



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

2007-2008



Observatoire National
de la Pauvreté et de
l'Exclusion Sociale

 La
documentation
Française 

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, 2008
ISBN : 978-2-11-007151-4

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

2007-2008

LES TRAVAUX 2007-2008 DE L'OBSERVATOIRE

Introduction aux Travaux, *Didier Gélot*

PREMIÈRE PARTIE - Évolution de la pauvreté, impact des politiques d'emploi et des transferts sociaux

CAHIER 1 - Actualisation des données relatives à la pauvreté

Pauvreté monétaire relative et minima sociaux, une analyse à partir de l'enquête Revenus fiscaux 2005, *Henri Ruiz (Insee)*

Pauvreté et niveaux de vie en 2005, *Pascal Chevalier, Jérôme Pujol (Insee)*

La pauvreté en conditions de vie : 1998-2006, *Dominique Demailly, Pascal Godefroy (Insee)*

Un nouvel indicateur de bas revenus à 60% avec les données des caisses d'allocations familiales, *Catherine Jaulent (Cnaf)*

Associations et pauvreté : chiffres stables, méthodes nouvelles, *Michel Legros (EHESP)*

CAHIER 2 - Emploi, chômage, politiques de l'emploi et transferts sociaux

2005-2007 : une forte baisse du nombre de demandeurs d'emploi, *Olivier Monneraye (Dares)*

Bénéficiaires de minima sociaux et dispositifs d'aide à l'emploi depuis 2005, *Olivier Biau, Pierre Lamarche, Béatrice Le Rhun (Dares)*

L'accompagnement des jeunes peu qualifiés par les missions locales, *Lionel Bonnevielle (Dares)*

L'allocation de parent isolé : caractéristiques des allocataires et déterminants de leur insertion professionnelle, *Magda Tomasini (Cnaf)*

Les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés, *Muriel Nicolas, Marie-José Robert (Cnaf)*

CAHIER 3 - Une figure particulière de la pauvreté : les travailleurs pauvres

Les travailleurs pauvres, *Sophie Ponthieux, Emilie Raynaud (Insee)*

Un quart des personnes hébergées en établissement social disposent d'un revenu issu du travail, *Alice Mainguéné (Drees)*

L'action syndicale face à la pauvreté laborieuse, analyse des représentations et des dispositifs d'action sociale dans l'entreprise, *Sophie Bérout, Thomas Brugnot, Gwenola Le Naour,*

Emmanuel Porte (Triangle - université Lyon 2)

DEUXIÈME PARTIE - Les conditions de logement des ménages pauvres

CAHIER 1 - Le logement des ménages jeunes

Les conditions de logement des ménages jeunes, *Jean-Claude Driant (Creteil), Bénédicte Casteran (Insee), Sophie O'Prey (Insee)*

Insertion professionnelle et autonomie résidentielle des jeunes, *Virginie Mora (Céreq), Emmanuel Sulzer (Céreq), avec la collaboration de Céline Goffette (ENSAE), Olivier Joseph (Céreq)*

CAHIER 2 - Le logement des ménages pauvres à bas revenus

Les aides au logement : principales évolutions depuis 2001, *Pierre Collinet, Chantal Salesses, Magda Tomasini (Cnaf)*

Une caractérisation des conditions de logement des ménages à bas revenus, *Karl Even, Josée Rakotomalala, Annelise Robert (DAEI)*

Les conditions de logement des ménages pauvres et très modestes, *Michel Mouillart (université Paris X, Nanterre)*

Le logement des bénéficiaires de minima sociaux, *Delphine Nivière (Drees), Maryse Marpsat (Insee), Eric Renard (Drees)*

Bilan des sources et méthodes des statistiques publiques concernant les personnes sans domicile, *Maryse Marpsat (Insee)*

TROISIÈME PARTIE - Aides locales facultatives et trajectoires des allocataires des minima sociaux

CAHIER 1 - Les aides locales facultatives et l'accès au crédit

Pour une meilleure connaissance des aides locales : les logiques de déclinaison, *Jean-Noël Baillon, Fatima Bellaredj, Olivier Douard, Marie Mazalto (Amedis)*

Peut-il exister un droit au crédit pour les particuliers ? *Georges Gloukovievoff (université Lyon 2)*

CAHIER 2 - Les trajectoires des allocataires des minima sociaux

L'inscription prolongée dans les dispositifs de minima sociaux : précarisation et exclusion du marché de l'emploi, *Valérie Cohen (Clerse), Brigitte Larguèze (Recherche et sociétés)*

Situations professionnelles, transitions et trajectoires des allocataires du RMI, *Jacques Bouchoux, Yvette Houzel, Jean-Luc Outin (Centre d'économie de la Sorbonne, UP1-CNRS)*

L'apport des analyses longitudinales dans la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale : un survey de la littérature étrangère, *Catherine Pollak, Bernard Gazier (EEP, UP1-CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne)*

L'apport des analyses longitudinales étrangères dans la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale, *Madior Fall (Inra-EEP et Insee), Marta Menéndez (Inra-EEP et université Paris-Dauphine)*

Sommaire

INTRODUCTION	11
CHAPITRE 1	
MESURES DE LA PAUVRETÉ ET DE L'EXCLUSION SOCIALE	17
Les mesures de la pauvreté	18
Les dimensions multiples de la pauvreté	18
<i>Une connaissance partagée de la pauvreté pour nourrir le débat démocratique</i>	18
<i>La participation des personnes à la construction de la connaissance: l'approche de l'Observatoire</i>	21
<i>L'importance des indicateurs de diagnostic</i>	24
<i>Onze indicateurs pour rendre compte des principales dimensions de la pauvreté</i>	25
<i>L'indicateur de pauvreté ancrée dans le temps doit être éclairé par d'autres indicateurs</i>	28
Stabilité de la pauvreté monétaire et aggravation de la situation financière relative des plus pauvres	31
<i>La situation relative des personnes pauvres s'est dégradée</i>	31
<i>Le taux de pauvreté en conditions de vie continue de diminuer légèrement</i> . . .	41
<i>Une complémentarité à rechercher entre indicateurs d'inégalités et indicateurs de pauvreté</i>	46

<i>Les indicateurs d'exclusion mesurent les difficultés d'accès aux droits</i>	48
La baisse du nombre de demandeurs d'emploi s'accompagne d'un développement de la pauvreté en emploi	50
<i>Le taux de chômage au sens du BIT a entamé une baisse depuis le début 2006</i>	51
<i>Une part croissante des chômeurs n'est pas indemnisée</i>	53
<i>Un nombre important de travailleurs pauvres</i>	53
Le nombre d'allocataires des minima sociaux n'augmente plus en 2006	59
<i>Une récente stabilisation du nombre d'allocataires de minima sociaux</i>	61
<i>De nombreux allocataires de minima sociaux parmi les ménages pauvres</i>	63
<i>Une stagnation du pouvoir d'achat des minima sociaux versés aux personnes seules</i>	65
<i>L'amorce d'une diminution du nombre d'allocataires du RMI</i>	67
<i>Faible insertion professionnelle pour des allocataires de l'API de plus en plus nombreux</i>	69
<i>Une progression constante du nombre de bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés</i>	70
<i>Une reprise de la baisse du nombre d'allocataires de l'allocation de solidarité spécifique</i>	70
Des facteurs aggravants	71
Les personnes isolées restent particulièrement exposées à la pauvreté	71
<i>Le taux de pauvreté des jeunes adultes est lié en grande partie à leurs difficultés d'insertion sur le marché du travail</i>	71
<i>Les familles monoparentales sont les plus vulnérables à la pauvreté</i>	72
<i>Le taux de pauvreté des personnes âgées seules s'est accru sur la période récente</i>	73
La France présente d'importantes disparités territoriales en matière de pauvreté	76
<i>La répartition des allocataires de minima sociaux recoupe celle de la pauvreté</i>	79
<i>Les personnes pauvres sont davantage concentrées dans les zones urbaines</i>	80

CHAPITRE 2

DES ÉTATS AUX TRAJECTOIRES :

APPRÉHENDER LA DYNAMIQUE DE LA PAUVRETÉ	87
Étudier les trajectoires : avancées et limites	88
L'intérêt d'une approche dynamique des phénomènes de pauvreté	88
Des horizons distincts révèlent des phénomènes différents	90
<i>Appréhender la pauvreté comme une dynamique et non comme un état</i>	90
<i>Appréhender les différentes phases du cycle de vie et isoler des périodes charnières</i>	91

<i>Rendre compte des mécanismes de transmission de la pauvreté</i>	92
<i>Distinguer les effets d'âge et de génération</i>	93
L'analyse dynamique de la pauvreté éclaire les processus à l'œuvre dans les trajectoires individuelles	94
<i>La composition familiale et la situation professionnelle jouent un rôle important dans l'entrée dans la pauvreté</i>	94
<i>Les différentes formes de pauvreté peuvent se cumuler, voire s'enchaîner</i> . . .	96
<i>Pauvreté transitoire, pauvreté récurrente et pauvreté persistante : les raisons de la persistance dans la pauvreté</i>	97
L'étude des trajectoires : aspects méthodologiques	100
<i>Trois méthodes de collecte des données doivent être distinguées</i>	100
Trois exemples d'études de trajectoires	101
Les trajectoires dans les minima sociaux : maintien et sortie des dispositifs . . .	101
<i>La sortie vers l'emploi ne constitue que l'un des aspects des trajectoires dans les minima</i>	102
Le RMI peine, à lui seul, à infléchir sensiblement les trajectoires de ses bénéficiaires	110
La persistance dans les minima sociaux n'a pas le même sens selon les parcours des bénéficiaires	113
Le rôle central de la qualification dans l'insertion professionnelle des jeunes	115
Les jeunes peu qualifiés, notamment les femmes, éprouvent plus de difficultés lors de l'entrée dans la vie active	115
<i>Quatre ans après la fin de leur formation, les jeunes peu qualifiés sont deux fois plus souvent au chômage que la moyenne des jeunes</i>	115
<i>L'impact des faibles qualifications sur les trajectoires familiales et résidentielles est très différent selon le sexe</i>	117
<i>L'illettrisme constitue un frein particulièrement important à l'exercice d'un emploi</i>	117
Un exemple de dispositif d'accompagnement des jeunes : le Civis	118
Les parcours dans le logement des ménages pauvres et modestes : des difficultés récurrentes	122
Une mobilité relativement faible et un taux d'effort croissant	122
Le logement et l'hébergement des bénéficiaires de minima sociaux : une forte mobilité et des difficultés d'accès à un logement autonome	131
Les personnes sans domicile : des trajectoires difficiles à appréhender	133
<i>La connaissance des situations des personnes sans domicile est encore insuffisante</i>	133
<i>La perte du domicile est indissociable du contexte familial et professionnel</i>	137
<i>Les trajectoires des sans-domicile s'inscrivent souvent dans un va-et-vient entre non-logement et logement</i>	138
Un quart des personnes hébergées en établissement ont un emploi	139

<i>Les personnes sans domicile rencontrent des difficultés spécifiques d'accès aux prestations sanitaires et sociales</i>	140
---	-----

CHAPITRE 3

DROIT ET PAUVRETÉ

Droit et pauvreté: droits universels et mesures ciblées	145
Une dimension historique	146
<i>La Révolution française: des droits affirmés, mais peu mis en œuvre dans la période qui a suivi</i>	146
<i>Les premières lois d'assistance publique: l'aide publique comme substitut aux familles défailtantes</i>	146
<i>La construction de la Sécurité sociale: l'assistance mise au second plan</i> ...	147
<i>La fragilisation du modèle social par le chômage de masse: une protection fondée moins sur le revenu du travail et davantage sur l'affirmation des droits universels</i>	148
La situation actuelle: affirmation de droits universels et ciblage de dispositifs	149
<i>La mise au premier plan des droits fondamentaux de tous les citoyens</i>	149
<i>Les politiques d'insertion: une tension entre l'affirmation de droits et la mise en place de «conditionnalités»</i>	152
<i>La multiplication des acteurs</i>	156
<i>La nécessité d'un accompagnement pour l'accès des personnes pauvres au droit et à leurs droits</i>	158
Des phénomènes de non-recours	163
<i>Les non-recours aux dispositifs d'aide sont encore mal connus</i>	163
<i>Les raisons du non-recours peuvent être trouvées dans le système juridique lui-même</i>	165
L'effectivité des droits fondamentaux: un renforcement progressif mais encore des limites	167
La mise en œuvre d'un droit universel à la couverture maladie n'a pas résolu les problèmes spécifiques d'accès aux soins chez les personnes pauvres ...	168
<i>Un état de santé plus mauvais chez les personnes pauvres</i>	168
<i>Un recours aux soins moins développé chez les personnes pauvres</i>	170
<i>Les difficultés d'accès aux soins s'expliquent aussi par l'organisation du système de santé</i>	172
L'opposabilité du droit au logement ne résoudra pas à elle seule les problèmes d'accès à un logement décent pour tous	176
<i>Un droit reconnu pour tous mais une mise en œuvre problématique</i>	176
<i>À partir de la loi Dalo, la mise en œuvre progressive d'un droit opposable au logement</i>	178

La reconnaissance de nouveaux droits : l'exemple du droit au crédit	182
<i>Le droit à un compte ne suffit pas à faire face aux problèmes d'exclusion bancaire</i>	182
<i>Les difficultés d'accès au crédit concernent particulièrement les personnes pauvres</i>	183
<i>Le droit au crédit doit en réalité être un «droit au crédit approprié»</i>	184
<i>Plus que la mise en place d'un droit subjectif au crédit, l'amélioration de l'accès au crédit pourrait passer par la réforme du système bancaire pour le rendre plus inclusif</i>	186
CONCLUSION GÉNÉRALE	189
BIBLIOGRAPHIE	193
ANNEXES	199
Les sigles utilisés	201
L'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale	205

Le conseil de l'Observatoire

Présidente : **Agnès de Fleurieu**

7 membres de droit

- le président du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion (CNLE) **Bernard Sellier**, sénateur
- l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) représenté par **Jean-Louis Lhéritier**
- le Centre d'analyse stratégique (CAS) représenté par **Annie Ratouis**
- la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, représentée par **Baudouin Seys**
- la Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (Dares) du ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, représentée par **Béatrice Sédillot**
- la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, représentée par **Gautier Maigne**
- la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), représentée par **Hélène Paris**

7 universitaires et chercheurs

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

- **Michel Legros**, responsable du département politiques et institutions à l'École des hautes études en santé publique (EHESP)
- **Maryse Marpsat**, Institut national d'études démographiques (Ined) et Insee
- **Élisabeth Maurel**, ingénieur d'études à l'IEP de Grenoble Cerat
- **Michel Mouillard**, professeur d'économie à

l'université de Paris X-Nanterre

- **Jean-Luc Outin**, économiste, chargé de recherche au CNRS, directeur de l'UMR Matisse et directeur du Centre associé au Céreq pour la région Île-de-France
- **Roxane Silberman**, directrice de recherche au CNRS, Lasmas (UMR 8097) et Comité interministériel pour les données en sciences sociales
- **Hélène Zajdela**, professeur d'économie à l'université d'Évry-Val d'Essonne, en délégation au Centre d'études de l'emploi (CEE).

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
- **Claude Brévan**, ancienne déléguée interministérielle à la Ville, administrateur de l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie)
- **Jean-Pierre Bultez**, directeur chargé du développement et de la communication aux Petits Frères des Pauvres, membre de la coordination d'EAPN-France
- **François Coré**, membre d'ATD-Quart Monde
- **Georges Gloukoviezoff**, expert dans le domaine de l'exclusion bancaire
- **Patrick Henry**, médecin, chef du service Lutte contre l'exclusion à la RATP
- **Véronique Hespel**, inspecteur général des Finances

Rapporteurs : **Hervé Leost**
Marguerite Moleux

Secrétaire général : **Didier Gélot**

Chargée des publications : **Stéphanie Taro**

Secrétaire : **Laurence Fournier**

Introduction

Le cinquième rapport de l'Observatoire (2007-2008) intervient au terme de dix ans de fonctionnement. Il rend compte, comme le prévoit la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, des évolutions de la pauvreté sur le long terme ainsi que sur la période récente. Il présente également une série d'analyses qui retracent le point de vue des trois collèges qui le composent : représentants des administrations économiques et sociales, personnalités qualifiées concourant ou ayant concouru à la lutte contre la pauvreté, universitaires et chercheurs.

Au cours de ces derniers mois, l'Observatoire a poursuivi ses travaux sur la définition des indicateurs de pauvreté, en participant notamment à la réflexion menée au sein du Conseil national de l'information statistique (Cnis) sur une meilleure appréhension des inégalités. Il a également pris part aux travaux de différents groupes administratifs mis en place en vue d'améliorer les indicateurs de connaissance de la pauvreté. Dans ce cadre, l'Observatoire a souhaité enrichir sa réflexion grâce à une approche des phénomènes de pauvreté fondée sur des analyses dynamiques. Pour ce faire, il s'est penché sur les trajectoires des personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion au regard des trois grands thèmes que sont les minima sociaux, l'emploi et le logement. Dans un contexte d'adoption de la loi sur le droit au logement opposable, l'Observatoire s'est enfin attaché aux relations entre pauvreté et droit, notamment par la mise en place d'un séminaire qui a rassemblé des

membres de l'Observatoire, des juristes, des chercheurs et des praticiens¹. Les conclusions de ce travail permettront d'engager des travaux plus approfondis sur la base d'un appel d'offres.

Un second volume, intitulé *Les Travaux*, est destiné à rendre accessible à ceux qui le souhaitent l'ensemble des études effectuées pour l'Observatoire et qui ont contribué à nourrir le rapport. Ces études, dans leur intégralité, n'engagent que leurs auteurs².

Une pauvreté globalement stable, mais dont l'intensité s'aggrave

Le taux de pauvreté monétaire n'a pas augmenté de manière significative depuis les constats du précédent rapport de l'Observatoire (2005-2006). Néanmoins, il ne diminue plus depuis 2002. Cet indicateur, à lui seul, ne permet cependant pas de rendre compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté et doit être enrichi par d'autres outils d'observation, d'analyse et de mesure. C'est pourquoi, depuis son rapport 2005-2006, l'Observatoire analyse l'évolution de la pauvreté en mobilisant onze indicateurs qui renvoient aux différentes dimensions étudiées : pauvreté, exclusion, minima sociaux, inégalités. Il s'agit d'indicateurs de diagnostic qui sont destinés à permettre une connaissance partagée des phénomènes de pauvreté et qui contribuent à l'évaluation des politiques publiques.

Promouvoir cette connaissance partagée doit permettre que le débat démocratique s'engage sur des bases objectives, dans un contexte où l'opinion publique française et européenne perçoit de plus en plus la pauvreté comme un phénomène central, d'ampleur croissante et pouvant toucher l'ensemble des catégories sociales. Cette perception de la pauvreté par l'opinion publique s'appuie sur d'autres éléments que la définition statistique conventionnelle. Pour leur part, les acteurs associatifs et les personnes qui vivent la pauvreté sont porteurs d'une connaissance souvent plus précoce des tendances et manifestations de la pauvreté. Cette connaissance, de nature plus empirique que statistique, a vu sa pertinence reconnue. L'Observatoire souhaite donc fonder également ses travaux sur ces autres modes de connaissance et, en particulier, mieux intégrer le savoir des personnes qui vivent la pauvreté.

Si la proportion de personnes situées sous le seuil de pauvreté monétaire n'augmente pas dans la population française, on constate une augmentation de l'intensité de la pauvreté. Cela signifie que le revenu médian des personnes pauvres s'éloigne du seuil de pauvreté. En somme, la population pauvre n'augmente pas numériquement, mais sa situation financière relative se dégrade. Les données associatives semblent confirmer le double constat d'une stabilité du nombre de

1. Parution des actes de ce séminaire en 2008.

2. Ces deux documents, ainsi que la *Lettre* qui rend compte de manière plus régulière des travaux menés par l'Observatoire, sont accessibles sur son site Internet : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/web/observatoire-national-pauvrete-exclusion-sociale/917.html>

personnes qui ont fréquenté un accueil ou un hébergement et du « décrochage » de la situation des personnes les plus démunies.

