n° 02.2.
- POMMIER Patrick (coord.), « En 2002, un marché du travail gagné par le ralentissement conjoncturel », 2003.07, n° 31.2.
- SANCHEZ Ruby, BELLAMY Vanessa, « Aide à l'emploi et à l'insertion des jeunes : les entrées dans le programme », 2003.02, n° 08.2.
- SANCHEZ Ruby, « Les contrats d'apprentissage et de qualification : les caractéristiques individuelles des bénéficiaires restent essentielles pour expliquer l'insertion », 2004, n° 05.1.
- SIMONIN Bernard, « Les bénéficiaires des contrats aidés dans le secteur non marchand : leur point de vue et leurs attentes », 2002.12, n° 50.2.
- SIMONIN Bernard, « L'usage des emplois aidés par les employeurs du secteur non marchand : logiques sociales, logiques de gestion », 2003.02, n° 06.2.
- SMYK Anna, « L'opinion des Français sur le chômage et les politiques de l'emploi, début 2002 : baisse de la confiance », 2002.10, n° 44.3.
- SMYK Anna, « L'opinion des Français sur le chômage et les politiques de l'emploi : le pessimisme s'accroît en 2003 », 2003.08, n° 33.2.
- ZAMORA Philippe, ZOYEM Jean-Paul, « Les six premiers mois de mise en œuvre des Contrats jeunes en entreprise », 2003.04, n° 15.1.

Insee Première

- BIGOT Jean-François, GOUX Dominique, « Enquête sur l'emploi du premier trimestre 2003. Forte hausse du chômage entre le 1^{er} trimestre 2002 et le 1^{er} trimestre 2003 », n° 909, juillet 2003.
- DELL Fabien, LEGENDRE Nadine, PONTHEUX Sophie, « La pauvreté chez les enfants », n° 896, avril 2003.
- DELL Fabien, LEGENDRE Nadine, « De 1996 à 2000, la pauvreté relative baisse puis se stabilise », n° 942, décembre 2003.
- DE LA ROCHÈRE Bernadette, « Les sans domicile ne sont pas coupés de l'emploi », n° 925, octobre 2003.
- DE LA ROCHÈRE Bernadette, « La santé des sans domicile usagers des services d'aide sans domicile », n° 894, 2003.
- HOURRIEZ Jean-Michel, « Des ménages modestes aux ménages aisés : des sources de revenus différentes », n° 916, août 2003.
- PAN KE SHON Jean-Louis, « Isolement relationnel et mal-être », n° 931, novembre 2003.
- RIEG Christian, « Les créateurs d'entreprise en 2002. Un créateur sur trois était au chômage au moment de la création », n° 928, octobre 2003.
- RIZK Cyril, « Le cadre de vie des ménages les plus pauvres », n° 926, octobre 2003.
- ROUXEL Michel, « La carte de France des revenus déclarés », n° 900, mai 2003.

Rapports d'étude du programme interministériel de recherche sur les processus de déscolarisation

**(Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche,
ministère de la Justice, Fonds d'action et de soutien pour l'intégration
et la lutte contre les discriminations, Délégation interministérielle à la ville
et au développement social urbain) rapports diffusés en 2002 et 2003**

- BAUTIER Élisabeth, TERRAIL Jean-Pierre, *Décrochage scolaire : genèse et logique des parcours*, Escol Paris 8/Printemps Uvvsq/Syled Paris III.
- BLAYA Catherine, *Constructions sociales des absentéismes et des décrochages scolaires en France et en Angleterre*, Larsef Bordeaux II.
- COSLIN Pierre (sous la direction de), *Déscolarisation totale ou partielle chez les 13-15 ans. Analyse rétrospective à partir des points de vue des enseignants, des intervenants sociaux, des parents et des jeunes eux-mêmes*, Groupe d'études et de recherches en psychologie de l'adolescent, université Paris V.
- COSTA-LASCOUX Jacqueline (dir.), *Malaise dans la scolarisation. Les processus de déscolarisation à Corbeil et Grigny (Essonne)*, Cevipof-Cnrs et Iufm de Versailles (Etiolles).
- ESTERLE-HEDIBEL Maryse, *Les Arrêts de scolarité avant 16 ans. Etude des processus sur la ville de Roubaix (Nord)*, Iufm Nord Pas-de-Calais Cespip/Cnrs.
- FRANDJI Daniel et VERGES Pierrette (sous la direction de Michel PERALDI), *Le Détachement scolaire. Etude sur les processus de déscolarisation à Marseille*, Lames, université de Provence-Cnrs.
- LAGRANGE Hugues, *Connaissance des processus de déscolarisation : étude dans le Mantois*, Osc-Fnsp Paris.
- MILLET Mathias et THIN Daniel, « Ruptures scolaires » et « déscolarisation » des collégiens de milieux populaires : parcours et configurations, Groupe de recherche sur la socialisation, université Lumière Lyon 2.
- ROPE Françoise et GEAY Bertrand, *L'Espace social de la déscolarisation. Trajectoires invisibles et méconnaissances institutionnelles*, Saso Picardie/Ares Bondy/Saco Poitiers.
- SCHIFF Claire, *Non-scolarisation, déscolarisation et scolarisation partielle des migrants. Les obstacles institutionnels à l'accès des enfants et des adolescents nouvellement arrivés en France à une scolarité ordinaire*, Lapsac-Cadis Bordeaux II.
- SICOT François, *La Déscolarisation en Haute-Garonne. Rapport à l'école et dispositifs de scolarisation*, Cers/Cieu, université Toulouse Le Mirail.
- TARRIUS Alain, *Mixités scolaires, mixités familiales et attitudes face à la déscolarisation d'enfants gitans et maghrébins*, Disporas Toulouse Le Mirail et Iress Perpignan.