Le constat d'une augmentation de l'écart entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et celui de la population est complété par l'analyse d'indicateurs concernant, notamment, les minima sociaux. Ces indicateurs montrent en particulier une récente stabilisation du nombre d'allocataires des minima sociaux.

La comparaison des taux de pauvreté monétaire des pays de l'Union européenne place la France dans une position légèrement plus favorable que la moyenne de ses partenaires.

L'Observatoire a également souhaité compléter le diagnostic sur la pauvreté par une analyse de l'évolution des inégalités de revenus, ces deux approches étant complémentaires. Si les données disponibles montrent une légère diminution des inégalités globales sur les dix dernières années, elles ont par contre fortement augmenté entre les très hauts revenus et le reste de la population.

Une pauvreté plus importante dans certains territoires

La pauvreté est inégalement répartie sur l'ensemble du territoire. Le rapport présente une carte de France par département des taux de pauvreté, calculés par rapport au niveau de vie médian national. Cette carte se superpose sensiblement à celle qui décrit la proportion d'allocataires de minima sociaux dans chaque département. La juxtaposition de ces deux figures permet de disposer d'une présentation de la pauvreté qui fait apparaître des territoires particulièrement défavorisés dans le nord et l'est, sur le pourtour méditerranéen et dans les départements d'outre-mer.

Cette approche territoriale est complétée par l'analyse de la situation des zones urbaines sensibles (ZUS), qui s'appuie sur les travaux produits par l'Observatoire des ZUS. La pauvreté dans ces zones tend à augmenter, même si les moyennes masquent des évolutions très différenciées selon les territoires.

Une plus grande fragilité des personnes isolées

L'isolement est un facteur majeur d'entrée dans la pauvreté, quel que soit l'âge de la personne concernée. Les familles monoparentales, parmi lesquelles les femmes sont largement majoritaires en tant que chef de famille, sont particulièrement touchées : une personne sur quatre vivant dans une famille monoparentale est pauvre au sens monétaire. La pauvreté en conditions de vie est également surreprésentée chez les personnes isolées.

Sur le long terme, on observe une tendance à la réduction du taux de pauvreté des personnes âgées, à l'exception toutefois des personnes âgées isolées dont le taux de pauvreté est au contraire croissant. En outre, le minimum vieillesse fait l'objet d'un « décrochage » par rapport au seuil de pauvreté³.

3. Les mesures annoncées sur la revalorisation de ce minima devraient toutefois infléchir le sens de cette évolution de long terme.

Le rôle déterminant de l'emploi dans les trajectoires

Dans un contexte où la baisse du nombre de demandeurs d'emploi enregistrés à l'ANPE s'accompagne d'un développement de l'emploi précaire, l'emploi joue un rôle déterminant dans l'entrée ou la sortie de la pauvreté. L'emploi à temps plein continue à protéger de la pauvreté. Le taux de pauvreté des actifs en emploi est très inférieur à celui des inactifs, sauf en ce qui concerne les retraités. Toutefois, l'analyse de la situation des travailleurs pauvres montre que 1,7 million de personnes, soit 7% des travailleurs, occupent un emploi mais sont malgré tout dans un ménage dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté. Leur situation s'explique à la fois par les conditions de leur emploi – temps partiel subi, discontinuité des contrats de travail – et par la composition de leur ménage.

Des parcours divers

L'étude des trajectoires de pauvreté permet de compléter le constat établi à un instant *t* par les indicateurs statistiques, et de mieux comprendre les facteurs d'entrée et de sortie de la pauvreté. Les analyses de trajectoires permettent également de faire droit à l'expérience vécue des personnes.

Les Travaux de l'Observatoire montrent la grande diversité des parcours individuels, qu'il s'agisse de ceux des allocataires de minima sociaux, des parcours d'entrée dans la vie active chez les jeunes ou des parcours d'accès au logement. On observe en particulier que l'expérience de la pauvreté joue défavorablement dans certaines trajectoires, ce qui peut expliquer des phénomènes de récurrence de la pauvreté. De ce point de vue, les actions engagées pour une formation adaptée aux plus démunis et la lutte contre l'illettrisme jouent un rôle important dans les processus d'insertion.

Dans le domaine du logement, les études révèlent une mobilité relativement forte des ménages pauvres et modestes, et un taux d'effort croissant. Les parcours des bénéficiaires de minima sociaux par rapport au logement et à l'hébergement sont également marqués par une grande mobilité, et en particulier par des difficultés d'accès à un logement autonome. Pour les personnes sans domicile, les trajectoires restent très difficiles à appréhender. Des études existantes, il ressort néanmoins que la situation générale sur le marché du logement et de l'emploi joue un rôle déterminant dans les trajectoires de ces personnes. La perte du domicile est également fortement liée au contexte familial des individus.

Droit et pauvreté: une relation en évolution

La dignité des personnes repose en particulier sur leur reconnaissance comme sujets de droit et leur capacité à accéder aux droits reconnus à tous. L'accès aux droits des personnes en situation de précarité implique qu'elles soient accompagnées, tant pour accéder aux dispositifs qui leur sont destinés que pour accéder, le cas échéant, au système juridique qui leur permettra de faire valoir ces droits. Or

l'analyse des rapports entre droit et pauvreté montre que le traitement juridique de la pauvreté a connu une importante évolution au cours des deux derniers siècles. À l'heure actuelle, nombre de droits fondamentaux proclamés par des instruments juridiques nationaux ou internationaux ne sont pas encore réellement accessibles aux personnes pauvres.

Dix ans après la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions de 1998, la réflexion conduite par le séminaire «Droit et pauvreté» de l'Observatoire révèle ainsi plusieurs tensions :

- entre la proclamation de droits universels et la création de dispositifs spécifiques pour les personnes précarisées, qui comportent un risque de stigmatisation ;
- entre l'émergence de prestations conditionnelles, comme cela a pu être le cas lors de la mise en place du contrat d'insertion pour les allocataires du RMI, et le développement d'un accompagnement social ou juridique approprié aux personnes les plus en difficulté ;
- entre l'affirmation d'une notion d'opposabilité et la difficulté à rendre effectifs certains droits fondamentaux, comme le droit au logement dans un contexte de pénurie et de coût élevé du parc locatif.

Les études de l'Observatoire présentées dans cet ouvrage ont été menées en relation étroite avec le Conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE), qui participe régulièrement à ses travaux. Elles sont également le fruit d'une collaboration permanente entre l'Observatoire et ses partenaires, au premier rang desquels les institutions en charge de la statistique publique et de la mise en œuvre des politiques sociales.

Chapitre 1

Mesures de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Au cours de ces dernières années, plusieurs travaux ont été engagés par différents organismes sur les indicateurs de mesure de la pauvreté et des inégalités. En particulier, le rapport du Conseil national de l'information statistique (Cnis) a analysé en 2006 les modes de mesure de l'évolution des niveaux de vie et des inégalités sociales. À ce titre, il a confirmé la pertinence des onze indicateurs centraux de l'Observatoire. Parallèlement, dans le cadre de la stratégie européenne pour l'inclusion sociale, des indicateurs ont été définis par la France pour suivre la mise en œuvre de son Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) pour les années 2006-2008. Enfin, plus récemment, l'engagement national de réduction de la pauvreté pris en 2007 a suscité une réflexion sur l'indicateur adéquat pour suivre cet objectif. Pour sa part, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), à la demande du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion, a élaboré en collaboration avec la Direction générale de l'action sociale (DGAS), le Conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE) et l'Observatoire une liste plus large d'indicateurs déclinée selon les différentes caractéristiques des ménages.

L'Observatoire, pour sa part, juge nécessaire de suivre dans la durée les onze indicateurs qu'il a retenus, afin de rendre compte de l'évolution de la pauvreté dans son caractère multidimensionnel. Les évolutions de ces indicateurs «centraux» sont analysées dans cette première partie. Une réflexion plus approfondie sur l'étude des inégalités est intégrée à ce panorama.

La diminution du taux de pauvreté monétaire, entamée à la fin des années 1990, s'est interrompue depuis 2002. En outre, l'augmentation récente de l'indicateur qui rend compte de l'intensité de la pauvreté montre qu'en 2005 une majorité de personnes pauvres sont plus éloignées du seuil de pauvreté qu'elles ne l'étaient en 2002. Toutefois, le nombre d'allocataires de minima sociaux, après une forte croissance en 2005, a entamé une récente stabilisation.

Les situations de pauvreté sont très inégalement réparties sur le territoire. Cette première partie rend compte des progrès dans la connaissance territoriale de la pauvreté.

Les mesures de la pauvreté

Les dimensions multiples de la pauvreté

La mesure de la pauvreté est tributaire des définitions retenues. Une définition adoptée au niveau européen considère comme pauvres «les personnes dont les ressources matérielles, culturelles et sociales sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État dans lequel elles vivent⁴». Cette définition met l'accent sur trois caractères essentiels de la pauvreté. C'est un phénomène dont la définition est pour partie conventionnelle, dans la mesure où le concept de pauvreté identifie les individus désignés comme pauvres en fonction de critères élaborés à cet effet. C'est un phénomène multidimensionnel, qui ne peut être appréhendé par le seul revenu monétaire, mais doit aussi prendre en compte les conditions de vie des ménages pauvres. Enfin, l'étude des phénomènes de pauvreté privilégie en France une approche relative, c'est-à-dire liant la définition de la pauvreté au niveau de vie propre à la société considérée (à la différence des approches «absolues» de la pauvreté, qui mettent l'accent sur le fait de disposer d'un certain nombre de ressources «fondamentales»): est pauvre, au sens monétaire, une personne dont le niveau de vie est inférieur à une certaine fraction du revenu médian de la population.

Une connaissance partagée de la pauvreté pour nourrir le débat démocratique

La lutte contre la pauvreté doit s'appuyer sur une perception partagée de ce phénomène. Pour fonder le débat démocratique sur des bases solides, les indicateurs retenus doivent rendre compte des différentes dimensions des phénomènes de pauvreté.

• Les phénomènes de pauvreté sont une préoccupation centrale de l'opinion publique en France et en Europe

L'opinion publique française et européenne a largement conscience du risque de pauvreté. Les enquêtes d'opinion menées depuis 2002 en France traduisent la prégnance du sentiment, dans la population, d'une augmentation de la pauvreté: en 2004, 84 % des Français pensent que la pauvreté et l'exclusion augmentent, contre 62 % début 2002. Sept Français sur dix estiment que cette augmentation va se poursuivre. De même, 60 % des sondés – parmi lesquels on note une surreprésentation des artisans, commerçants, employés et ouvriers – pensent que la pauvreté peut concerner n'importe qui⁵. En 2006, la pauvreté est un problème prioritaire pour 19 % des Français, derrière le chômage (43 %) mais devant l'insécurité (12 %)⁶.

Selon un sondage réalisé en 2007 pour le Secours populaire, plus d'un Français interrogé sur deux déclare connaître une personne en situation de pauvreté. Sur le

4. Conseil des ministres de l'Union européenne, 19 décembre 1984.

5. Drees, *Études et Résultats*, n° 357, décembre 2004.

6. Drees, *Études et Résultats*, n° 517, septembre 2006.

plan personnel, près de la moitié des sondés indiquent qu'ils ont été à un moment de leur vie sur le point de connaître une situation de pauvreté. Cette proportion est de 71 % pour les personnes vivant dans un foyer dont le revenu est inférieur ou égal à 1 200 euros mensuels, et près d'un tiers estime avoir effectivement été dans une telle situation. Une personne interrogée sur quatre n'est pas sûre de disposer d'un soutien financier si elle devait se retrouver en situation de pauvreté.

En Europe, l'Eurobaromètre⁷ de 2007 a mis en évidence que 38% des personnes interrogées estimaient que leur dernier revenu mensuel était inférieur au montant strictement nécessaire pour acquitter les dépenses de base. En outre, 5% des ménages interrogés indiquent qu'ils ne sont pas capables de payer l'ensemble de leurs factures, et 19% reconnaissent éprouver des difficultés permanentes pour «joindre les deux bouts».

La pauvreté n'est pas un phénomène lointain pour les Européens. Selon la même source, 29% d'entre eux estiment qu'il y a des personnes pauvres qui vivent dans la même aire géographique qu'eux, et 31% considèrent qu'il y a dans leur environnement des personnes qui risquent de devenir pauvres⁸. La proportion de sondés considérant que des personnes vivant dans la même aire géographique qu'eux sont en situation de pauvreté ou d'extrême pauvreté monte à 63% dans les douze nouveaux États membres.

Pour près de six Européens sur dix, les personnes en situation de pauvreté n'ont pas toujours connu cette situation. Seules 28% pensent que les personnes pauvres ont toujours été pauvres. Schématiquement, la pauvreté est davantage perçue comme un «héritage» dans les pays du sud de l'Europe et comme une chute dans les pays du nord: les pays économiquement les plus pauvres voient davantage la pauvreté comme un phénomène transmissible. Interrogées sur les causes de la pauvreté, 37% des personnes pensent que la pauvreté est le produit de l'injustice sociale, 20% qu'elle résulte de la paresse et du manque de volonté des intéressés, et 19% qu'elle est liée à la malchance. Les personnes au chômage considèrent plus souvent que les autres (46%) que l'injustice sociale est à l'origine des phénomènes de pauvreté.

• Les définitions statistiques de la pauvreté ne correspondent pas toujours à la pauvreté perçue par l'opinion publique et les personnes concernées

Selon l'approche monétaire, sont définies comme «pauvres» les personnes vivant dans des ménages dont le niveau de vie est inférieur à un montant donné, dit «seuil de pauvreté». Ce seuil est calculé par rapport à la médiane des niveaux de vie. En effet, l'Insee, comme l'Institut européen de la statistique (Eurostat) et les

7. «Poverty and exclusion», *Eurobaromètre*, septembre 2007.

8. Il s'agit de la réponse à la question suivante: «In the area where you live, are there people who live in one or the other of the following situations? 1/ Situation of extreme poverty; 2/ Situation of poverty; 3/ At risk of falling into poverty; 4/ Nobody in these situations; 5/ Doesn't know». Les personnes interrogées pouvant donner plusieurs réponses, le total des réponses est supérieur à 100%.

autres pays européens, mesure la pauvreté monétaire de manière relative : le seuil de pauvreté est fixé à 60% du niveau de vie médian⁹.

En France, la perception de la pauvreté dans l'opinion publique est associée à un ensemble de phénomènes plus larges que le seuil de pauvreté monétaire retenu pour les enquêtes statistiques. La pauvreté est rattachée à des situations concrètes, comme l'incapacité de louer seul un appartement, le bénéfice du RMI ou du minimum vieillesse, le chômage de longue durée, voire la précarité de l'emploi. Ainsi, les personnes en CDD ou en intérim sont considérées comme pauvres par presque la moitié des sondés. Selon l'enquête réalisée pour le Secours populaire, les personnes interrogées considèrent qu'une personne seule disposant de moins de 1 016 euros par mois peut être considérée comme pauvre, alors que le seuil « officiel » à 60% du revenu médian était de 817 euros en 2005. Par ailleurs, les revenus des personnes pauvres sont plutôt surestimés par l'opinion publique. Ainsi, toujours selon le Secours populaire, plus des trois quarts des personnes évaluaient en 2005 le montant mensuel moyen du RMI à environ 900 euros – contre un montant moyen réel de 447 euros mensuels pour une personne seule¹⁰.

Le décalage entre la pauvreté perçue et la pauvreté définie conventionnellement peut aussi concerner la manière de rendre compte des conditions de vie des personnes pauvres : par exemple, les items retenus pour définir la pauvreté en conditions de vie ne reflètent pas l'intégralité des difficultés ressenties par les personnes pauvres. Ces décalages doivent amener à s'interroger sur la possibilité d'enrichir les indicateurs de pauvreté en faisant appel à l'expérience des acteurs de terrain et des personnes pauvres.

De façon générale, la construction des indicateurs soulève la question du lien à établir entre la légitimité de la connaissance scientifique des instituts statistiques et des administrations et la légitimité de la connaissance de terrain des acteurs et associations. Une seconde question est celle de la participation directe des personnes en situation de pauvreté à la construction de la connaissance.

• La connaissance associative des situations de pauvreté

Outre les services qu'elles proposent aux personnes en difficulté, une des missions premières des associations est en effet d'interpeller l'opinion et les pouvoirs publics sur les phénomènes de pauvreté. Pour affermir leurs interventions, certaines associations (Secours catholique, FNARS¹¹...) utilisent leurs données propres ou analysent les données produites par d'autres. Pour ce faire, elles peuvent être conduites à professionnaliser leur système d'observation. Médecins du monde a ainsi constitué un Observatoire européen de l'accès aux soins, présent dans douze pays d'Europe.

9. D'autres pays, comme les États-Unis ou le Canada, privilégient une approche absolue de la mesure de la pauvreté.

10. Ces éléments reprennent une intervention de Marie-Thérèse Join-Lambert lors du séminaire « Cohésion sociale » du Cerc le 4 septembre 2007.

11. Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

Au cours de la période récente, les outils d'observation utilisés par les associations se sont diversifiés, avec notamment la commande de sondages sur la population générale ou auprès du public accueilli. À titre d'exemple, l'association Emmaüs a procédé en novembre 2007 à une consultation comportant un sondage en population générale ainsi qu'à une enquête auprès des personnes hébergées dans les centres d'hébergement d'urgence et les centres d'accueil de jour qu'elle gère. 47 % des personnes interrogées parmi le grand public estimaient alors qu'elles pourraient se trouver un jour sans abri.

La collecte d'informations peut aussi être l'occasion d'engager des démarches partenariales. C'est le cas par exemple du collectif *Combattre la solitude des personnes âgées*, constitué à partir de l'association *les Petits Frères des pauvres* : il a conduit de janvier à mars 2006 une enquête auprès de 5 000 personnes de plus de 60 ans, afin de « mieux comprendre l'isolement et la solitude des personnes âgées, de contribuer à sa prévention [...] et de préciser les adaptations nécessaires aux actions conduites par les réseaux associatifs ». Cette enquête quantitative a été prolongée par des entretiens approfondis avec les personnes. Les investigations menées confirment l'isolement des personnes âgées ainsi que leur sentiment de solitude, qui s'accroît avec l'âge¹².

L'analyse des statistiques associatives contribue de façon importante à la connaissance de la pauvreté. Elles apportent une information sur des catégories de personnes échappant aux enquêtes statistiques et renseignent souvent plus vite que les données administratives sur les évolutions de la population accueillie et des problèmes rencontrés. Mais elles n'échappent pas aux limites de toute statistique et sont loin d'épuiser le potentiel de connaissance qui se développe au sein des associations. L'Observatoire a formulé des recommandations pour renforcer la contribution des associations à la construction de la connaissance de la pauvreté : fonction de veille avancée et d'alerte portant sur les formes émergentes de la pauvreté ; identification des trajectoires au travers des phénomènes de récurrence d'accueil et de l'accompagnement dans la durée des personnes.

***La participation des personnes à la construction de la connaissance :
l'approche de l'Observatoire***

Dès son premier rapport, l'Observatoire s'était interrogé sur la participation des personnes vivant des situations de pauvreté et d'exclusion à la production de la connaissance sur la pauvreté. La voie que l'Observatoire avait privilégiée à cette époque était celle de l'analyse des statistiques associatives.

Aujourd'hui, l'approche participative, très présente dans les associations, s'est peu à peu imposée dans le champ des politiques publiques sous la double influence de l'Union européenne et du mouvement associatif. Depuis longtemps, les associations ont mis en œuvre des démarches participatives, interpellant de manière régulière les pouvoirs publics sur la question de l'association des

12. Collectif *Combattre la solitude des personnes âgées*, enquête *Isolement et vie relationnelle*, rapport général, Société de Saint-Vincent-de-Paul, 2007.

personnes à la construction des politiques les concernant. La stratégie pour l'inclusion sociale, définie à Lisbonne en 2000, assigne aux politiques d'inclusion sociale l'objectif d'associer « l'ensemble des acteurs concernés, y compris les personnes en situation de pauvreté ». C'est ainsi que de multiples initiatives¹³, dont certaines très locales, se sont développées mais n'ont pas fait l'objet d'une formalisation ni d'une recension.

Encadré 1

De multiples initiatives pour développer la participation des personnes

Les rencontres européennes des personnes en situation de pauvreté¹⁴ ont initié un processus ayant pour vocation de réunir, chaque année, des délégations de personnes vivant la pauvreté, et de leur offrir un temps d'expression et de propositions concrètes sur les moyens de lutter contre ce phénomène.

On voit également apparaître dans la sphère publique des dispositifs mobilisant une dimension participative, plus centrée toutefois sur les droits des usagers ou l'amélioration de la qualité du service rendu comme, notamment, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et celle du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

Le législateur a ainsi progressivement développé les mécanismes de participation dans un objectif de modernisation des politiques publiques et de bonne gouvernance. Ses modalités de mise en œuvre sont variées mais toujours liées à un partenariat associatif actif. Elles traduisent une volonté de concertation avec les personnes concernées par les politiques en cause mais, selon les associations, restent en deçà de leur volonté de co-élaboration des politiques publiques.

Certaines institutions comme l'ANPE, les centres communaux d'action sociale (CCAS), les caisses d'allocation familiale (CAF) ou les services sociaux expérimentent des groupes de parole d'usagers. Les organisations non gouvernementales (ONG) et les gestionnaires associatifs d'établissements ont aussi, peu à peu, généralisé des pratiques de groupes de parole associant les « usagers », en vue d'améliorer les organisations et de faire prendre conscience aux personnes de leurs capacités et de leur citoyenneté. Ces groupes, accompagnés ou non par des organismes spécialisés, favorisent une expression directe des personnes, de leurs besoins et de leurs souffrances, ainsi qu'un partage de l'expérience et des pratiques de chacun. Des professionnels peuvent y participer, ainsi que parfois des élus locaux. La portée politique de ces expressions ne dépasse cependant guère le plan local.

Dans son champ de compétences, l'Observatoire souhaite enrichir la connaissance de la pauvreté en y associant l'expérience de personnes ayant vécu des situations de pauvreté. Il doit définir en quoi et comment, à côté des regards d'experts et de chercheurs, des analyses d'universitaires et de praticiens, une autre parole, plus centrée sur l'expérience vécue, peut permettre d'enrichir la connaissance de la

13. On peut ainsi citer le projet « Regards croisés » de l'Armée du salut, réalisé dans le cadre d'un appel d'offres européen en vue de sensibiliser les divers acteurs au PNAI. Associant les collectifs régionaux d'Alerte, des réunions se sont ainsi tenues, durant un an, dans trois régions, regroupant personnes en situation de pauvreté et professionnels.

14. http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/pep_report_fr.pdf

pauvreté. L'Observatoire devra à la fois mieux identifier la nature de l'apport ainsi réalisé, et définir les moyens de le restituer dans toute son authenticité.

Deux principes doivent guider cette démarche :

– Les personnes en situation de pauvreté ne doivent pas seulement être considérées comme des usagers de services ou des bénéficiaires de dispositifs ; leur expérience et leur parcours de vie doivent être accueillis dans leur globalité. Pour que leur parole soit bien comprise, un travail de préparation est indispensable : la possibilité de pouvoir se regrouper, afin de passer de l'expérience individuelle à la définition d'une problématique collective, est essentielle.

– Ce savoir fondé sur l'expérience doit apporter une valeur ajoutée aux autres modes de connaissance de la pauvreté sans pour autant les délégitimer. À la fin des années 1990, le Mouvement ATD quart monde a conduit une expérience de « Croisement des savoirs » afin de construire une réflexion collective sur la pauvreté qui a permis de souligner l'importance de la relation interactive entre scientifiques et personnes ayant une expérience vécue de la pauvreté.

L'intégration de l'expérience des personnes à la construction de la connaissance permet de combler les écarts qui peuvent exister entre les représentations construites des phénomènes de pauvreté et l'expérience pratique des individus. Les représentations ou les appréciations normatives des experts qui élaborent les dispositifs devraient en être modifiées. Cette approche compréhensive « met en récit » la réalité sociale à partir du sens que les personnes elles-mêmes donnent à leur parcours. Elle permet de faire émerger ce qui n'est pas mesurable, de rendre compte des données « improbables »¹⁵, de mieux prendre en considération la diversité des trajectoires, de réinterpréter certaines données quantitatives. Les personnes concernées ne sont pas dans une simple position de témoin, mais dans une position de coproduction de savoir où elles apportent aussi leur capacité de réflexion, le chercheur ou l'expert pouvant faciliter le croisement des approches et la montée en généralité.

Des exigences méthodologiques sont néanmoins requises pour passer de l'expression des personnes à une construction explicative susceptible, à terme, d'une validation scientifique. Pour cela, il importe de trouver par quels moyens satisfaire aux critères de la rigueur scientifique :

- construire des thématiques et les traduire dans un langage commun, par la confrontation des points de vue ;
- contextualiser les récits d'expérience pour ne pas déplacer les facteurs explicatifs sur des situations de fragilité individuelle. La combinaison de méthodes quantitatives et qualitatives peut être fructueuse en ce sens ;
- établir une distance critique avec ce qui est énoncé, par le détour de l'écriture.

15. « Explorer les frontières, recherches sur les catégories en marge », Maryse Marpsat, 7 mai 2007, thèse d'habilitation, université Paris-VIII.

Ces précautions méthodologiques, comme les exigences éthiques de l'approche participative, nécessitent de travailler sur des temps longs, et dans des espaces où puissent se confronter les points de vue des institutions, des personnes et des chercheurs.

L'importance des indicateurs de diagnostic

Un indicateur n'a de sens qu'en fonction de la question que l'on se pose et de l'usage que l'on veut en faire. Le débat sur le choix des indicateurs est un reflet du débat social sur la nature, les causes et les formes caractéristiques de la pauvreté et de l'exclusion.

Au cours des dernières années, les travaux sur les indicateurs se sont multipliés. Les typologies proposées sont nombreuses et adoptent des vocabulaires non stabilisés. On peut distinguer trois familles principales d'indicateurs :

- les indicateurs d'état ou de diagnostic, qui caractérisent une situation ou des évolutions, et identifient la nature et la gravité des problèmes qui se posent (par exemple, taux de pauvreté, persistance dans la pauvreté, illettrisme...). Ils ne disent rien sur les mécanismes générateurs de ces situations ;
- les indicateurs d'effort, qui mesurent le volume des ressources affectées par la puissance publique ou d'autres organisations à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion en termes financiers (budgets) ou physiques (nombre de bénéficiaires, nombre de places d'accueil...);
- les indicateurs d'évaluation de la politique publique, qui essaient de mesurer l'efficacité (degré de réalisation d'un objectif associé à un dispositif) ou l'efficience (rapport coût/résultat du dispositif) des politiques mises en œuvre. Ces indicateurs se heurtent à une difficulté méthodologique majeure : dans quelle mesure peut-on attribuer à des dispositifs particuliers les changements observés dans la situation des personnes ?

Cette typologie permet d'apprécier la nature des indicateurs associés aux objectifs retenus par les pouvoirs publics. Ces indicateurs peuvent en effet relever des trois types qui viennent d'être distingués :

- atteindre un certain niveau de pauvreté, mais il est difficile de distinguer ce qui résulte de la politique publique ou d'autres causes ;
- atteindre un niveau d'effort donné, mais on ne sait rien sur l'efficacité de cet effort ;
- atteindre un niveau de performance pour un dispositif, par exemple en mesurant le taux relatif de sortie de la pauvreté des bénéficiaires de minima sociaux relativement aux non-bénéficiaires. Mais, dans ce cas, on ne sait pas si l'on a engendré un effet global positif ou seulement redistribué les places dans la « file d'attente ».

Chaque type d'indicateur fournissant une information partielle, il est nécessaire de les utiliser simultanément lorsqu'on veut évaluer une politique publique. Suivre plusieurs indicateurs est d'autant plus nécessaire que les indicateurs choisis influen-

cent l'orientation et le contenu des politiques menées. Ainsi, un objectif d'abaissement du taux de pauvreté monétaire sera d'autant plus facilement atteint que l'on ciblera l'action sur les populations les plus proches du seuil de pauvreté. Par exemple, si l'on retient le seuil de pauvreté à 60% du revenu médian, sachant qu'approximativement la moitié de la population pauvre est située entre les seuils de 50% et de 60%, c'est en améliorant la situation relative de cette tranche que l'on obtiendrait les résultats visés au moindre coût; en revanche, il sera plus coûteux de faire franchir ce seuil à ceux qui sont les plus pauvres. Pour éviter que l'objectif général ne s'accompagne d'une telle sélection implicite, cet objectif doit être complété par un objectif portant sur l'intensité de la pauvreté.

De par sa mission, l'Observatoire privilégie l'analyse des indicateurs de diagnostic: il analyse les indicateurs les plus pertinents pour rendre compte de l'évolution de la pauvreté.

Onze indicateurs pour rendre compte des principales dimensions de la pauvreté

Dans le rapport 2005-2006, l'Observatoire a retenu onze indicateurs de mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il a estimé que le choix d'un indicateur synthétique s'avérerait réducteur face au phénomène complexe que constitue la pauvreté.

L'Observatoire a cherché à assurer la cohérence entre les indicateurs choisis et ceux retenus par l'Union européenne ou les organisations internationales, notamment afin de rendre possibles les comparaisons¹⁶. Les indicateurs de pauvreté retenus rendent compte de la pauvreté monétaire et de son intensité ainsi que de la pauvreté en conditions de vie. Des indicateurs d'exclusion, entendue comme privation de l'accès aux droits fondamentaux, ont été intégrés dans la liste. Un indicateur d'inégalité a également été ajouté: l'Observatoire, dont la mission première n'est pas l'analyse des inégalités, a toutefois estimé que cet indicateur est nécessaire au vu des liens étroits entre pauvreté et inégalités.

Afin de donner davantage de recul à l'analyse, les indicateurs pour lesquels cela est possible sont présentés sur dix ans. La liste des onze indicateurs centraux reflète le choix effectué par l'Observatoire de privilégier des indicateurs d'état, associant indicateurs de niveau de la pauvreté et indicateurs de dispersion.

Deux précisions doivent être apportées en préalable à la lecture du tableau qui retrace l'évolution des indicateurs:

- d'une part, le recours aux indicateurs implique la limitation de l'analyse aux aspects quantifiables des phénomènes. Il est indispensable que, de manière complémentaire, les aspects qualitatifs soient pris en compte sur la base d'autres méthodes. En revanche, mesurer ce qui peut l'être constitue le socle pour que le débat social ne se réduise pas à l'affrontement de discours dont les arguments ne pourraient être solidement étayés;

16. Les indicateurs de Laeken dans le champ de l'Union européenne et les indicateurs sociaux de l'OCDE.

– d'autre part, choisir une batterie d'indicateurs en nombre limité implique un choix délibéré d'appauvrissement de l'information afin qu'elle soit maîtrisable par ses utilisateurs. Cependant, au-delà de l'information particulière qu'ils fournissent chacun à un moment donné sur la pauvreté, il est important que ces indicateurs puissent être désagrégés et articulés¹⁷. Cette méthode apporte un éclairage sur des groupes particuliers et permet de rendre compte des évolutions parallèles ou divergentes des multiples dimensions de la pauvreté.

Encadré 2

Les onze indicateurs retenus par l'Observatoire

Les indicateurs de pauvreté

Le taux de pauvreté est mesuré par la part des individus dont les **revenus par unité de consommation sont inférieurs au seuil de 60 % du revenu médian**. Il est apparu nécessaire de faire apparaître, en « sous-indicateur », le taux de pauvreté au seuil de 50 %, afin de faciliter la comparaison avec les années précédentes (sources : Insee-DGI, ERF).

Le **taux de pauvreté monétaire** a connu une baisse en France entre 1996 et 2002. Ce taux ne diminue plus depuis 2003. Il a marqué une légère hausse, difficile à interpréter, entre 2004 et 2005. Sur une plus longue période, la forte diminution du taux de pauvreté entre 1970 et 1990 a été ensuite suivie d'une quasi-stagnation.

L'indicateur de taux de pauvreté est complété par une mesure de l'**intensité de la pauvreté**. Cet indicateur permet d'analyser la répartition des revenus des personnes pauvres. La notion d'intensité de la pauvreté mesure l'écart relatif entre le seuil de pauvreté et le revenu médian des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté (et non plus le revenu moyen des personnes pauvres comme dans le précédent rapport). Plus ce chiffre est important, plus le revenu médian de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté (sources : Insee-DGI, ERF).

Après une baisse continue entre 1996 et 2002, l'intensité de la pauvreté s'est accrue, retrouvant en 2005 son niveau de 1996.

Le **taux de pauvreté de la population en emploi** représente la part des individus en emploi vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à 60 % de la médiane. Malgré la complexité de cet indicateur et ses difficultés d'interprétation (*cf. infra*), l'Observatoire a jugé important de suivre les évolutions du phénomène de « pauvreté laborieuse ». L'indicateur et les sources utilisés à partir de 2003 ont été modifiés (nouvelle série issue de l'enquête européenne Statistiques sur les revenus et les conditions de vie, SRCV), d'où une rupture de série visible dans le tableau et des chiffres 2003 qui doivent être analysés avec prudence.

Le taux de pauvreté de la population en emploi a légèrement augmenté de 2004 à 2005, une évolution encore difficile à interpréter compte tenu de la brièveté de la nouvelle série.

La **pauvreté en conditions de vie** est mesurée par l'indicateur synthétique issu de l'Enquête permanente sur les conditions de vie (EPCV) de l'Insee ; il synthétise les réponses à vingt-sept questions

17. Telle est la solution retenue dans le rapport déjà cité du Cnis qui propose une arborescence d'indicateurs à partir d'une sélection réduite d'« indicateurs de base ».

relatives à quatre grands domaines (contraintes budgétaires, retards de paiement, restrictions de consommation et difficultés de logement : voir *infra*). L'indicateur synthétique cumule pour chaque ménage le nombre de difficultés sur les vingt-sept retenues. La proportion de ménages subissant au moins huit carences ou difficultés a été retenue pour définir le taux de pauvreté en conditions de vie, afin de retrouver le même ordre de grandeur que le taux de pauvreté monétaire. La rupture de série en 2004 s'explique par le passage de l'EPCV à l'enquête européenne SRCV.

La pauvreté en conditions de vie marque une évolution favorable, qui exprime la diminution de la part des situations de grande privation.

Globalement, les indicateurs de pauvreté expriment une tendance plutôt défavorable, même si ces évolutions devront être suivies dans la durée pour être confirmées.

Les indicateurs relatifs aux minima sociaux

L'**évolution annuelle du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif** est un indicateur conjoncturel reflétant les situations de pauvreté recensées par les organismes gestionnaires des minima sociaux. L'Observatoire a souhaité centrer l'indicateur sur les quatre minima sociaux d'âge actif (RMI, API, ASS et AAH) en raison de leur interdépendance forte avec l'évolution de la conjoncture du marché du travail, les autres minima sociaux répondant à des logiques propres parfois peu corrélées à la conjoncture (sources : Drees, Cnaf, Unedic).

Cet indicateur permet de saisir l'impact important de la conjoncture sur la situation des personnes en difficulté, l'évolution du nombre de bénéficiaires étant particulièrement procyclique : ainsi, la période de croissance forte et de réduction du chômage entre 1997 et 2000 se traduit, avec un décalage d'environ un an, par une moindre hausse puis une baisse du nombre d'allocataires. À l'inverse, la dégradation conjoncturelle et la remontée du chômage à partir de 2001 ont entraîné une hausse de l'indicateur, qui se stabilise en 2006 à un niveau élevé.

Le **taux de persistance dans le RMI** mesure la part des allocataires du RMI qui en bénéficient depuis plus de trois ans. La durée retenue correspond à des situations de pauvreté durables, souvent liées à un éloignement persistant du marché du travail (sources : Cnaf).

À l'inverse du précédent, cet indicateur apparaît clairement contracyclique. En effet, la sortie du RMI est le plus souvent le fait d'allocataires de courte durée, ce qui, dans les périodes de croissance de l'emploi, augmente la part relative des plus anciens. Cela peut contribuer à expliquer l'augmentation forte de ce taux en 2005, dans un contexte d'amélioration du marché du travail.

Les indicateurs d'exclusion

La définition d'indicateurs dans ce domaine apparaît délicate, tant en raison de l'absence de définition stabilisée du phénomène que de la difficulté à mesurer des situations qui se caractérisent souvent « en creux » (absence de liens). Les indicateurs traditionnellement proposés pour mesurer les phénomènes d'exclusion (nombre de bénéficiaires de minima sociaux ou chômeurs de longue durée, par exemple) sont critiquables. Le niveau de ces indicateurs peut largement varier en fonction des modifications réglementaires du dispositif, sans que la situation des individus ait été modifiée. Surtout, il est paradoxal de mesurer l'exclusion par référence aux personnes accédant à des dispositifs ou à des droits.

C'est pourquoi il est apparu préférable aux membres de l'Observatoire de chercher à utiliser des indicateurs relatifs au non-accès à certains droits considérés comme fondamentaux (emploi, logement, santé, éducation), ce qui correspond en outre à l'approche retenue par le législateur depuis la loi de 1998 de lutte contre l'exclusion.

Les quatre indicateurs retenus en ce sens sont :

- **le taux de renoncement aux soins pour des raisons financières** (tel qu'il est défini dans le PNAI,

sur la base des résultats de l'enquête Santé et Protection sociale (ESPS) menée par l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé);

- **le taux de sortants à faible niveau d'études** (tel qu'il est défini dans les indicateurs de Laeken, sur la base de l'enquête Emploi Insee);
- **le taux de demandeurs d'emploi non indemnisés** par le Régime d'assurance chômage (RAC) et le régime de solidarité (ASS et AI); il ressort des données de l'Unedic;
- **la part des demandes de logement social non satisfaites après un an**, telle qu'elle ressort de l'enquête Logement (Insee); ce dernier indicateur n'est disponible, en raison de la fréquence de l'enquête Logement, que tous les quatre ans.

Le taux de renoncement aux soins pour des raisons financières connaît une remontée en 2004 après avoir nettement baissé en 2002 (mise en place de la CMU et de la CMU complémentaire). Le taux de sortants du système éducatif à faible niveau d'études stagne depuis 2000, après avoir fortement diminué entre 1996 et 2000. L'évolution du taux de demandeurs d'emploi non indemnisés renvoie à la conjoncture mais également aux modifications du régime d'assurance chômage (ainsi le durcissement des règles d'indemnisation pèse-t-il fortement sur l'augmentation du taux de non-indemnisation en 2004).

L'indicateur de pauvreté ancrée dans le temps doit être éclairé par d'autres indicateurs

L'engagement national pris en 2007 visant à réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans s'appuie sur le suivi de l'indicateur de pauvreté «ancrée dans le temps». Par son caractère absolu, cet indicateur se distingue des indicateurs de pauvreté monétaire retenus par l'Observatoire. Pour mesurer l'évolution de la pauvreté avec un seuil «ancrée dans le temps», on détermine, pour une année n , la proportion de personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté; pour l'année suivante $n + 1$, on détermine la proportion de personnes qui se retrouvent sous le seuil de pauvreté de l'année n en euros constants (seuil corrigé de l'inflation). Cette méthode permet de mesurer l'amélioration «absolue» des revenus des personnes pauvres entre deux années considérées, indépendamment de l'évolution de la répartition des revenus. On peut donc parler d'un indicateur de pauvreté «semi-relatif»¹⁸: il s'appuie sur un seuil de pauvreté stable (en dehors de la correction de l'inflation).