Annexes

Définitions

Seuil de pauvreté

Niveau de revenu en dessous duquel les ménages sont pauvres. En France, il est défini comme la demi-médiane des revenus – ou moitié du revenu médian – par unité de consommation. Le revenu pris en compte pour mesurer le seuil est le revenu disponible après impôts et prestations sociales. Un ménage est considéré comme pauvre si son niveau de vie (c'est-à-dire son revenu disponible par unité de consommation) est inférieur au seuil de pauvreté. Un individu est considéré comme pauvre s'il vit dans un ménage pauvre.

Fin 2003, le seuil de pauvreté (50 % du revenu médian) est estimé à 650 € par mois pour une personne seule, et à 1 170 € par mois pour un couple avec un enfant âgé de moins de 14 ans.

Seuil de pauvreté semi-relatif ancré dans le temps

Le seuil de pauvreté n'est pas constant dans le temps : il se transforme avec le niveau de vie du pays, et en fonction de l'évolution de la distribution des revenus. Le taux de pauvreté est surtout un indicateur de l'inégalité des niveaux de vie. Il est donc utile de compléter cette approche par la mesure d'un taux de pauvreté « semi-relatif », avec un seuil de pauvreté fixé dans le temps, ce qui permet d'appréhender plus directement l'évolution du niveau de vie des personnes pauvres.

Pauvreté de conditions de vie

Elle permet de compléter l'approche monétaire en mesurant les difficultés de la vie courante ressenties par les ménages dans 27 dimensions de la vie quotidienne, regroupées en quatre domaines pour la pauvreté : les contraintes budgétaires, les restrictions de consommation, les retards de paiement et les difficultés de logement. Sont considérées comme pauvres les personnes qui sont confrontées à un cumul de 8 difficultés ou plus, jugées majeures.

Intensité de la pauvreté

Elle définit l'écart entre le niveau de vie moyen des personnes pauvres et le seuil de pauvreté. Ainsi, en 2001, les personnes pauvres en deçà du seuil de pauvreté dispo-

saient d'un niveau de vie d'environ 480 € par unité de consommation, soit 80 % du seuil.

Ménage

Au sens de l'Insee, c'est l'ensemble des occupants d'une résidence principale, qu'ils aient ou non des liens de parenté. Un ménage peut ne comprendre qu'une seule personne.

N'en font pas partie : les personnes vivant dans des habitations mobiles, la population des communautés (foyers de travailleurs, centres d'hébergement d'urgence, maisons de détention...), les personnes sans domicile fixe.

Foyer

Notion plutôt administrative. Par exemple, les caisses d'allocations familiales emploient le terme de « foyer Caf » pour nommer l'ensemble des personnes prises en compte dans le calcul d'une prestation. De la même façon, l'administration fiscale définit un « foyer fiscal » comme l'ensemble des individus faisant une déclaration de revenus commune. Il peut y avoir plusieurs foyers au sein d'une même famille.

Allocataire

Individu à qui est reconnu le droit aux prestations versées. Ces prestations sont de natures diverses : allocations familiales, revenu minimum d'insertion, prestations de logement, allocations de chômage... Il peut y avoir plusieurs allocations dans un même ménage.

Unité de consommation

C'est une unité de mesure de la taille des ménages par rapport à leurs besoins de consommation. Ce système permet d'intégrer les économies d'échelle réalisées par les ménages nombreux. Pour comparer les niveaux de vie des ménages de composition différente, on passe par une échelle d'équivalence, en divisant le revenu total du ménage par un coefficient égal au nombre d'unités de consommation présentes dans le ménage. Une personne seule représente une unité de consommation. Tout adulte supplémentaire compte pour 0,5, et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3. Par exemple, un couple avec deux enfants de moins de 14 ans représente 2,1 unités de consommation.