Afin de suivre la réalisation de l'objectif national de réduction de la pauvreté, il est prévu de se référer au seuil de pauvreté monétaire de 2005. Fixé à 60% du revenu médian, il s'élève à 817 euros et sera revalorisé chaque année du taux de l'inflation. Il permettra de mesurer sur cinq ans l'impact de la croissance économique et des politiques publiques sur la pauvreté «semi-relative».

Les évolutions récentes de l'indicateur de pauvreté ancrée dans le temps et de l'indicateur de pauvreté relative ont été très divergentes. Sur la période 2000-2005, le taux de pauvreté relative diminue de 12,5% à 12,1%; le taux de pauvreté «ancrée dans le temps» baisse de 12,5% à 9,7%.

18. Insee, *France portrait social*, novembre 2007.

Tableau 1

Les onze indicateurs « centraux » de la pauvreté et de l'exclusion

Tous les indicateurs sont exprimés en pourcentage. Ils ne concernent que la France métropolitaine

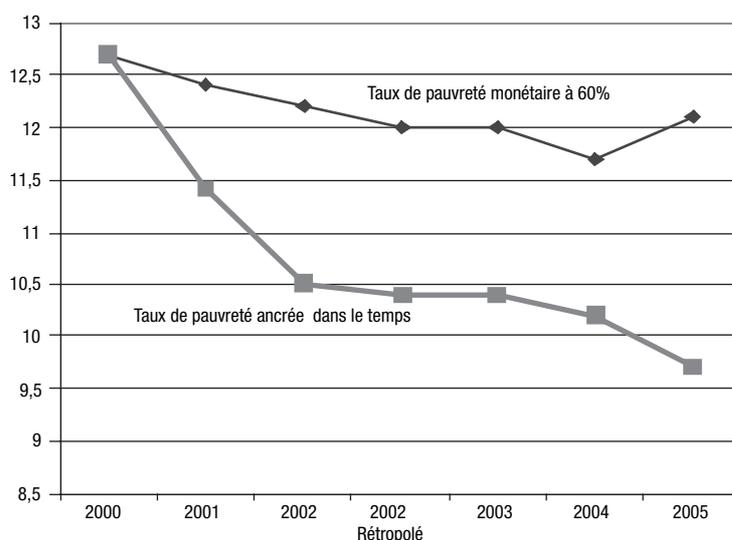
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pauvreté											
Taux de pauvreté : part des individus dans la population globale vivant dans un ménage au revenu inférieur à 60 % de la médiane	13,5	13,4	12,8	12,3	12,7	12,4	12,2/12,0*	12,0	11,7	12,1	
Part des individus dans la population globale vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à 50 % de la médiane	7,2	6,9	6,7	6,4	6,5	6,1	6/5,9*	6,3	6,2	6,3	
Intensité de la pauvreté (écart entre le revenu médian des ménages pauvres et le seuil de pauvreté à 60 % de la médiane)	18,3	17,3	17,2	17,2	17,1	16,5	16,2/16,3*	17,7	18	18,2	
Taux de pauvreté de la population en emploi : part des individus en emploi vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à 60 % de la médiane	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	8,0		5,3*	6,1	6,4	
Taux de difficulté de conditions de vie		13,1	12	11,9	12,1	11,6	11,9	11,4	10,6/14,7*	13,3	12,7
Minima sociaux											
Évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif (RMI, AAH, API, ASS + AER à partir de 2002)	+5,2	+1,9	+2,6	+1,8	-3,4	-1,6	+0,7	+3,2	+4,9	+4,6	+0,5
Persistance des allocataires dans le RMI (supérieure à trois ans)	37,5	39,4	40,7	43,2	47,2	48,9	48,7	47,0	44,9	44,5	46,1
Non-accès aux droits fondamentaux											
Taux de renoncement aux soins pour raisons financières	17,0	14,0	14,0		15,7		11,2		13,0		
Taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études	15,2	14,1	14,9	14,7	13,3	13,5	13,4	12,7	13,4	12,6	13,1
Taux de demandeurs d'emploi non indemnisés (RAC et ASS)	44,7	46,4	46,24	46,2	44,3	39,9	36,5	36,1	37,7	40,5	40,3
Part des demandes de logement social non satisfaites après un an	35,3						33,6				45,8**
Inégalités de revenu											
Rapport interdéciles des revenus	3,35	3,34	3,26	3,23	3,27	3,23	3,2/3,21*	3,17	3,14	3,15	

* Nouvelle valeur (en raison d'une rupture de série ; voir plus loin).

** Rupture de série en 2006, données non comparables à 2002 (modification du questionnaire, voir plus loin).

Graphique 1

Évolution comparée du taux de pauvreté et du taux de pauvreté ancrée dans le temps, en %



Sources : Insee.

Malgré son intérêt, l'indicateur de pauvreté ancrée dans le temps n'a pas été retenu parmi les onze indicateurs centraux de mesure de la pauvreté par l'Observatoire, qui souhaite en effet privilégier une approche relative de la pauvreté. Or, en fixant le seuil de pauvreté monétaire une année donnée et en le corrigeant de l'inflation, l'indicateur de pauvreté ancrée dans le temps diminue d'une année sur l'autre sous l'effet de la croissance économique. Dès lors que celle-ci entraîne mécaniquement, à distribution constante des revenus, la diminution de ce taux, il est difficile d'identifier avec précision l'influence des politiques spécifiques de lutte contre la pauvreté sur la réalisation de l'objectif. L'indicateur de pauvreté ancrée dans le temps aboutit à dissocier la question de la pauvreté de celle des inégalités. Enfin, cet indicateur pose la question de l'indice des prix retenu pour garantir la valeur en euros constants du seuil de pauvreté ancrée dans le temps.

Le suivi de cet indicateur dans les cinq années qui viennent nécessitera donc un travail important de pédagogie, notamment vis-à-vis de l'opinion publique. En effet, la situation de la pauvreté sera évaluée jusqu'en 2012 sur la base d'un seuil de plus en plus ancien. En outre, il sera nécessaire d'expliquer clairement les divergences qui apparaîtront entre l'indicateur de pauvreté relative et l'indicateur de pauvreté ancrée dans le temps. L'expérience de l'Observatoire montre que le constat d'une stabilisation depuis plusieurs années de la pauvreté monétaire autour de 12% ne correspond pas toujours à l'expérience des acteurs associatifs, voire de l'opinion

publique ; ce problème risque de concerner, à plus forte raison, l'indicateur de pauvreté ancrée dans le temps.

L'engagement national de réduction de la pauvreté traduit la volonté de renforcer les politiques publiques dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Les membres de l'Observatoire estiment que l'analyse de la réalisation de cet engagement ne devrait pas s'appuyer sur un indicateur unique, mais être enrichie par le suivi de plusieurs autres indicateurs centraux de la pauvreté et de l'exclusion.

Stabilité de la pauvreté monétaire et aggravation de la situation financière relative des plus pauvres

La situation relative des personnes pauvres s'est dégradée

Selon l'approche monétaire, sont définies comme «pauvres» les personnes vivant dans des ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, calculé par rapport à la médiane des niveaux de vie¹⁹. Dès lors, le nombre de personnes pauvres, selon cette approche, dépend de deux facteurs²⁰ :

- l'évolution générale des niveaux de vie, qui conditionne le seuil de la pauvreté monétaire ;
- l'évolution du niveau de vie des personnes situées en bas de l'échelle des revenus.

L'évolution de ces deux grandeurs influe sur le nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire, ainsi que sur l'«intensité» de la pauvreté (c'est-à-dire l'éloignement du niveau de vie médian des personnes pauvres par rapport au seuil de pauvreté).

19. Le niveau de vie désigne le revenu disponible divisé par le nombre d'unités de consommation. L'échelle utilisée par l'Insee est celle de l'OCDE. Le revenu disponible est obtenu en soustrayant les impôts directs aux revenus d'activité, aux prestations sociales estimées (y compris pensions de retraite et indemnités de chômage) et aux transferts provenant d'autres ménages. Les revenus du patrimoine ne sont que partiellement pris en compte, car des éléments du patrimoine sont peu ou pas connus *via* les déclarations fiscales.

20. Le «nombre» de personnes pauvres dépend également de l'évolution de la population totale, c'est pourquoi on privilégie le suivi d'un «taux» de pauvreté pour rendre compte de l'ampleur de la population pauvre par rapport à la population globale.

Encadré 3

Exemple d'utilisation de l'échelle d'équivalence pour le calcul du taux de pauvreté monétaire

Pour comparer le **niveau de vie** des ménages, on ne peut s'en tenir au revenu ou à la consommation par personne. Lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les **biens de consommation** (en particulier les biens de consommation durables) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie.

Pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différentes, on utilise une mesure du revenu corrigé par unité de consommation à l'aide d'une échelle d'équivalence. L'échelle utilisée par l'Insee retient la pondération suivante :

- 1 unité de consommation pour le premier adulte du ménage ;
- 0,5 unité de consommation pour les autres personnes de 14 ans ou plus ;
- 0,3 unité de consommation pour les enfants de moins de 14 ans.

À titre d'exemple, un ménage composé d'un couple et de deux enfants de 14 et 8 ans, disposant d'un revenu mensuel de 1 500 euros en 2005, sera considéré comme pauvre monétairement : en effet, son revenu corrigé de la composition du ménage est de $(1500/(1 + 0,5 + 0,5 + 0,3))$ soit : **652,17 euros**. Ce revenu est inférieur au seuil de pauvreté monétaire à 50 % (681 euros) comme à 60 % (817 euros).

En revanche, un couple sans enfant à charge disposant d'un revenu mensuel de 1 300 euros ne sera pas considéré comme pauvre, puisque son revenu corrigé sera de $1300/1,5$, soit 866 euros.

Les données sur la pauvreté monétaire sont issues de l'enquête Revenus fiscaux (ERF) de l'Insee, source de référence sur les revenus en France, complétée depuis 2004 par le dispositif « Statistiques sur les revenus et les conditions de vie des ménages » (SRCV), commandité par l'Union européenne²¹. Cette dernière enquête est utilisée pour les comparaisons européennes de revenu ; elle permet également de calculer le taux de pauvreté en conditions de vie.

La source ERF permet de disposer de données précises sur les revenus des ménages. À cet égard, elle reste la source de référence. Elle comporte cependant certaines limites qui peuvent expliquer une forme de déconnexion de ces statistiques avec l'expérience vécue des personnes pauvres :

- elle n'intègre pas les personnes résidant en foyer, en hôpital ou en maison de retraite ainsi que les personnes sans abri. Ces catégories sont pourtant plus souvent en difficulté que le reste de la population²² ;
- elle ne prend que partiellement en compte les revenus du patrimoine, ce qui

21. Ce dispositif statistique réalisé par l'Insee se compose d'une enquête annuelle complétée d'un panel et prend la suite du panel européen des ménages, qui s'est achevé en 2001.

22. Pour constituer un ménage fiscal au sens de l'enquête, il faut que ce ménage dispose à la fois d'une déclaration indépendante de revenus et d'un logement auquel est attaché une taxe d'habitation.

peut modifier le niveau des ressources d'un ménage, les effets étant toutefois concentrés dans le haut de la distribution des revenus²³.

Les résultats des enquêtes ERF sont disponibles avec un décalage de dix-huit mois. La perception d'une augmentation de la pauvreté une année *n* ne peut donc être confrontée qu'avec retard à l'évolution des statistiques de la pauvreté. Ainsi, la dernière enquête Revenus fiscaux disponible est relative aux revenus de 2005. L'année 2005 a connu une augmentation du niveau de vie médian, de 1,8%, pour atteindre 1 362,50 euros mensuels, après deux années de stabilité.

Encadré 4

l'Insee mettra en œuvre une nouvelle mesure des revenus dans le courant de l'année 2008

L'Insee s'apprête à améliorer sa mesure des revenus conformément aux recommandations du rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) sur les niveaux de vie et les inégalités.

L'enquête sur les revenus fiscaux intégrera ainsi :

- les prestations sociales (prestations familiales, minima sociaux et allocations logement) réellement versées par les organismes gestionnaires : celles-ci étaient jusqu'à présent imputées à partir de barèmes ;
- des revenus du patrimoine plus complets : mal couverts par la source fiscale du fait des exonérations ou des prélèvements libératoires dont ils bénéficient, ceux-ci seront désormais imputés, actif par actif, à partir des données de l'enquête sur le Patrimoine des ménages et des données des comptes nationaux et de la Banque de France.

Une variante de niveau de vie sera également proposée qui prendra en compte les loyers fictifs qu'on peut imputer aux propriétaires occupant leur résidence principale, à partir des prix du marché.

Ces améliorations devraient intervenir au début du second semestre de l'année 2008. Elles concerneront les données de 2005 et 2006, l'année 2005 étant appelée à jouer le rôle de pivot par rapport aux anciennes séries.

Les expérimentations déjà conduites font apparaître que :

- le passage aux prestations réellement touchées par les ménages n'aura qu'un impact limité sur les statistiques. En revanche, les rapprochements avec les organismes sociaux ont permis de récupérer un certain nombre de ménages modestes pour lesquels aucune déclaration fiscale de revenu n'avait pu être retrouvée ;
- la meilleure couverture des revenus du patrimoine touche plus nettement le haut de la distribution des revenus.

Au total, la nouvelle mesure du revenu devrait avoir tendance à faire augmenter le seuil et le taux de pauvreté (et, dans une moindre mesure, les indicateurs d'inégalités). La part des actifs et des personnes jeunes serait alors un peu plus importante au sein des ménages situés sous le seuil de pauvreté ; celle des agriculteurs et des artisans-commerçants devrait diminuer.

23. À compter de 2003, les revenus soumis à prélèvement libératoire figurant sur les déclarations fiscales sont intégrés au revenu disponible des ménages, ce qui constitue une amélioration de la couverture des revenus du patrimoine.

• **Le taux de pauvreté monétaire n'a plus diminué entre 2002 et 2005**

En 2005, le seuil de pauvreté monétaire à 60 % de la médiane des niveaux de vie était en France de 817 euros. Par rapport à ce seuil, on dénombrait 7,1 millions de personnes pauvres, soit 12,1 % de la population globale. Un indicateur est également retenu par l'Observatoire au seuil plus strict de 50 % du niveau de vie médian, soit 681 euros. Ce seuil, utilisé auparavant dans les analyses françaises, permet de mieux cibler l'analyse sur la situation des personnes dont le niveau de vie est le plus faible. 3,7 millions de personnes étaient pauvres par rapport à ce seuil en 2005, soit 6,3 % de la population totale. Cela signifie que la population pauvre au sens du seuil de 60 % se partage à peu près également entre personnes vivant dans des ménages relativement proches du seuil de pauvreté (revenus entre 50 et 60 %) et personnes plus éloignées (revenus inférieurs à 50 %).

Que l'on considère la pauvreté monétaire au seuil de 60 % de la médiane ou au seuil de 50 %, le taux de pauvreté marque une légère hausse en 2005 par rapport à 2004 : + 0,4 point pour la pauvreté à 60 % et + 0,1 point pour la pauvreté à 50 %. Cette hausse est toutefois à la limite de la significativité statistique : de ce fait, elle ne saurait être interprétée comme une nouvelle tendance à la hausse de la pauvreté²⁴.

Tableau 2

Évolution du taux de pauvreté monétaire entre 2004 et 2005

	2004	2005
Pauvreté monétaire au seuil de 60 % de la médiane		
Seuil de pauvreté mensuel en euros constants 2005	803	817
Taux de pauvreté en %	11,7	12,1
Niveau de vie médian mensuel des personnes pauvres (en euros constants 2005)	658	669
Pauvreté monétaire au seuil de 50 % de la médiane		
Seuil de pauvreté mensuel en euros constants 2005	669	681
Taux de pauvreté en %	6,2	6,3
Niveau de vie médian mensuel des personnes pauvres (en euros constants 2005)	578	578

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

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux, 2004, 2005.

Au-delà des évolutions annuelles, l'analyse sur moyenne période met en évidence une stabilisation du taux de pauvreté monétaire depuis 2002, interrompant la baisse observée depuis 1996.

La période 1996-2002 correspondait à une période d'embellie économique associée à un emploi particulièrement dynamique. Elle s'est traduite par une nette amélioration du niveau de vie moyen (+ 1,7 % par an en moyenne), bénéficiant à la

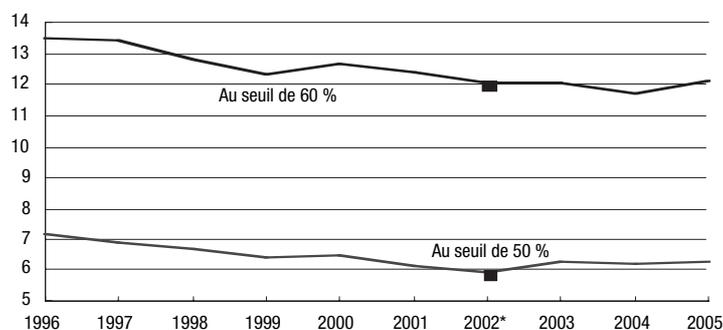
24. Ces taux sont mesurés, comme toute grandeur statistique, avec une certaine précision : ainsi, le taux de pauvreté à 60 % est estimé, avec un indice de confiance de 95 %, avec une précision de +/- 0,5 point. Pour le seuil à 50 %, le degré de précision est de +/- 0,4 point, avec le même indice de confiance. Or cette marge est supérieure aux évolutions constatées en 2005.

fois aux catégories les plus modestes (+ 3,3% par an pour les 10% de ménages les plus modestes en termes de niveau de vie), grâce à la réduction du chômage et à la revalorisation d'un certain nombre de prestations sur la période, et aux plus aisées (+ 2,4% par an pour les 5% de ménages les plus aisés), dont les revenus sont par nature plus sensibles à la conjoncture. Ces évolutions très favorables des revenus se sont accompagnées d'une tendance à la baisse de la pauvreté monétaire aux seuils de 60% et 50%, passés de 13,5% et 7,2% en 1996 à 12% et 5,9% en 2002.

Depuis 2002, les évolutions des taux de pauvreté sont plus irrégulières, comme l'illustre le graphique ci-dessous. La pauvreté ne diminue plus depuis trois ans, malgré de légères variations des taux.

Graphique 2

Taux de pauvreté aux seuils de 50 et 60 %, en % de la population



* Rupture de série en 2002. La nouvelle série s'appuie sur les résultats annuels du recensement rénové de la population. Elle prend également en compte les revenus soumis à prélèvements libératoires.

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

Sources : Insee-DGI, ERF, 1996 à 2005.

De leur côté, certaines associations notent une stabilisation du nombre de personnes qu'elles accueillent. Dans son rapport publié en 2007, le Secours catholique fait ainsi état d'une diminution de 4% du nombre de personnes en situation de pauvreté rencontrées en 2006 par rapport à 2005 : en 2006, 667 400 personnes ou familles sont donc venues d'elles-mêmes dans une permanence, ou ont été adressées par les services sociaux. Ces données doivent toutefois être prises avec précaution. D'une part, la venue d'une personne dans une association s'explique par de multiples facteurs qui ne peuvent pas être rattachés de manière directe à une hausse ou à une baisse de la pauvreté. D'autre part, l'évolution des chiffres d'accueil est assez irrégulière depuis 2002, avec une évolution globale plutôt à la hausse sur cinq ans.

• **De moins en moins de personnes pauvres sont situées juste en dessous du seuil de pauvreté**

L'indicateur d'intensité de la pauvreté présente l'écart entre le niveau de vie médian des ménages pauvres et le seuil de pauvreté. Si cet écart s'accroît, cela signifie qu'il y a de plus en plus de personnes pauvres éloignées du seuil de pauvreté. La pauvreté est donc plus «profonde».

En 2005, une personne pauvre sur deux avait un niveau de vie inférieur à 669 euros par mois, soit le niveau de vie médian des personnes situées sous le seuil de pauvreté à 60 %.

Entre 2004 et 2005, l'intensité de la pauvreté a augmenté de 0,2 point, poursuivant une tendance à la hausse entamée en 2002 :

- sur la période 1996-2002, associé à une conjoncture favorable, l'indicateur d'intensité de la pauvreté n'avait cessé de baisser, traduisant une certaine amélioration de la situation des ménages pauvres ;
- depuis 2002, l'évolution s'est inversée, avec une augmentation continue de 16,3 % en 2002 à 18,2 % en 2005²⁵.

Tableau 3

Évolution de l'indicateur d'intensité de la pauvreté²⁶ à 60 % de 1996 à 2005

Intensité de la pauvreté en %	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002*	2003	2004	2005
	18,3	17,3	17,2	17,2	17,1	16,5	16,2	16,3	17,7	18,0	18,2

* Rupture de série en 2002.

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

Sources : Insee-DGI.

De façon plus générale, les données associatives mettent en évidence une tendance à l'accroissement de l'écart entre les personnes pauvres les plus proches de l'emploi et du logement et celles qui voient s'éloigner le moment de sortir de la pauvreté. Plusieurs associations utilisent en effet le terme d'«approfondissement», voire d'«enfouissement»²⁷ dans la pauvreté pour caractériser les situations auxquelles elles sont confrontées. Si elles observent une tendance au repli des situations de pauvreté, la part la plus pauvre de la population semble de plus en plus éloignée des conditions de sortie de la pauvreté. Confrontées à une forte concurrence dans la «file d'attente» pour l'accès à un logement, à un travail ou à des soins, les personnes parmi les plus démunies «décrochent» des dispositifs et s'enfoncent dans la précarité. Le découragement et l'isolement peuvent alors conduire à la dépression ou à l'adoption de conduites addictives, puis à des situations de repli,

25. Le niveau de vie médian des pauvres au seuil de 60 % de la médiane a toutefois augmenté en euros constants (+ 1,7 %) en 2005.

26. L'indicateur d'intensité de la pauvreté est calculé ici en écart à la médiane, et non à la moyenne comme c'était le cas dans le précédent rapport de l'Observatoire.

27. Ce terme est employé entre autres par la mission régionale d'information sur l'exclusion (Mrie) de Rhône-Alpes.

d'errance. Ces personnes pauvres deviennent alors encore moins visibles qu'elles ne l'étaient jusqu'ici²⁸.

• **Le taux de pauvreté monétaire en France est inférieur de trois points à la moyenne européenne**

Calculé à partir de la source européenne SRCV²⁹, le taux de pauvreté au seuil de 60 % du revenu médian se situe en 2005 à un niveau de 13 % en France, contre 16 % dans l'ensemble de l'Union européenne. Le taux de pauvreté en France est resté relativement stable depuis 2001, alors que le taux de pauvreté dans l'Union à vingt-cinq s'est dégradé d'un point, passant de 15 % en 2001 à 16 % en 2005.

La hausse du taux de pauvreté relative en Europe s'explique en partie par une augmentation de ce taux parmi les nouveaux États membres : République tchèque (passage de 8 à 10 % entre 2001 et 2005), Hongrie (de 11 à 13 %), Slovaquie (de 11 à 12 %). Les taux de pauvreté de ces États restent faibles, alors même qu'ils ont un revenu par habitant inférieur à celui de l'ancienne Europe des quinze. Le taux de pauvreté traduit ainsi de moindres inégalités de revenus dans ces pays. En effet, l'indicateur d'Eurostat se réfère à des seuils de pauvreté fixés en fonction des revenus médians nationaux. Le niveau des seuils de pauvreté peut donc varier très fortement suivant les États : les nouveaux États membres se caractérisent souvent par des seuils très faibles, les niveaux de vie y étant globalement plus faibles. Ainsi, en 2006, le seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian était de 125 euros de revenus mensuels en Roumanie et de 240 euros en Pologne, contre 736 euros en moyenne dans l'Union à vingt-cinq.

En 2005, la hiérarchie des taux de pauvreté au sein de l'Union à vingt-sept reste globalement stable : les pays nordiques et la plupart des nouveaux États membres (hormis la Pologne et les Pays baltes) affichent les taux les plus faibles. Les pays anglo-saxons et les pays du sud de l'Europe enregistrent les taux de pauvreté les plus élevés : 18 % au Royaume-Uni, 19 % en Italie, 20 % en Grèce, en Espagne, en Irlande, 21 % au Portugal.

La place relativement favorable occupée par la France en matière de pauvreté au sein de l'Union européenne tient en partie à son système de transferts, qui lui permet de diviser par deux son taux de pauvreté monétaire. Avant transferts sociaux, il est égal au taux de pauvreté moyen de l'Union (26 % en 2005). La hiérarchie des États en matière de taux de pauvreté avant transferts sociaux est différente de celle constatée après transferts. En particulier, les transferts permettent aux pays scandinaves de diviser par plus de deux leur taux de pauvreté. À l'inverse, les États méditerranéens (Italie, Espagne, Grèce) sont moins bien placés après transferts sociaux. Parmi les États comparables (Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Espagne), la France

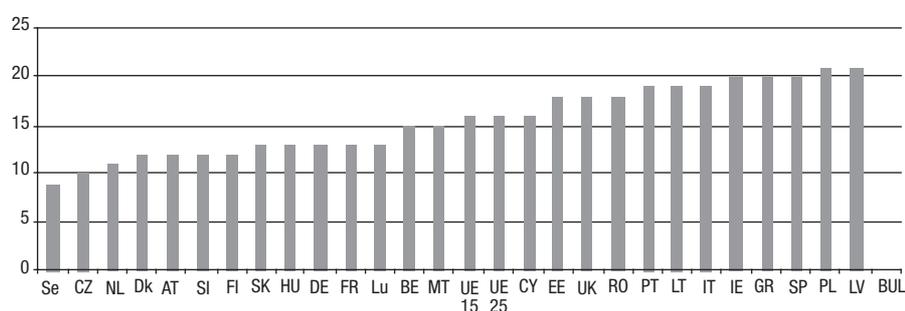
28. Voir notamment *La France invisible*, S. Beaud, J. Confavreux et J. Lindgaard (dir.), Paris, La Découverte, 2006.

29. Ce taux diffère de celui calculé à partir de la source ERF (12,1 %). Cet écart s'explique essentiellement par des raisons de champ : les ménages étudiants sont pris en compte dans le taux de pauvreté calculé à partir de la source SRCV, alors qu'ils ne le sont pas dans la source ERF, faute de connaître dans cette dernière les transferts de revenus dont ils bénéficient.

est celui qui réduit le plus son taux de pauvreté grâce aux transferts sociaux. Le calcul de l'effet des transferts s'appuie toutefois sur une situation « avant transferts » en partie artificielle dans la mesure où, en l'absence de transferts, le niveau des revenus primaires serait probablement différent (par exemple, le complément de libre choix d'activité peut inciter à interrompre en tout ou partie son activité professionnelle)³⁰.

Graphique 3

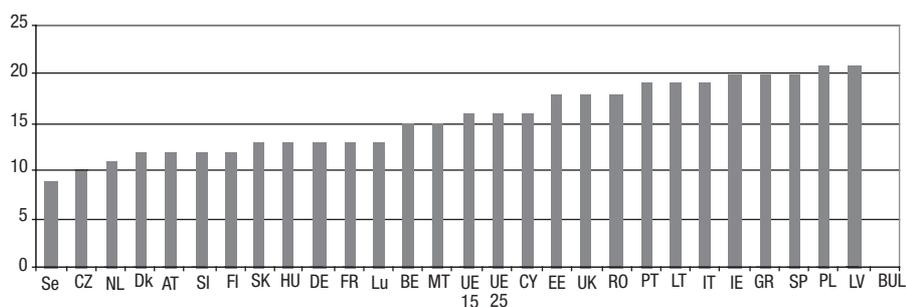
Taux de pauvreté des pays de l'Union européenne à 60% du revenu médian en 2005 (après transferts sociaux), en %



Sources : Eurostat. Le taux de pauvreté pour 2005 a été calculé pour l'Union à vingt-cinq, avant l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. Le taux de pauvreté en Bulgarie pour 2005 n'est pas disponible.
Champ : Union européenne à vingt-cinq.

Graphique 4

Taux de pauvreté des pays de l'Union européenne à 60% du niveau de vie médian en 2005 (avant transferts sociaux), en %



Sources : Eurostat.
Champ : Union européenne à vingt-cinq.

30. Rapport du Cerc, 2006.

• **Une nécessaire réduction des délais de restitution de données sur la pauvreté monétaire**

Deux facteurs engendrent des délais importants dans le chiffrage de certains indicateurs :

- ceux relatifs à la pauvreté monétaire supposent des traitements statistiques lourds combinant diverses sources qui ne sont disponibles que dans des délais importants ;
- d'autres indicateurs ne sont disponibles qu'à partir de sources statistiques à périodicité pluriannuelle (par exemple, l'enquête Logement de l'Insee).

Les délais de production des données d'enquêtes peuvent aggraver le décalage susceptible d'exister entre les données analysées et la situation perçue. À titre d'exemple, si les associations perçoivent en cours d'année une augmentation de la pauvreté, il faut attendre dix-huit mois pour savoir si cette perception correspond réellement à une augmentation du taux de pauvreté monétaire mesuré par l'enquête Revenus fiscaux. Toutefois, le décalage entre l'évolution de la perception de la pauvreté et celle du taux de pauvreté monétaire ne tient pas seulement aux délais de production des données, mais aussi aux limites intrinsèques de l'indicateur de pauvreté monétaire qui justifient de suivre une batterie d'indicateurs.

Deux solutions de nature différente peuvent être envisagées pour disposer de données plus précoces sur l'évolution de la pauvreté :

- la production d'« indicateurs avancés » qui utilisent une information imparfaite, mais disponible plus rapidement. Ils mesurent, non pas le niveau, mais le sens et l'ampleur probable de la variation de l'indicateur de référence. La difficulté principale tient au fait que ces indicateurs reposent sur un champ plus restreint et sur des données administratives sensibles aux changements de réglementation et de comportements de recours des allocataires potentiels. Le risque existe que l'indicateur définitif démente l'indicateur avancé³¹. Il importe donc de donner l'ensemble des informations disponibles sur la nature et les facteurs de variation de ce type d'indicateur, et d'analyser systématiquement *ex post* les causes d'écart avec l'indicateur de référence ;
- la construction d'« indicateurs d'alerte » qui utilisent une information de nature qualitativement différente. Ils permettent d'identifier l'émergence d'inflexions dans les évolutions constatées ou de mettre au jour des phénomènes nouveaux.

Les associations ou les professionnels qui interviennent dans le champ de la pauvreté et de l'exclusion ont une perception immédiate des situations de pauvreté auxquelles ils sont confrontés, alors que certaines statistiques n'en rendent compte qu'avec retard, voire n'en rendent pas compte lorsque leurs catégories sont mal adaptées. Différentes tentatives ont été réalisées pour transformer en indicateurs

31. Comme l'a montré l'utilisation des statistiques mensuelles de l'ANPE pour évaluer, en l'attente des résultats de l'enquête Emploi, un taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT).

quantitatifs l'expérience des acteurs de terrain, jusqu'ici sans succès. Il importe que les travaux soient poursuivis dans cette direction.

Dans son rapport 2005-2006, l'Observatoire a préconisé l'élaboration d'indicateurs avancés à partir des sources existantes, permettant de mettre à disposition les résultats de façon plus précoce, quitte à ce qu'ils ne reposent pas sur une analyse aussi fine des données que dans les enquêtes précédemment citées. Le Cnis a formulé une recommandation similaire dans son rapport *Niveaux de vie et inégalités sociales*. Outre une meilleure adaptation aux évolutions de la conjoncture, des indicateurs avancés peuvent aussi faciliter l'évaluation plus rapide des objectifs quantifiés fixés aux politiques publiques. La source administrative mise en avant par le Cnis est celle des caisses d'allocations familiales, qui présentent l'avantage de disposer de données finement localisées, croisées avec un certain nombre de caractéristiques de la population des allocataires.

C'est dans ce contexte qu'une réflexion méthodologique sur la production d'un indicateur avancé de bas revenus a été entamée fin mars 2007. Elle est portée par un groupe de travail piloté par la Cnaf qui associe l'Insee et les CAF. Un tel indicateur, disponible en amont des résultats de l'ERF, aurait l'avantage d'être disponible à tous niveaux géographiques, et de présenter des données administratives exhaustives sur leur champ.

Les premiers travaux du groupe ont permis de mettre au point un indicateur de bas revenus au seuil de 60 %, disponible au premier trimestre de $n + 2$ pour les prestations Cnaf versées en $n + 1$ sur la base des revenus de l'année n . L'élaboration de cet indicateur repose sur l'utilisation des données des CAF, et sur un seuil de bas revenus fourni par l'Insee, à partir de l'ERF³².

32. Un rappel du contexte de l'élaboration de cet indicateur de bas revenus, des points méthodologiques soulevés et de quelques premiers résultats fait l'objet d'un article dans *Les Travaux de l'Observatoire*, tome II, 2007-2008.

Encadré 5

Méthodologie d'élaboration de l'indicateur de bas revenu

Compte tenu des différences entre l'indicateur de bas revenu et l'indicateur de pauvreté monétaire de l'Insee, certains retraitements doivent être effectués. Plus largement, trois points doivent être mentionnés.

- **Des différences de champ et d'unités observées** : les données CAF sont limitées aux allocataires de la branche « famille », excluant les allocataires de la Mutualité sociale agricole. Le champ « allocataires à bas revenus » se limite à une population non étudiante, d'allocataires de moins de 65 ans ou dont le conjoint a moins de 65 ans. Les données CAF incluent en revanche, à la différence de l'ERF, les collectivités et les personnes ne faisant pas de déclaration d'impôts (3 à 4 % de la population de référence des CAF, dont 70 % se situent en dessous du seuil de bas revenu à 60 %). Enfin, les fichiers CAF ne permettent pas de disposer d'une distribution des revenus sur l'ensemble de la population, faute de connaître les revenus moyens et élevés. Dès lors, le seuil de 60 % du revenu médian utilisé s'appuie sur la source ERF, en extrapolant les résultats de la dernière enquête, correspondant aux revenus de l'année n-1 reconduits en année n par intégration de l'évolution des prix.

- **Des différences sur la nature des revenus pris en compte** : le mode de calcul du revenu par unité de consommation à partir des fichiers CAF n'intègre pas de données fiscales³³. Le calcul du seuil de bas revenu correspond donc au revenu médian avant impôts, reconstitué à partir des données ERF. Enfin, l'utilisation de l'échelle d'équivalence de la CAF implique de rajouter aux équivalences ERF un coefficient de 0,2 supplémentaire pour les familles monoparentales.

- **Des différences dans la date du revenu pris en compte** : à ce jour, le revenu pris en compte dans l'enquête ERF est le revenu déclaré de l'année n, auquel s'ajoutent les prestations versables en n + 1. Ce décalage entre les composants de type revenus (n) et prestations (n + 1) dans les dates se retrouve également dans les fichiers CAF, sauf pour les bénéficiaires du RMI et de l'API où ce sont les revenus du dernier trimestre n + 1 qui sont pris en compte. Toutefois, un projet actuellement en cours au sein de la Cnaf comme de l'Insee vise à corriger le décalage entre l'année de perception des revenus et celle de versement des prestations sur la base de ces revenus, afin d'obtenir des revenus par unité de consommation calculés à partir d'éléments parfaitement contemporains.

Le taux de pauvreté en conditions de vie continue de diminuer légèrement

- **L'analyse de la pauvreté en conditions de vie se concentre sur les difficultés matérielles d'existence des ménages**

L'analyse de la pauvreté en conditions de vie complète l'approche monétaire par une approche moins sensible aux effets de seuil, donc plus stable dans le temps. Certains des vingt-sept indicateurs retenus dans l'enquête permanente sur les conditions de vie de l'Insee témoignent de difficultés relativement répandues qui touchent presque le tiers de la population (ne pas pouvoir financer une semaine de

33. Paiement d'impôts ou crédit d'impôts.

vacances) ; d'autres sont le signe de difficultés plus aiguës (absence d'eau chaude dans le logement). Dans l'enquête de l'Insee, est considéré comme pauvre un ménage cumulant plus de huit carences ou difficultés sur les vingt-sept indicateurs³⁴.

Pour améliorer l'analyse de la pauvreté en conditions de vie, le groupe de travail du Cnis recommande de rechercher un consensus autour des items dont la privation est considérée comme caractéristique de la pauvreté. Dans cette perspective, l'enquête Standards de vie réalisée par l'Insee en 2006 a cherché à identifier quelles étaient les privations qui caractérisaient la pauvreté aux yeux des personnes interrogées. Parmi soixante-six privations proposées, les plus citées sont celles portant sur les difficultés à se nourrir, se vêtir, se loger, se soigner. D'autres privations (équipements ménagers, ordinateur, impossibilité de s'acheter des cigarettes...) ne sont pas retenues par la majorité des personnes. Le consensus ne se réalise qu'autour d'une conception assez stricte de la pauvreté liée aux besoins vitaux, alors que les privations renvoyant à la culture, aux loisirs ou à la convivialité ne sont pas retenues.

• La pauvreté en conditions de vie a diminué de deux points entre 2004 et 2006

Le taux de pauvreté en conditions de vie diminue depuis dix ans³⁵. Il a connu une baisse de 1,4 point entre 2004 et 2005 et de 0,6 point entre 2005 et 2006.

Tableau 4

Évolution du taux de pauvreté en conditions de vie et des quatre indicateurs qui le composent, 2004-2006

	2004	2005	2006
Taux de pauvreté en conditions de vie	14,7	13,3	12,7
Taux de contrainte budgétaire	14,0	13,4	13,5
Taux de retards de paiement	11,5	9,8	9,0
Taux de restrictions de consommation	14,2	12,4	12,0
Taux de difficultés de logement	10,3	8,9	8,3
Effectifs bruts (en milliers)	10 273	9 754	10 036

Sources : Enquête SRCV, 2004 et 2005. Résultats 2006 provisoires.

La diminution de la pauvreté en conditions de vie est plus ou moins marquée selon les indicateurs :

- le taux de restrictions de consommation (part des ménages concernés par une restriction pour au moins quatre items) connaît une baisse de 2,2 points entre 2004 et 2006 ; à cette date, 12 % des ménages sont concernés, contre 14,2 % des ménages deux ans auparavant ;

34. Cette définition est une convention, qui s'explique par le fait que le taux de ménages pauvres en conditions de vie est proche du taux de pauvreté monétaire dans ces enquêtes. Toutefois, les populations pauvres au sens de ces deux indicateurs ne se recoupent que partiellement. 8,4 % de la population sont confrontés uniquement à la pauvreté monétaire, et 8,7 % uniquement à la pauvreté en conditions de vie.

35. Estimé sur la base de l'enquête EPCV jusqu'en 2004, ce taux est désormais calculé à partir de l'enquête SRCV.

– en matière de logement, 8,3% des ménages connaissent au moins trois des neuf difficultés en 2006, contre 10,3% en 2004. Si la part des ménages déclarant des difficultés en termes de taille, d'humidité ou de bruit du logement diminue, les difficultés liées au confort du logement restent stables à un niveau très bas ;

– les difficultés liées à des retards de paiement connaissent la baisse la plus marquée : la part des ménages confrontés à au moins une des trois difficultés identifiées dans l'enquête n'est plus que de 9% en 2006, contre 11,5% en 2004 ;

– l'indicateur de contrainte budgétaire est en revanche quasiment stable : en 2006, 13,5% des ménages sont encore confrontés à trois des six difficultés identifiées.

Ces différences dans l'évolution des indicateurs s'expliquent par la nature des restrictions analysées : les contraintes budgétaires, qui ont un caractère plutôt relatif, ont tendance à moins diminuer puisque les dépenses correspondantes comme les revenus augmentent en moyenne chaque année. En revanche, les restrictions de consommation ou les difficultés liées au logement renvoient à des critères plus absolus et figés dans le temps (par exemple, « pouvoir manger de la viande deux fois par semaine »). Leurs effets devraient s'atténuer au fil du temps, compte tenu de la croissance régulière du niveau de vie moyen des ménages français.