Les « travailleurs pauvres »

Les travailleurs pauvres sont définis par l'Insee comme des personnes actives plus de six mois dans l'année, ayant effectivement occupé un emploi pendant au moins un mois, et vivant dans un ménage pauvre au sens monétaire. Les situations de « travailleurs pauvres » recouvrent des réalités très diverses, car les statistiques croisent plusieurs facteurs de pauvreté : des facteurs individuels (le fait d'être faiblement rémunéré, ou d'alterner des périodes d'emploi et de chômage, ou encore de

travailler à temps partiel contraint) et des facteurs familiaux (l'importance des charges de famille, les ressources éventuelles du conjoint). Les travailleurs pauvres sont dénombrés seulement depuis 1996, date à laquelle les enquêtes Emploi et Revenus fiscaux ont été appariées.

Les « bas salaires »

Pour l'Ocde, les bas salaires correspondent aux rémunérations inférieures aux deux tiers des revenus médians de tous les travailleurs à temps plein.

En France, on retient également le seuil de 1,3 Smic, qui correspond au plafond souvent utilisé dans les politiques de l'emploi ciblées sur les faibles rémunérations. Le fait d'occuper un emploi à bas salaire ne signifie pas forcément que les salariés concernés vivent dans un ménage à faible niveau de vie. Le lien entre les bas salaires et les ressources disponibles du ménage dépend des revenus d'activité des autres personnes du ménage, des autres types de ressources (revenus de la propriété, transferts sociaux) et de la composition du ménage.

Taux d'effort pour le logement

Le taux d'effort pour le logement est la part du budget que les familles dépensent pour se loger. Pour certains ménages, le taux d'effort est en partie compensé par les aides au logement. On parle alors de taux d'effort net. Il est calculé sur la base du loyer mensuel, charges incluses, diminué du montant de l'allocation perçue et rapporté au revenu disponible mensuel du foyer.

Surpeuplement du logement

L'Insee considère un logement comme surpeuplé s'il compte moins de pièces qu'une norme, établie de la façon suivante : une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence d'une famille, une pièce pour les personnes hors famille non célibataires ou les célibataires de 19 ans et plus, et, pour les célibataires de moins de 19 ans : une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant. Au sens de cette norme, un couple doit disposer de deux pièces, tout comme les ménages d'une personne. En conséquence, tous les logements d'une pièce sont considérés comme surpeuplés, quel que soit le nombre de leurs occupants.

Exclusion bancaire

L'exclusion bancaire prise dans son sens le plus strict est définie comme l'absence totale de comptes et de services bancaires. Prise dans une acception plus large, l'exclusion bancaire et financière concerne les différentes formes d'entraves aux pratiques bancaires et financières qui ne permettent plus à la personne de mener une vie sociale normale dans la société qui est la sienne.

Les sigles utilisés

A

| | |
|---------|--|
| Aah | Allocation aux adultes handicapés |
| Accre | Aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise |
| Adie | Association pour le droit à l'initiative économique |
| Aes | Allocation d'éducation spéciale |
| Af | Allocation familiale |
| Afeama | Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée |
| Aged | Allocation de garde d'enfant à domicile |
| Ai | Allocation d'insertion |
| Al | Aide au logement |
| Ame | Aide médicale d'Etat |
| Anpe | Agence nationale pour l'emploi |
| Ape | Allocation parentale d'éducation |
| Api | Allocation aux parents isolés |
| Apje | Allocation pour jeune enfant |
| Apl | Aide personnalisée au logement |
| Are | Allocation d'aide au retour à l'emploi |
| Ars | Allocation de rentrée scolaire |
| Asf | Allocation de soutien familial |
| Ass | Allocation de solidarité spécifique |
| Assedic | Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce |
| Asv | Allocation supplémentaire vieillesse |
| Aud | Allocation unique dégressive |

B

| | |
|------|---|
| Bdms | Base de données des minima sociaux |
| Bep | Brevet d'études professionnelles |
| Bmaf | Base mensuelle de calcul des allocations familiales |

C

| | |
|------|--|
| Cada | Centre d'accueil pour les demandeurs d'asile |
| Cae | Conseil d'analyse économique |
| Caf | Caisse d'allocations familiales |
| Cap | Certificat d'aptitude professionnelle |

| | |
|--------|---|
| Cdc | Caisse des dépôts et consignations |
| Cdd | Contrat à durée déterminée |
| Cdi | Contrat à durée indéterminée |
| Cec | Contrat emploi-consolidé |
| Cerc | Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale |
| Cereq | Centre d'études et de recherches sur les qualifications |
| Cermes | Centre de recherche médecine, sciences, santé et société |
| Ces | Contrat emploi-solidarité |
| Cf | Complément familial |
| Cgp | Commissariat général du plan |
| Chrs | Centre d'hébergement et de réinsertion sociale |
| Cie | Contrat initiative emploi |
| Ci-Rma | Contrat d'insertion-Revenu minimum d'activité |
| Civis | Contrat d'insertion dans la vie sociale |
| Cm | Cours moyens |
| Cmu | Couverture maladie universelle |
| Cnaf | Caisse nationale d'allocations familiales |
| Cnavts | Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés |
| Cnis | Conseil national de l'information statistique |
| Cph | Centre provisoire d'hébergement |
| Crds | Cotisation au remboursement de la dette sociale |
| CreDES | Centre de recherche et de documentation en économie de la santé |
| Crédoc | Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie |
| Cserc | Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts |
| Csg | Contribution sociale généralisée |

D

| | |
|-------|--|
| Dares | Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques |
| Ddass | Direction départementale de l'action sanitaire et sociale |
| Dde | Direction départementale de l'équipement |
| Desco | Direction des enseignements scolaires |
| Deug | Diplôme d'études universitaires générales |
| Dgi | Direction générale des impôts |
| Dguhc | Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction |
| Dom | Département d'outre-mer |
| Dp | Direction de la prévision |
| Drees | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques |

E

| | |
|------|--|
| Eden | Encouragement au développement d'entreprises nouvelles |
| Erea | Etablissement régional d'enseignement adapté |
| Erf | Enquête revenus fiscaux |

F

- Faj Fonds d'aide aux jeunes
- Fjt Foyer de jeunes travailleurs
- Fsl Fonds de solidarité logement

G

- Geld Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations

H

- Hlm Habitation à loyer modéré

I

- Iaurif Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France
- Icc Indice du coût de la construction
- Ifrh Institut fédératif de recherche sur le handicap
- Igas Inspection générale des affaires sociales
- Igf Inspection générale des finances
- Inrets Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
- Insee Institut national de la statistique et des études économiques
- Ir Impôt sur le revenu

L

- Legos Laboratoire d'économie et de gestion des organisations de santé
- Lfss Loi de financement de la Sécurité sociale
- Lsru Loi de solidarité et de renouvellement urbain

M

- Msa Mutualité sociale agricole

O

- Ocde Organisation de coopération et de développement économique
- Olap Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
- Ong Organisation non gouvernementale

P

- Pap Programme d'action personnalisée
- Pap/nd Programme d'action personnalisée pour un nouveau départ
- Pare Plan d'aide au retour à l'emploi
- Pcm Panel communautaire des ménages
- Pcv Pauvreté de conditions de vie
- Plus Prêt locatif à usage social
- Pnai Plan national d'action pour l'inclusion sociale
- Ppe Prime pour l'emploi

R

| | |
|-----|--------------------------------------|
| Rgp | Recensement général de la population |
| Rma | Revenu minimum d'activité |
| Rmi | Revenu minimum d'insertion |
| Rp | Recensement de la population |

S

| | |
|-------|---|
| Sasv | Service d'allocation spéciale vieillesse |
| Segpa | Section d'enseignement général et professionnel adapté |
| Sife | Stage d'insertion et de formation à l'emploi |
| Smic | Salaire minimum interprofessionnel de croissance |
| Spnde | Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi |

T

| | |
|-------|--------------------------------|
| Th | Taxe d'habitation |
| Trace | Trajectoire d'accès à l'emploi |
| Ts | Transferts sociaux |

U

| | |
|--------|---|
| Uc | Unité de consommation |
| Unédic | Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie |
| Ush | Union sociale de l'habitat |
| Uu | Unité urbaine |

Z

| | |
|-----|------------------------------|
| Zep | Zone d'éducation prioritaire |
| Zus | Zone urbaine sensible |

L'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Les missions de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale

La loi du 29 juillet 1998 (article 153) relative à la lutte contre l'exclusion lui assigne quatre missions :

- rassembler, analyser, diffuser les données et informations relatives aux situations de pauvreté, précarité et aux politiques suivies,
- contribuer au développement de la connaissance et des systèmes d'information dans les domaines mal couverts,
- faire réaliser des travaux d'étude, de recherche, d'évaluation en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Cnle),
- présenter chaque année les données ainsi rassemblées dans un rapport public.

Contacts

Secrétariat général de l'Observatoire : 01 40 56 82 29

<http://www.social.gouv.fr/hlm/pointsur/onpes/index.htm>

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETÉ ET DE L'EXCLUSION SOCIALE

11, place des Cinq-Martyrs-du-Lycée- Buffon - 75696 Paris cedex 14

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Cnle) est placé auprès du Premier ministre et donne des avis au gouvernement sur toutes les questions relatives à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il assure une concertation entre pouvoirs publics, associations, organisations et personnalités qualifiées. Il est constitué de 38 membres représentatifs. Son président, Bernard Sellier, sénateur de l'Aveyron, est membre de droit de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, de même que le président de l'Observatoire est membre du Cnle.