Encadré 6

La mise en place d'une enquête européenne : SRCV

Depuis 2004, au niveau national, l'enquête SRCV a remplacé les enquêtes permanentes de conditions de vie, dont elle intègre les vingt-sept indicateurs. Au niveau européen, elle a pris la suite du panel européen arrêté en 2001.

Le profil sociodémographique des ménages diffère entre les deux sources : les personnes seules ou les familles monoparentales représentent 37,8% de la population totale de l'enquête EPCV contre 21,9% de la population SRCV ; le chômage concerne 5,6% des personnes de référence de ménages pauvres dans EPCV contre 4,6% dans SRCV.

L'enquête SRCV présente l'intérêt de permettre des comparaisons entre pays européens. Elle se fonde sur trois types d'items qui sont largement communs dans ces pays : les difficultés économiques (alimentation, vacances, factures), les biens de consommation durables (télévision, téléphone, machine à laver ou voiture) et les conditions de logement (sanitaires, humidité et obscurité du logement).

Les difficultés d'ordre économique concernent un ménage européen sur deux, avec de fortes disparités : le taux de privation de vacances varie ainsi de 9% pour la Norvège à 72% pour l'Estonie. La privation de biens de consommation comme la télévision ou le téléphone avoisine en revanche de façon quasiment homogène 1%. Pour ce qui est des conditions de logement, les pays du sud de l'Europe semblent souffrir de conditions moins bonnes, la France se trouvant dans une position intermédiaire avec 22% de ménages concernés par au moins une privation en matière de logement.

En général, un taux de pauvreté monétaire élevé s'accompagne d'un niveau de privation élevé des différents items (l'Irlande fait ici figure de contre-exemple avec des taux de privation compris entre 1 et 23% pour un taux de pauvreté monétaire de 20,8%).

Tableau 5

Indicateurs de difficultés de conditions de vie 2004-2006 (ensemble des ménages)

	2004	2005	2006
CONTRAINTE BUDGÉTAIRE			
Part du remboursement sur le revenu supérieure à un tiers	5,8	5,9	8,6
Découverts bancaires (très souvent)	12,1	11,2	10,9
Couverture des dépenses par le revenu difficile	17,9	18,0	18,5
Aucun placement financier	19,4	18,3	17,0
Recours aux économies	30,4	31,3	31,4
Opinion sur le niveau de vie : « c'est difficile, il faut s'endetter pour y arriver ».	18,8	16,4	16,0
RETARDS DE PAIEMENT			
Factures (électricité, gaz, téléphone...)	7,9	6,4	6,0
Loyers et charges	5,3	4,6	4,4
Versements d'impôts	4,0	3,1	3,0
RESTRICTIONS DE CONSOMMATION			
<i>Les moyens financiers ne permettent pas de :</i>			
Maintenir le logement à bonne température	6,9	6,2	6,8
Payer une semaine de vacances une fois par an	34,8	34,6	32,3
Remplacer des meubles	35,9	34,1	32,6
Acheter des vêtements neufs	13,7	12,2	11,8
Manger de la viande tous les deux jours	7,9	7,4	6,7
Recevoir des amis	11,3	10,9	10,0
Offrir des cadeaux	10,8	10,0	9,4
Posséder deux paires de chaussures	9,4	7,8	7,4
Absence de repas complet pendant au moins une journée au cours des 2 dernières semaines	2,9	2,6	2,9
LOGEMENT			
Nombre de pièces < nombre de personnes	10,6	9,6	8,8
Absence de salle de bains à l'intérieur du logement	1,5	1,3	1,2
Absence de toilettes à l'intérieur du logement	1,6	1,4	1,3
Absence d'eau chaude	1,0	0,9	0,8
Absence de système de chauffage	7,2	7,0	6,4
Logement trop petit	15,6	14,0	12,9
Logement difficile à chauffer	24,3	25,1	27,7
Logement humide	14,9	12,2	11,6
Logement bruyant	24,0	20,4	20,3

Sources : Enquête SRCV, 2004 et 2005. Résultats 2006 provisoires.

Outre les vingt-sept indicateurs de l'enquête de l'Insee, d'autres indicateurs permettent d'analyser les conditions de vie des ménages, par exemple dans le domaine de l'accès aux technologies de l'information. En particulier, les 10% des ménages les plus pauvres connaissent des restrictions d'accès à ces nouvelles

technologies³⁶. 34 % des ménages du premier décile de niveaux de vie ont un micro-ordinateur contre 50 % de l'ensemble des ménages. Du reste, les ménages du premier décile ne sont que 70 % à disposer d'un téléphone fixe, contre 86 % de la population dans son ensemble. Outre le niveau de vie, d'autres facteurs (comme le niveau de diplôme) expliquent ces différences d'accès.

• **L'inflation a touché davantage les populations les plus fragiles**

Les différentes catégories de population ne consomment pas les mêmes biens dans les mêmes proportions ; or les biens connaissent des évolutions de prix différentes. Comme le montre une étude de l'Insee³⁷, l'inflation a touché, sur la période 1996-2006, davantage les 10 % de ménages les plus pauvres que les 10 % les plus riches, les locataires que les propriétaires, les ouvriers que les cadres, les familles monoparentales que les couples sans enfants, les habitants des zones rurales que ceux de la région parisienne.

En particulier, l'écart d'évolution d'inflation entre les 10 % de ménages les plus pauvres et l'indice des prix moyen global est d'environ 1 point sur dix ans. Il s'agit avant tout d'un « effet tabac » (hors tabac, l'écart est de 0,49 point). À l'inverse, la hausse des prix pour les 10 % les plus riches est inférieure de 1 point à la hausse de l'indice moyen global des prix. Dans son rapport de 2006, le Cnis a souligné l'intérêt d'une publication annuelle d'indices de prix différenciés par catégorie de revenu.

La commission Quinet³⁸ sur la mesure du pouvoir d'achat, dont le rapport a été rendu public le 6 février 2008, a développé, dans la continuité des travaux du Bipe et de l'Insee, une approche fondée sur les dépenses que les ménages peuvent percevoir comme largement contraintes. Il propose ainsi une analyse par les dépenses pré-engagées (voir *infra*) et le revenu libéré pour expliquer le sentiment de moindre aisance financière des ménages.

Le rapport range notamment sous le vocable de dépenses contraintes toutes celles qui font l'objet d'abonnements ou de prélèvements automatiques et qui, de ce fait, ne peuvent pas être facilement renégociées³⁹. Leur part a augmenté sur longue période, notamment pour les ménages modestes.

36. Drees, *Études et Résultats*, « L'accès des ménages à bas revenu aux technologies de l'information et de la communication », n° 557, février 2007.

37. « Indices de prix à la consommation par catégories de ménages 1996-2006 », Dominique Guédès, Insee, *Document de travail*, 2007.

38. Cette commission créée par Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, a réuni des représentants d'associations de consommateurs et d'associations familiales, des experts de l'université et des administrations économiques et financières, dont l'Insee. Elle s'est appuyée sur les propositions du rapport de Philippe Moati et Robert Rochefort pour le Centre d'analyse économique sur l'expérience des associations et sur les recherches en cours (*Mesurer le pouvoir d'achat*, 2007).

39. Loyers et dépenses liées au logement (eau, gaz, électricité et aux autres combustibles utilisés dans les habitations), services de télécommunications, frais de cantine, services de télévision (redevance télévisuelle, abonnements à des chaînes payantes), assurances, services financiers. Dans une variante, les remboursements des emprunts immobiliers leur seraient ajoutés de façon à mieux couvrir les dépenses liées au logement.

Une complémentarité à rechercher entre indicateurs d'inégalités et indicateurs de pauvreté

• Analyses de la pauvreté et des inégalités : deux perspectives qui se complètent

La question des rapports qui doivent s'établir entre les analyses portant sur la pauvreté et l'exclusion et celles portant sur les inégalités ne prend son sens qu'en référence au contexte historique dans lequel elle est posée.

Au cours des trois décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, un abondant courant de recherche sur les inégalités a été stimulé par le maintien d'une croissance rapide et la proximité du plein emploi. Dans ce contexte favorable, la pauvreté était considérée comme un problème en voie d'élimination tendancielle et les politiques d'assistance prenaient en charge les minorités, d'importance décroissante, qui restaient à l'écart de l'élévation générale des niveaux de vie. En revanche, la question du «partage des fruits de la croissance», et donc des inégalités, se posait avec acuité et constituait une source majeure de conflits sociaux.

La décennie 1970 a marqué l'entrée dans une phase de croissance ralentie accompagnée d'un chômage massif et persistant, avec un développement des risques de marginalisation ou d'exclusion sociale, caractérisés par la notion de «nouvelle pauvreté». Des politiques spécifiques ont progressivement été mises en place, diversifiées et élargies. L'appareil statistique et la recherche ont répondu à ces nouvelles demandes. La création de l'Observatoire en 1998 traduit l'importance croissante accordée à la production et à la diffusion des connaissances dans ces domaines.

Le déplacement ainsi opéré a pu être mis en question. Nombre d'acteurs sociaux et de chercheurs considèrent que la focalisation de l'attention sur la pauvreté conduit à limiter l'analyse aux niveaux inférieurs de la distribution des revenus et ainsi à détourner l'attention des évolutions qui touchent l'ensemble de la répartition, en particulier des gains spectaculaires enregistrés dans les strates supérieures. Cette préoccupation a été fortement exprimée, en avril 2005, lors de l'assemblée plénière du Cnis et a conduit à la création d'un groupe de travail dont le rapport a été approuvé par l'assemblée plénière en décembre 2006⁴⁰.

La comparaison de ce rapport et de ceux de l'Observatoire permet de préciser, mais aussi de relativiser, les différences entre les deux optiques.

Une première différence, contestable, pourrait apparaître entre le caractère descriptif des études sur les inégalités et le caractère implicitement normatif de celles qui portent sur la pauvreté. À première vue, mesurer les inégalités est une question de fait et n'implique aucun jugement de valeur, tandis que les termes de pauvreté, et *a fortiori* d'exclusion, désignent des situations qui devraient être combattues dans une société développée et solidaire. L'Observatoire centre ses travaux sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion. Non contestable dans son principe, cette distinction entre pauvreté et inégalités ne correspond pas à la réalité

40. «Niveaux de vie et inégalités sociales», *Rapport du Cnis*, n° 103, mars 2007.

sociale. De fait, la mesure des inégalités a toujours été aussi le produit et l'aliment de débats sur la justice sociale ou l'équité. Inégalités et pauvreté sont deux termes mobilisés pour discuter de ce qui est ou n'est pas socialement légitime ou tolérable.

Une seconde différence apparente résulte de la nature des informations produites. Lorsqu'il s'agit des inégalités, on décrit la distribution des positions relatives dans l'ensemble de la population. Lorsqu'il s'agit de la pauvreté, on caractérise les conditions d'existence d'une sous-population préalablement délimitée. Ici encore, le contraste ne doit pas être exagéré : d'une part, l'analyse des inégalités fournit directement une description des situations au bas de l'échelle ; d'autre part, les mesures de la pauvreté sont le plus souvent des mesures relatives, non par rapport à l'extrémité supérieure de la distribution des revenus, mais par rapport à un niveau intermédiaire conventionnellement défini. Par exemple, la pauvreté monétaire est mesurée relativement à la médiane des revenus de l'ensemble des ménages. La pauvreté « en conditions de vie » est mesurée par la présence d'un certain nombre de difficultés ou de privations qui ne prennent sens qu'en référence à des conditions de vie jugées normales ou acceptables dans le contexte d'une société déterminée. La mesure de la pauvreté dite « absolue » repose sur la définition d'un panier de biens et de services constituant un minimum indispensable pour une vie « décente ».

Si l'on ne peut ignorer l'enjeu que représente pour le débat social l'importance relative accordée aux phénomènes d'inégalité ou de pauvreté, la solution ne réside pas, à l'évidence, dans l'élimination de l'une ou de l'autre perspective, mais dans la recherche d'une articulation entre leurs apports respectifs. Tout en limitant au minimum le nombre d'indicateurs qu'il proposait dans un souci pédagogique, l'Observatoire a tenu à introduire parmi ses onze indicateurs un indicateur d'inégalité. Symétriquement, le rapport du Cnis sur les inégalités, pour marquer les complémentarités et éviter les incohérences, a repris intégralement les indicateurs retenus par l'Observatoire parmi la batterie d'indicateurs qu'il propose.

Le Cnis comme l'Observatoire mettent l'accent sur le caractère essentiellement multidimensionnel de ces deux phénomènes. Ils ne jugent donc pas possible d'en rendre compte au moyen d'un indicateur synthétique.

• **Depuis dix ans, les inégalités globales de revenu ont légèrement diminué**

Les inégalités globales de revenu et la concentration des revenus semblent relativement stables d'une année sur l'autre. En 2005, les 10 % d'individus les plus modestes de la population (premier décile, D1) disposaient d'un niveau de vie inférieur à 780 euros mensuels, tandis que les 10 % de ceux regroupés au sein du décile le plus élevé (D9) bénéficiaient d'un niveau de vie supérieur à 2 450 euros mensuels, soit un rapport interdéciles de 3,15 en légère baisse sur dix ans.

Le total des revenus touchés par les 20 % de la population dont les revenus sont les plus importants est 6,6 fois supérieur au total des revenus touchés par les 20 % les plus modestes : ce ratio est stable depuis dix ans. Toutefois, il est sans doute sous-évalué : en raison de certains mécanismes fiscaux, notamment le prélèvement libératoire, les revenus du patrimoine ne sont que partiellement couverts par les

enquêtes sur les revenus fiscaux (ERF), alors qu'ils sont répartis de manière plus inégalitaire que les revenus d'activité ou de retraite, et plutôt concentrés dans le haut de la distribution.

Tableau 6

Inégalités et concentration des niveaux de vie (ensemble de la population)

	1996	1998	2000	2002	2002*	2003	2004	2005
D9/D1	3,35	3,26	3,27	3,20	3,21	3,17	3,14	3,15
D5/D1	1,83	1,79	1,78	1,77	1,76	1,76	1,74	1,76
D9/D5	1,83	1,83	1,80	1,81	1,82	1,81	1,80	1,80
Indice de Gini (en %)	27,10	26,80	27,20	26,70	26,90	26,90	26,80	26,90
S20	9,20	9,40	9,10	9,60	9,60	9,60	9,60	9,60
S50	31,60	31,60	31,40	32,00	31,90	31,90	32,00	31,90
S80	63,50	63,40	63,00	63,50	63,30	63,40	63,40	63,30

* Rupture de série en 2002.

Lecture : D1 désigne la limite du décile inférieur du niveau de vie des individus, D9 celle du décile supérieur et D5 la médiane. Les 10 % les plus modestes de la population ont un niveau de vie inférieur ou égal à D1, le niveau de vie des 10 % les plus aisés est supérieur à D9 ; D5 partage la population en deux parts égales.

S20 (resp. S50, S80) représente la part des niveaux de vie détenue par les 20 % des individus les plus modestes (resp. 50 %, 80 %).

Champ : Individus appartenant à des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est ni étudiante ni militaire du contingent.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux, 1996, 1998, 2000, 2002 et rétropolée, 2004 et 2005.

Les inégalités ont fortement augmenté entre les très hauts revenus (dernier centile de revenus) et le reste de la population⁴¹. Le dernier centile correspond aux personnes dont le revenu moyen en 2005 était supérieur à 201 423 euros, qui ont enregistré une augmentation de 19,4 % de leur revenu en sept ans. Cette évolution est encore plus nette lorsqu'on considère le revenu réel des 0,01 % de foyers les plus riches : entre 1998 et 2005, il a augmenté de 42,6 % contre une augmentation de 4,6 % pour les 90 % de foyers les moins riches⁴². Cette divergence s'explique par la forte croissance des revenus du patrimoine (+31 % en huit ans pour les capitaux mobiliers), qui composent une part importante des revenus les plus élevés, mais aussi par une croissance plus forte qu'auparavant des inégalités de salaire : sur la période, le dernier centile de salaires a crû de 14 %, contre 4 % de progression pour les neuf premiers déciles de salaire.

Les indicateurs d'exclusion mesurent les difficultés d'accès aux droits

Les indicateurs d'exclusion permettent d'évaluer l'accès des personnes en situation de pauvreté aux services publics et à des prestations diverses : le système de

41. Les données exposées ici sont issues du travail réalisé par Camille Landais en juin 2007 pour l'École d'économie de Paris, « Les hauts revenus en France (1998-2006) : une explosion des inégalités ? ». Il convient de préciser que la définition du revenu utilisée n'est pas la même que celle de l'Insee : il s'agit ici des données fiscales issues du dépouillement annuel exhaustif des déclarations de revenu.

42. En 2005, le revenu réel moyen des 0,01 % les plus riches de la population était supérieur à 1 499 654 euros.

santé, le système éducatif, les prestations sociales, ou encore les nouvelles technologies.

• **Le taux de renoncement aux soins augmente depuis trois ans**

En 2004, 13 % de la population métropolitaine déclarent avoir renoncé à certains soins pour des raisons financières au cours de l'année. 20 % des renoncements sont déclarés comme définitifs, les autres étant reportés. Les renoncements (ou reports) sont concentrés sur un nombre limité de soins, ceux pour lesquels la participation financière des assurés est la plus importante : 49 % concernent la santé bucco-dentaire, 18 % les lunettes et 9 % les soins dispensés par des spécialistes.

Le taux de renoncement aux soins est en augmentation depuis 2002 (passage de 11,2 à 13 %). Ce résultat doit toutefois être interprété avec prudence car il s'agit d'une donnée subjective qui dépend de la perception qu'ont les individus de leur état de santé. Une hausse du taux de renoncement peut être fondée sur une moindre accessibilité du système de soins, mais aussi sur des attentes plus fortes des personnes envers ce système (plus les attentes des personnes sont fortes, plus elles peuvent avoir l'impression de renoncer fréquemment aux soins).

• **Le nombre de jeunes sortant prématurément du système scolaire ne diminue plus**

La proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans sortant du système scolaire prématurément a connu une baisse de deux points entre 1996 et 2000, puis s'est stabilisée aux alentours de 13 %. La France se situe en bonne position au sein de l'Union européenne à quinze, avec un taux inférieur de quatre points à la moyenne européenne. Le niveau de cet indicateur varie nettement selon les pays. En 2006, il demeure de près de 30 % en Espagne et de 40 % au Portugal, contre 8 % environ en Finlande et 9,6 % en Autriche.

Tableau 7

Part des jeunes quittant prématurément le système scolaire parmi les jeunes de 18 à 24 ans, 1996-2006, en %

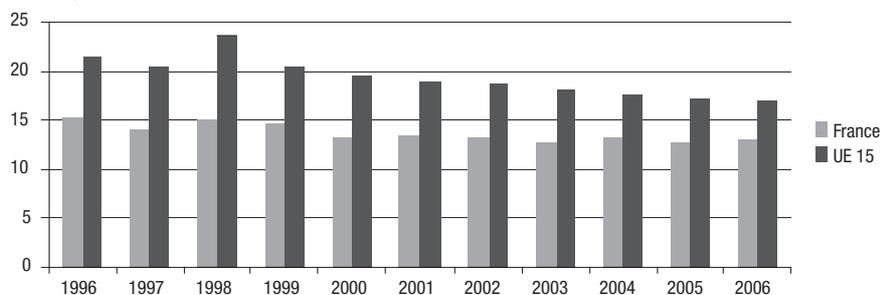
Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004	2005	2006
UE 15	21,6	20,6	23,6	20,5	19,5	19,0	18,7	18,1	17,6	17,3	17,0
France	15,2	14,1	14,9	14,7	13,3	13,5	13,4	12,7	13,4	12,6	13,1

Sources : Eurostat. Dans la nomenclature Eurostat, le pourcentage de jeunes sortant prématurément du système scolaire comprend les personnes âgées de 18 à 24 ans qui ont un faible niveau de formation défini par rapport à la classification internationale de l'éducation et qui n'ont suivi aucun enseignement ni formation dans le mois précédant l'enquête.

* Rupture de série.

Graphique 5

Proportion de jeunes quittant prématurément le système scolaire parmi les jeunes de 18 à 24 ans, 1996-2006, en %



Sources : Eurostat.

• **Le taux de demandes de logement social non satisfaites après un an est très élevé**

Dans un contexte de fortes disparités régionales, de hausse importante des prix et des loyers sur le marché de l'immobilier, et de diminution de la mobilité du parc social évoquée par les professionnels du secteur, la part des demandes de logement social non satisfaites en 2006 est de 46%. Ce chiffre n'est toutefois pas directement comparable avec ceux de 2002 et 1996 (respectivement 33,6% et 35,3%) du fait d'un changement des questions dans l'enquête Logement de 2006 de façon à en améliorer la pertinence⁴³.

• **Le taux de demandeurs d'emploi non indemnisés augmente dans un contexte de baisse des demandeurs d'emploi**

L'un des indicateurs d'exclusion qui figurent parmi les onze indicateurs retenus par l'Observatoire concerne le taux de demandeurs d'emploi non indemnisés. Ce taux connaît une augmentation marquée de 2,6 points au cours de la période récente (de 37,7% en 2004 à 40,3% en 2006), dans un contexte global de baisse du nombre de demandeurs d'emploi et de développement de l'emploi précaire. L'évolution de cet indicateur est détaillée dans les pages qui suivent.

La baisse du nombre de demandeurs d'emploi s'accompagne d'un développement de la pauvreté en emploi

La croissance de la zone euro s'est améliorée sur les trois dernières années : + 1,5% en 2005, + 2,9% en 2006, + 2,6% en 2007 (prévision). Pour la France, la croissance a été en deçà de ce résultat, avec + 1,7% en 2005, + 2,2% en 2006, + 1,9% en 2007.

43. En 2006, on a demandé explicitement au ménage de ne pas tenir compte de ses éventuels renouvellements de demande de HLM, alors qu'en 2002 ce point était laissé dans le flou. Ce changement peut être illustré par le cas d'un ménage ayant déposé une demande de HLM il y a cinq ans et l'ayant renouvelée il y a six mois. En 2006, un tel ménage devrait dire que sa demande remonte à plus d'un an. En 2002, il pu répondre que sa demande remontait à moins d'un an. Ces éléments conduisent à penser que la forte hausse de l'indicateur «part des demandes de logement social non satisfaites après un an» serait en partie un artefact.

Encadré 7

La mesure du chômage

Il existe en France deux indicateurs de référence pour la mesure du chômage : le nombre de demandeurs d'emploi et le taux de chômage.

Le nombre de demandeurs d'emploi comptabilise les individus inscrits sur les listes de l'ANPE. Cette mesure est disponible chaque mois. Les demandeurs d'emploi sont classés en catégories 1, 2, 3, 6, 7 ou 8, en fonction du type d'emploi recherché et de la pratique ou non d'une activité réduite.

Les catégories 4 et 5 regroupent les personnes qui ne sont pas tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi. La catégorie 4 regroupe les personnes sans emploi mais non disponibles (formation, maladie, etc.). La catégorie 5 recouvre les personnes pourvues d'un emploi.

Type de contrat recherché	Exercice ou non d'une activité occasionnelle ou réduite au cours du mois	
	Aucune ou d'une durée n'excédant pas 78 heures	D'une durée supérieure à 78 heures
Contrat à durée indéterminée à temps plein	Catégorie 1	Catégorie 6
Contrat à durée indéterminée à temps partiel	Catégorie 2	Catégorie 7
Contrat à durée déterminée ou intérim	Catégorie 3	Catégorie 8

Le taux de chômage est calculé à partir de la définition du Bureau international du travail (BIT). Pour être compté comme chômeur, il faut ne pas avoir travaillé pendant la semaine de référence, être disponible pour travailler dans un délai de quinze jours, chercher un travail salarié ou non et avoir fait un acte de recherche pendant le mois précédant l'enquête. En France, ce taux de chômage est calculé par l'Insee à partir de l'enquête Emploi.

Jusqu'en août 2007, l'Insee publiait une série mensuelle sur le chômage, synthétisant les sources ANPE et enquête Emploi. La divergence entre ces deux sources en 2006 a rendu impossible la poursuite de cette publication mensuelle. La méthode de calcul du taux de chômage a été modifiée en 2007 pour la rapprocher davantage de la méthode d'Eurostat, ce qui facilite les comparaisons. L'Insee a également étendu aux départements d'outre-mer le champ de l'estimation du chômage.

Le taux de chômage au sens du BIT a entamé une baisse depuis le début 2006

L'emploi salarié a confirmé en 2005 et 2006 le mouvement de reprise amorcé en 2004. On a compté, en 2005, 151 000 créations d'emplois salariés (+0,6%), essentiellement dans la construction et le tertiaire marchand. En 2006, 262 000 emplois salariés ont été créés (+1,1%). Sept emplois salariés sur dix ont été créés dans le secteur marchand. Cette accélération des créations d'emplois se poursuit en 2007, avec près de 300 000 emplois salariés créés dans le secteur marchand au cours de l'année, selon les estimations provisoires du troisième trimestre 2007.

Du fait de cette croissance de l'emploi, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) en France métropolitaine, après une légère augmentation en 2005, a commencé à baisser début 2006. Il a diminué de 9,1 % à 7,9 % entre le premier trimestre 2006 et le troisième trimestre 2007. Il représente 2,2 millions de

personnes à cette date. En intégrant les départements d'outre-mer, le taux de chômage est de 8,3%.

En hausse jusqu'au mois de mai 2005, le nombre de demandeurs d'emploi (cf. encadré) n'a pratiquement pas cessé de diminuer depuis. Cette baisse commence à la fois plus tôt et est de plus grande ampleur que celle du nombre de chômeurs au sens du BIT. L'explication en est que, en plus du redressement de la croissance et de la montée en charge des nouveaux dispositifs d'emplois aidés issus du plan de cohésion sociale, certaines mesures prises dans le cadre du service public de l'emploi ont joué à la baisse sur le nombre d'inscrits à l'ANPE.

Le nombre total de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE s'établissait à 3076900 en décembre 2007⁴⁴. Il a diminué de 128500 inscrits en 2005 (-3,3%), de 368200 inscrits en 2006 (-9,9%) et de 290900 en 2007 (-8,6%)⁴⁵. Du fait de l'amélioration de la conjoncture, les entrées à l'ANPE pour fin de contrat à durée déterminée et licenciement économique ont baissé de manière significative en 2005 et 2006.

Les demandeurs d'emploi de catégorie 1 – catégorie la plus souvent évoquée dans le débat public – étaient 1 897 300 fin décembre 2007. Leur nombre a diminué de 555500 entre janvier 2005 et décembre 2007.

Encadré 8

Certaines mesures prises dans le cadre du service public de l'emploi ont réduit le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE

L'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi ont été réformés depuis la mi-2005. La Dares⁴⁶ évalue leur impact sur la diminution du nombre de demandeurs d'emploi de catégories 1, 2 et 3 hors activité réduite à hauteur de 110 000 à 150 000 personnes à la fin 2006.

La première de ces mesures est la mise en place en 2005 de la convention de reclassement personnalisé pour certains licenciés économiques. Elle a eu pour conséquence de différer en partie les entrées à l'ANPE des bénéficiaires (effet estimé à -20 000 demandeurs d'emploi). En outre, à compter de juin 2005, les demandeurs d'emploi qui n'avaient pas actualisé leur situation dans les premiers jours du mois ont eu moins de temps pour effectuer leur régularisation auprès de l'Unedic. Début 2006, la mise en place des entretiens mensuels à l'ANPE dans le cadre du suivi renforcé des demandeurs d'emploi a également accru la probabilité d'être radié des listes (non-réponse aux convocations)⁴⁷. L'impact de ces deux mesures sur l'augmentation des sorties est estimé à 90 000 demandeurs d'emploi fin 2006. Enfin, il est plus aisé depuis juin 2005 de repérer et reclasser les chômeurs créateurs d'entreprise et les bénéficiaires de contrats aidés (d'où une diminution du nombre de demandeurs d'emploi estimée entre 30 000 et 40 000 personnes).

44. Ce chiffre inclut toutes les catégories, hormis les demandeurs d'emploi en activité ou non immédiatement disponibles.

45. Dares, Statistiques mensuelles et trimestrielles du chômage, 2007.

46. Cf. Debauche E., Deroyon T., Mikol F., Valdelièvre H., « Analyse de l'évolution des statistiques des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE de la mi-2005 à la fin 2006 », Dares, *Document d'études*, n° 128, août 2007.

47. Évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en 2005 et 2006, présentation de la Dares à la Formation, emploi, revenus du Cnis, le 30 novembre 2007.

Une part croissante des chômeurs n'est pas indemnisée

Entre juillet 2005 et juillet 2007, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'assurance chômage et du régime de solidarité (allocation de solidarité spécifique [ASS], allocation d'insertion [AI] et allocation équivalent retraite⁴⁸ [AER]) a diminué de 489 300, pour un total de 2 088 200 de personnes en juillet 2007.

Le taux de couverture des demandeurs d'emploi par ces différentes allocations⁴⁹ a nettement reculé en 2005 (-2,8 points), avant de remonter légèrement de 0,3 point en 2006, pour atteindre 59,8% au 31 décembre.

Seuls six demandeurs d'emploi sur dix sont indemnisés. Parmi eux, la part des bénéficiaires du régime d'assurance chômage géré par l'Unedic a diminué. Les réformes intervenues en 2004 et 2006 ont en effet restreint les conditions d'accès et limité les durées d'indemnisation.

En partie du fait de cette restriction, le nombre de bénéficiaires du régime de solidarité a progressé en 2005, pour atteindre 460 000. Malgré un repli en 2006, le nombre de bénéficiaires reste supérieur en juillet 2007 à celui de février 2005 (427 600 personnes, contre 421 300 deux ans plus tôt). La hausse constatée en 2005 provient de la progression du nombre d'allocataires de l'ASS et de l'AER. Ces deux allocations sont venues en partie compenser la forte baisse du nombre d'allocataires de l'assurance chômage, dont beaucoup avaient épuisé leurs droits. Au total, en 2007, la part des bénéficiaires du régime de solidarité financé par l'État parmi les personnes indemnisées atteint 20,6%.

Un nombre important de travailleurs pauvres

• Occuper un emploi continue de protéger contre la pauvreté

Les personnes actives en emploi sont en moyenne nettement moins touchées par la pauvreté que les chômeurs ou les inactifs (à l'exception des retraités) : 6,8% d'entre elles ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté (à 60%), contre 34% des chômeurs et 13,3% des inactifs. Parmi les inactifs, les femmes au foyer et les personnes handicapées ont le niveau de vie le plus faible⁵⁰.

Or les trente dernières années ont été marquées par une tendance à la polarisation de l'emploi au sein des ménages : on compte de plus en plus de ménages dans lesquels soit personne ne travaille, soit l'ensemble des membres travaillent. En particulier, la proportion de ménages où personne ne travaille a quasiment doublé (de 6,3% à 12,2%). En revanche, les ménages « mixtes », où l'un travaille et l'autre non, voient leur proportion diminuer fortement depuis trente ans (de 36,9% à 19,9% des ménages)⁵¹. Une première explication réside dans les transformations de la composition des ménages (progression du nombre de familles monoparentales). Une seconde réside

48. L'ASS et l'AER prennent le relais de l'assurance chômage ou la remplacent sous certaines conditions.

49. Cet indicateur est le rapport entre le nombre de personnes indemnisées au titre du chômage et celui des personnes potentiellement indemnisables.

50. Insee, « Pauvreté et niveaux de vie », 2005.

51. Claire Ravel, « La polarisation de l'emploi au sein des ménages de 1975 à 2002 », in *Économie et Statistique*, n° 402, novembre 2007.

dans la forte progression de l'emploi féminin. Parmi les couples en âge de travailler, les deux membres occupent un emploi dans deux tiers des cas, contre un cas sur deux en 1975. Cette évolution a des effets sur la répartition des revenus : les ménages où deux personnes travaillent bénéficient d'une certaine protection face aux aléas du marché du travail, alors que ce n'est pas le cas de ceux où personne ne travaille.

Tableau 8

Niveau de vie mensuel moyen des actifs et des inactifs en 2005

	Niveau de vie moyen (en euros)	Taux de pauvreté (en %)	
		Au seuil de 60 %	Au seuil de 50 %
Actifs	1 657	9,5	5,4
- actifs occupés	1 721	6,8	3,4
- chômeurs	1 117	34,0	22,8
Inactifs de 18 ans ou plus	1 460	13,3	6,5
- étudiants de 18 ans ou plus	1 519	17,2	9,4
- inactifs de 18 à 64 ans	1 347	24,2	14,5
- retraités ou inactifs de 65 ans ou plus	1 499	8,9	3,2
Enfants de moins de 18 ans (1)	1 445	15,5	8,0
Ensemble de la population	1 550	12,1	6,3

(1) Toutes les personnes de moins de 18 ans sont considérées comme des enfants quelle que soit leur occupation.
Lecture : le tableau présente les individus appartenant à des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est ni étudiante ni militaire du contingent, et dont l'activité au sens BIT est renseignée.
Sources : Insee-DGI, ERF, 2005.

• Mais l'emploi est de moins en moins protecteur

En 2005, la France compte 1,74 million de travailleurs pauvres, soit 7% des travailleurs. Cette catégorie désigne les personnes ayant été actives au moins six mois dans l'année dont au moins un mois en emploi, tout en vivant dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté⁵². Compte tenu de la rupture de la série en 2001, cet indicateur ne peut être suivi qu'à partir de 2003⁵³.

Le nombre de travailleurs pauvres aurait augmenté entre 2004 et 2005, dans une proportion variant selon la définition adoptée : de 30 000 personnes, selon la définition française, à 100 000 personnes, selon la définition européenne.

Tableau 9

Évolution du nombre de travailleurs pauvres entre 2003 et 2005

En millions	2003*	2004	2005
Définition européenne	1,22	1,43	1,53
Définition française	1,47	1,71	1,74

* Les chiffres de 2003, année de démarrage du nouveau dispositif, doivent être interprétés avec prudence.

Champ : Individus âgés de 16 à 64 ans.

Sources : SRCV-SILC, 2004 à 2006.

52. La définition utilisée dans le développement qui suit est la définition française de l'Insee. La définition retenue par l'Union européenne est plus restrictive : elle ne comptabilise comme travailleurs que les personnes ayant occupé un emploi au moins sept mois dans l'année. Selon cette définition, la France compte 1,5 million de travailleurs pauvres en 2005, soit 6,4% des travailleurs.

53. Sur la base des données SRCV.

La grande majorité des travailleurs pauvres (78%) occupent un emploi toute l'année. Toutefois, 21% d'entre eux occupent principalement un emploi à temps partiel (ce n'est le cas que pour 14% de l'ensemble des travailleurs). Les indépendants (10% des travailleurs, mais 27% des travailleurs pauvres) sont surreprésentés dans cette catégorie.

En moyenne, les travailleurs pauvres ont perçu 775 euros par mois en 2005 au titre de leur activité, soit environ la moitié des revenus d'activité moyens de l'ensemble des travailleurs. La composition du revenu de leur ménage laisse une part plus importante aux prestations sociales (21% contre 6% pour l'ensemble des ménages de travailleurs). Les revenus d'activité (hors allocations chômage) représentent 72% du revenu disponible des ménages de travailleurs pauvres, contre 90% du revenu disponible de l'ensemble des ménages de travailleurs.

En 2005, 2,35 millions de personnes vivent dans un ménage comportant au moins un travailleur pauvre. Les enfants (16 ans ou moins) en constituent près de la moitié.

Les données recueillies par les associations confirment l'importance des situations de « mal-emploi », malgré l'amélioration du marché du travail : cette appellation, proposée en particulier par la mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) de Rhône-Alpes, recouvre entre autres les cas de temps partiel subi, les jeunes en emploi précaire faiblement diplômés, les personnes au chômage qui se retirent progressivement du marché du travail. Pour ces personnes, le mal-emploi se double souvent d'un mal-logement.

• **Le niveau de vie des travailleurs dépend en grande partie de la composition du ménage**

Les difficultés des travailleurs pauvres sont souvent liées à leur situation familiale. Un tiers d'entre eux a un conjoint chômeur ou inactif (contre seulement 23% de l'ensemble des travailleurs), et un autre tiers est sans conjoint (contre seulement un quart de l'ensemble des travailleurs)⁵⁴. La situation familiale contribue notamment à expliquer le fait que plus de 40% des travailleurs pauvres aient des revenus d'activité supérieurs à un Smic annuel, dont le montant est pourtant plus élevé de 16% que le seuil de pauvreté : rapportés à la composition familiale et en l'absence d'autres ressources, ces revenus ne permettent pas de dépasser le seuil de pauvreté.

À l'inverse, la composition du ménage peut permettre à un travailleur à bas revenu de dépasser le seuil de pauvreté. Ainsi, les trois quarts des travailleurs dont les revenus d'activité sont inférieurs à un Smic annuel ne sont pas pauvres, leur situation familiale et/ou les transferts sociaux dont ils bénéficient leur permettant d'éviter la pauvreté. C'est pourquoi, si 67% des travailleurs dont le revenu d'activité est inférieur à un Smic annuel sont des femmes, elles ne représentent « que » 45% des travailleurs pauvres. Un travailleur peut donc être pauvre soit du fait de sa situation d'emploi défavorable, soit du fait des caractéristiques du ménage auquel il appartient, soit des deux.

54. Ces deux populations de travailleurs sont les plus touchées par la pauvreté (taux de pauvreté de 10% environ) au seuil de 50%.

L'évolution du taux de pauvreté des travailleurs peut dès lors résulter aussi bien d'une évolution des structures d'emploi que des structures des ménages ou du système de protection sociale; d'où la complexité de la notion de «travailleur pauvre», qui doit être employée avec précaution.

Pour mieux cerner le phénomène de pauvreté en emploi, une approche complémentaire peut être adoptée. Elle est fondée sur la notion de «pauvreté économique individuelle»⁵⁵. Est considérée comme pauvre toute personne dont les revenus d'activité individuels sont inférieurs au seuil de pauvreté (l'effet des ressources du ménage est ainsi neutralisé). Selon cette définition, 3,7 millions de travailleurs (soit 15% de l'ensemble des travailleurs) sont concernés.

La notion de travailleur économiquement pauvre doit cependant être analysée avec prudence car elle ne permet pas d'isoler les personnes qui ont choisi un emploi à temps partiel en raison des autres ressources du ménage. Au total, plus des trois quarts des travailleurs économiquement pauvres vivent dans un ménage qui n'est pas pauvre. Cela s'explique par la prise en compte à la fois des revenus des autres membres du ménage et des revenus issus des prestations sociales. L'intérêt de la notion de travailleur économiquement pauvre est donc de montrer que la composition du ménage joue un rôle crucial dans son niveau de vie.

Par rapport à la notion usuelle de travailleur pauvre, le concept de «pauvreté économique individuelle» permet d'isoler les caractéristiques de la pauvreté spécifiquement liées au travail :

- la pauvreté économique individuelle touche d'abord les travailleurs qui connaissent des périodes longues de chômage, ainsi que ceux qui travaillent toute l'année à temps partiel et les non-salariés ;
- une large majorité des travailleurs économiquement pauvres sont des femmes (70%), alors que la catégorie usuelle des travailleurs pauvres regroupe une majorité d'hommes (55%).

La fréquence de l'emploi à temps partiel explique largement la situation des travailleurs économiquement pauvres. Il représente 34% des situations d'emploi de cette population, contre environ 24% pour la catégorie usuelle des travailleurs pauvres. Cette forme d'emploi a connu un développement considérable au cours des vingt dernières années⁵⁶. Entre 1982 et 2005, la part des salariés à temps partiel a plus que doublé, passant de 8,2% à 17,9%. En 2005, 83% de ces emplois sont occupés par des femmes. La moitié des salariés à temps partiel touchent un salaire mensuel net inférieur à 753 euros.

Parmi les salariés à temps partiel, 37% des hommes et 31% des femmes déclarent qu'ils auraient préféré travailler à temps complet. En moyenne, en 2006, 1,3 million de personnes sont en situation de sous-emploi, c'est-à-dire ont un emploi, le plus souvent à temps partiel, mais souhaiteraient travailler davantage.

55. «Les travailleurs pauvres - construction d'une catégorie statistique, difficultés d'analyse et exploration d'un indicateur intermédiaire», S. Ponthieux, Insee, document de travail, 2007.

56. Dares, *Premières Synthèses*, septembre 2007.

Tableau 10

Répartition de la pauvreté en emploi selon le concept de «pauvreté économique individuelle», en %

Situation d'activité des travailleurs pauvres	Effectif (milliers)	Part dans la population des travailleurs pauvres (%)
Ensemble	3 745	100,0
Emploi salarié toute l'année	1 800	48,0
- à temps complet	525	14,0
- à temps partiel	1 275	34,0
Emploi non salarié toute l'année	739	19,7
Alternances emploi/chômage	741	19,8
- emploi majoritaire	299	8,0
- chômage majoritaire	442	11,8
Alternances avec inactivité	467	12,5

Champ : Travailleurs (définition française).
Sources : SRCV-SILC 2006.

• **L'évaluation des difficultés sur le marché du travail doit tenir compte de la durée de chômage, des temps partiels contraints et de l'ancienneté dans les minima sociaux**

Une étude réalisée par le Centre d'analyse stratégique (CAS) en janvier 2008 a cherché à mieux identifier le nombre de personnes en difficulté sur le marché du travail. La porosité des frontières entre emploi, non-emploi et inactivité, ainsi que la variété des normes par rapport auxquelles on peut considérer que les personnes sont en difficulté (l'emploi, le salaire, le niveau de vie...) rendent cette estimation délicate.

Une première estimation concerne la situation des personnes par rapport au chômage et à l'emploi. Différents périmètres peuvent être retenus : les personnes au chômage, les personnes inactives ne parvenant pas à trouver un emploi, et enfin les personnes en temps partiel contraint qui aimeraient travailler davantage. Le degré de difficulté de la situation des chômeurs peut être estimé à partir de leur durée de chômage.

Tableau 11

Nombre de chômeurs en millions selon la durée passée au chômage en 2006

Durée de chômage supérieure à...	Effectifs
6 mois (définition du Bureau of Labor Statistics)	1,4
12 mois (définition de référence)	1,0
24 mois (chômage de «très longue durée»)	0,4

Champ : France métropolitaine.
Sources : Eurostat, enquête Forces de travail, données brutes provisoires. Traitement : Centre d'analyse stratégique.

Une seconde estimation se fonde sur l'évaluation du nombre de personnes en difficulté prises en charge par l'un des dispositifs d'insertion : on compte 1,4 million de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE depuis deux ans ou plus et d'allocataires

du RMI bénéficiant de ce minima depuis deux ans ou plus. Si l'on prend en compte l'ensemble des catégories administratives de personnes que l'on peut considérer comme en difficulté (demandeurs d'emploi en fin de mois, personnes dispensées de recherche d'emploi, allocataires de l'allocation de parent isolé [API] et du RMI, travailleurs handicapés), l'estimation s'élargit à 3,5 millions de personnes.

En définitive, ces deux types d'estimation confirment l'existence d'un « noyau dur » d'environ 1 à 1,5 million de personnes en difficulté durable sur le marché du travail⁵⁷. Il s'agit néanmoins d'une évaluation statique, à un moment donné, qui ne prend pas en compte les phénomènes d'aller et retour entre emploi et chômage.

Encadré 9

La pauvreté des travailleurs, un phénomène encore mal appréhendé dans le monde de l'entreprise

Les phénomènes de pauvreté au travail restent peu identifiés en tant que tels dans le monde de l'entreprise, notamment dans le discours syndical⁵⁸. Les concepts de « travailleur » et de « pauvreté » restent assez largement déconnectés dans les représentations et les discours des organisations. En effet, la pauvreté a longtemps été associée aux seules situations d'exclusion du monde du travail. De ce fait, la question de la pauvreté au travail est restée en retrait par rapport aux problématiques d'accès à l'emploi des chômeurs, ou de revalorisation des salaires des actifs. Aujourd'hui encore, les revendications syndicales continuent à privilégier le thème de l'accès à l'emploi des travailleurs non qualifiés et celui des dispositifs d'insertion pour permettre la reprise d'emploi. Lorsqu'ils sont utilisés, les mots de « travailleur pauvre » le sont souvent comme un argument politique davantage que comme un champ d'action pratique pour les syndicats.

De fait, les outils d'action syndicale se heurtent au caractère complexe et multidimensionnel des phénomènes de pauvreté. À titre d'exemple, les revendications salariales ne suffisent plus en tant que telles à protéger les salariés de la pauvreté.

Au-delà des expériences dans les entreprises, la question de la pauvreté n'est pas définie de façon claire et univoque dans le discours syndical. Les salariés ou les représentants syndicaux témoignent souvent d'une prise de conscience de la réalité et des enjeux de la pauvreté en entreprise sur la base d'expériences et d'exemples concrets, comme la difficulté des salariés à trouver un logement ou encore les situations de surendettement. Pourtant, la circulation de l'information au niveau de la branche ou au niveau national reste faible et il n'existe pas vraiment de tentative de systématisation

57. Ce chiffre est obtenu en croisant deux approches, l'une qui s'appuie sur les données du Bureau international du travail (BIT) et l'autre qui utilise des fichiers administratifs nationaux – demandeurs d'emploi en fin de mois, personnes dispensées de recherche d'emploi, allocataires de l'un des « minima d'insertion » (API, RMI, ASS), travailleurs handicapés.

58. Les développements qui suivent sont issus de « L'action syndicale face à la pauvreté laborieuse, analyse des représentations et des dispositifs d'action sociale dans l'entreprise », Sophie Bérout, Thomas Brugnot, Gwenola Le Naour, Emmanuel Porte, laboratoire Triangle, université Lyon 2, *Travaux de l'Observatoire*, 2007.

des expériences locales recueillies. Dès lors, les acteurs syndicaux au sein de l'entreprise se forgent leurs propres représentations, sans discours unifié des confédérations.

La connaissance des situations de pauvreté dépend de l'implantation syndicale en entreprise. Les secteurs où la pauvreté laborieuse est la plus importante du fait de la forte présence d'emplois précaires ou de l'importance du temps partiel sont aussi ceux où les organisations syndicales sont les moins implantées. En outre, l'appréhension de la pauvreté laborieuse est moins aisée dans les entreprises de sous-traitance, où les syndicats sont souvent confrontés en priorité aux questions de respect du droit du travail, que dans les «entreprises – mères», où les relations du travail sont davantage formalisées.

Un des freins à la perception et à la prise en compte des situations de pauvreté tient aux difficultés d'interprétation des indices concrets de la situation des salariés : à titre d'exemple, un salarié qui arrive en retard sera considéré comme peu sérieux dans son travail, sans que son entourage professionnel pense spontanément à des difficultés personnelles. Le respect de la vie privée constitue toujours un obstacle à la connaissance des difficultés individuelles sur le lieu de travail. Le repérage des situations de pauvreté laborieuse implique que les acteurs en entreprise se mettent en situation de comprendre le vécu de la précarité. Cette opération de repérage pose la question des limites du champ de l'intervention syndicale.

Dans les cas où le phénomène de pauvreté laborieuse est identifié, certains syndicalistes préconisent la mise en place de dispositifs financiers de solidarité. Ils se retrouvent alors dans une position proche de celle des services sociaux, sans disposer de leur formation pour autant. Dans le traitement de cas individuels, les syndicats en viennent ainsi à suppléer certaines défaillances des services sociaux.

Le nombre d'allocataires des minima sociaux n'augmente plus en 2006

L'analyse de l'évolution des minima sociaux est plus sensible à la conjoncture que les indicateurs de pauvreté monétaire ou en conditions de vie. Cet indicateur permet de mesurer plus finement l'impact de la conjoncture sur la situation des personnes en difficulté. Parallèlement, l'analyse de la situation des bénéficiaires de minima sociaux permet de suivre l'évolution des situations de pauvreté faisant l'objet d'une aide de la part des pouvoirs publics. De ce point de vue, elle reflète autant les politiques sociales menées à un instant t que la situation de la pauvreté à cet instant.

Tout en rendant compte de l'évolution globale du nombre d'allocataires, l'Observatoire a choisi de concentrer son étude sur les cinq minima sociaux d'âge actif, à savoir le RMI, l'AAH, l'API, l'ASS et l'AER.

Tableau 12

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

	Conditions d'attribution	Barèmes mensuels au 1 ^{er} janvier 2008 (en euros)	Nombre d'allocataires au 31/12/2006 (en milliers)
Revenu minimum d'insertion (RMI)	Créé en 1988, il vise à garantir des ressources minimales à toute personne de 25 ans ou plus, la condition d'âge n'étant 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 de ressources du foyer allocataire prises en compte dans le calcul (base ressources).	<i>Plafond de ressources et allocation garantie :</i> Isolé 0 enf. : 447,91 € Isolé 1 enf. : 671,87 € Isolé 2 enf. : 806,24 € Couple 0 enf. : 671,87 € Couple 1 enf. : 806,24 € Couple 2 enf. : 940,62 € + 179,16 € par enfant sup. (à partir du 3 ^e).	Métropole : 1 124,60 Dom : 154,2
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 troisième anniversaire du dernier enfant ou pendant un an après isolement.	<i>Plafond de ressources et allocation garantie :</i> Femme enceinte : 566,79 € Isolé 1 enfant : 755,72 € + 188,93 € par enfant sup.	Métropole : 191,1 Dom : 26,4
Allocation supplémentaire vieillesse (ASV)	Créée en 1956, elle s'adresse aux personnes âgées de 65 ans ou plus (60 ans en cas d'invalidité au travail) et leur assure un niveau de revenu égal au minimum vieillesse. L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), entrée en vigueur en janvier 2007, se substitue aux prestations de premier étage du minimum (qui ne font pas partie des minima sociaux) et à l'allocation supplémentaire vieillesse.	<i>Plafond de ressources :</i> Personne seule : 643,29 € Couple : 1 126,77 € <i>Allocation garantie :</i> Personne seule : 628,10 € Couple : 1 126,77 €.	Métropole : 527,9 Dom : 70,6
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	Allocation chômage créée en 1984 pour les chômeurs ayant épuisé leur droit à l'assurance chômage et justifiant d'au moins cinq ans d'activité salariée au cours des dix années précédant la rupture de leur contrat de travail.	<i>Plafond de ressources :</i> Personne seule : 1 031,80 € Couple : 1 621,40 € <i>Dans la limite de ces plafonds de ressources, l'allocation versée est de :</i> 448,34 € au taux normal 643,62 € au taux majoré.	Métropole : 367,9 Dom : 25,3
Allocation équivalente retraite (AER) de remplacement	Allocation chômage créée en 2002 pour les chômeurs totalisant 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse et n'ayant pas atteint l'âge de 60 ans. Cette allocation de remplacement est versée sous conditions de ressources soit à taux plein, soit sous forme d'allocation différentielle pour assurer un minimum de ressources mensuelles. L'AER peut intervenir en complément d'allocations d'assurance chômage et est alors dénommée AER de complément.	<i>Plafond de ressources :</i> Personne seule : 1 527,36 € Couple : 2 195,58 € <i>Dans la limite de ces plafonds, l'allocation versée est de :</i> 967,86 €.	Métropole : 59,9 Dom : 0,2

Tableau 12 (suite)

	Conditions d'attribution	Barèmes mensuels au 1 ^{er} janvier 2008 (en euros)	Nombre d'allocataires au 31/12/2006 (en milliers)
Allocation veuvage (AV)	Créée en 1980 pour assurer un minimum de ressources au conjoint survivant d'un assuré social décédé. Le demandeur doit être âgé de moins de 55 ans, ne doit pas être remarié, vivre maritalement ou être en Pacs. Le dispositif est progressivement absorbé par les pensions de réversion, jusqu'à être mis en extinction en 2011.	Plafond de ressources : 693,87 € Allocation garantie : 555,10 € la 1 ^{re} et la 2 ^e année.	Métropole : 5,9 Dom : 0,2
Allocation supplémentaire invalidité	Créée en 1957, elle s'adresse aux titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente. Plus de condition d'âge depuis le 1 ^{er} janvier 2006.	Mêmes montants que l'allocation supplémentaire vieillesse.	Métropole : 111,4 Dom : -
Allocation d'insertion (AI) et allocation temporaire d'attente (ATA)	Allocation chômage créée en 1984, d'une durée maximale d'un an, réservée depuis 1992 aux détenus libérés depuis moins de 12 mois, aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ainsi qu'aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage, aux réfugiés ou personnes ayant demandé l'asile en France. Créée en 2005, l'ATA remplace l'AI pour les entrées à compter du 16 novembre 2006. Outre des conditions modifiées de versement aux demandeurs d'asile, l'ATA est ouverte à de nouvelles catégories de personnes : bénéficiaires de la protection subsidiaire, bénéficiaires de la protection temporaire ou victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme. Excepté les réfugiés, les anciens bénéficiaires de l'AI peuvent également bénéficier de l'ATA.	Plafond de ressources : ATA : montant du RMI selon la composition familiale. Dans la limite de ce plafond, le montant de l'allocation versée est de : 315,73 €.	Métropole : 21,8 Dom : 0,7
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	Créée en 1975 pour les personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse ni à une rente d'accident du travail. Le demandeur doit justifier d'un taux d'incapacité de 80 % (ou de 50 % en cas d'incapacité l'empêchant de se procurer un emploi et ne pas avoir occupé d'emploi depuis un an) et être âgé de plus de 20 ans (plus de 16 ans s'il n'ouvre plus droit aux allocations familiales).	Plafond de ressources : Célibataire : 628,10 € par mois Couple : 1 256,20 € par mois + 314,05 € par enfant à charge. Allocation garantie : 628,10 € Complément d'AAH : 100,50 € (versé sous certaines conditions).	Métropole : 776,8 Dom : 27,2

Sources : Cnaf, MSA, Unedic, Cnamts, Cnav.

Une récente stabilisation du nombre d'allocataires de minima sociaux

Le nombre d'allocataires⁵⁹ de minima sociaux (France entière) a très légèrement diminué en 2006 pour s'établir à 3,5 millions de personnes (-0,3%). Si l'on inclut les conjoints et les enfants, environ 6,4 millions de personnes étaient couvertes par les minima sociaux au 31 décembre 2006. Cette baisse globale s'explique pour l'essentiel par le repli du nombre d'allocataires du RMI, mais aussi par la baisse très

59. Il s'agit de l'allocataire administratif à qui est versée l'allocation.

forte du nombre d'allocataires de l'allocation d'insertion/allocation temporaire d'attente, cette dernière évolution tenant à des restrictions dans ses conditions d'attribution pour les demandeurs d'asile⁶⁰.

Tableau 13

Évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux entre 2005 et 2006

	2005	2006	Évolution (en %)
Ensemble des minima sociaux	3 512 900	3 503 900	-0,3
Revenu minimum d'insertion (RMI)	1 289 500	1 278 800	-0,8
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	801 000	804 000	0,4
Allocation supplémentaire vieillesse (ASV)	609 400	599 400	-1,6
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	401 600	393 200	-2,1
Allocation de parent isolé (API)	206 100	217 500	5,5
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	112 600	111 400	-1,1
Allocation d'Insertion (AI) et allocation temporaire d'attente (ATA) *	34 600	22 500	-34,9
Allocation équivalent retraite (AER) de remplacement	41 500	60 100	44,8
Allocation veuvage (AV)	6 600	6 100	-7,5
Revenu de solidarité (RSO)	10 000	11 000	10,3

NB : Certaines de ces données sont provisoires pour 2006.

* L'ATA remplace l'AI pour les entrées à compter du 16 novembre 2006.

Champ : France entière.

Sources : Cnaf, MSA, Unédic, Cnamts, Cnav.

Parmi les cinq principaux minima sociaux, qui regroupent plus de 90 % des allocataires, trois minima ont vu leur population baisser en 2006 : le RMI de 0,8 %, l'allocation supplémentaire vieillesse de 1,6 % et l'allocation de solidarité spécifique de 2,1 %. Parallèlement, la croissance régulière du nombre d'allocataires de l'AAH s'est nettement affaiblie, avec une progression de +0,4 % contre +1,9 % en 2005. En revanche, la croissance du nombre de bénéficiaires de l'API a continué à se renforcer (+5,5 % après +4,8 % en 2005).

Malgré cette stabilisation récente, une analyse de moyen terme montre que le nombre d'allocataires des principaux minima sociaux d'âge actif a augmenté en six ans. En particulier, le nombre d'allocataires du RMI a augmenté de 28 % entre 2001 et 2006⁶¹.

60. Hors ATA, le nombre d'allocataires de minima sociaux est en légère hausse (+0,1 %).

61. Les chiffres analysés ici concernent la France entière, alors que les chiffres donnés dans le tableau des onze indicateurs ne concernaient que la métropole.

Tableau 14

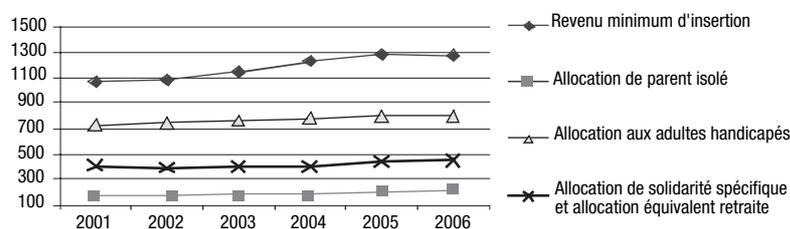
Nombre d'allocataires des cinq minima sociaux d'âge actif

Nombre d'allocataires au 31 décembre, en milliers	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ensemble des dispositifs	2 396,9	2 419,8	2 499,7	2 623,4	2 739,6	2 753,6
Taux d'évolution sur l'année (en %)	-1,2	+1,0	+3,3	+4,9	+4,4	+0,5

Champ : France entière.
Sources : Cnaf, MSA, Unedic.

Graphique 6

Évolution de l'AAH, de l'API, de l'ASS et du RMI, 2001-2006, en milliers



Champ : France entière.
Sources : Drees.

De nombreux allocataires de minima sociaux parmi les ménages pauvres

Un ménage pauvre sur trois est allocataire de l'un des principaux minima sociaux (RMI, API, minimum vieillesse, AAH) au seuil de 60 %. Au seuil de 50 %, cette proportion est presque d'un ménage pauvre sur deux. Cette différence s'explique par le fait que les ressources des ménages dont le niveau de vie est compris entre 50 % et 60 % de la médiane sont fréquemment trop élevées pour ouvrir des droits à l'un des minima sociaux.

Tableau 15

Part des ménages dont au moins un membre bénéficie de minima sociaux parmi les ménages pauvres, en %

	Minima sociaux	RMI	API	Minimum vieillesse	AAH
Seuil de pauvreté 60 %	34,5	22,0	2,1	7,9	3,1
Seuil de pauvreté 50 %	47,4	36,5	1,3	7,6	2,5

Lecture : 7,9 % des ménages pauvres (niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian des ménages) ont un membre au moins qui perçoit le minimum vieillesse.

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

Sources : Insee-DGI, ERF, 2005.

La moitié des personnes vivant dans un ménage dont l'un des membres perçoit un des principaux minima sociaux (RMI, API, minimum vieillesse, AAH) sont pauvres. Le montant des minima sociaux ramené au nombre d'unités de consommation du ménage se situe en général en dessous du seuil de pauvreté à 60 %. Par exemple, le minimum vieillesse garantissait en 2005 un montant de ressources minimal de 559,50 euros pour une personne seule et de 1 075,50 euros pour un couple. Dans les deux cas, le niveau de vie des personnes ne percevant que le minimum vieillesse se situe sous le seuil de pauvreté. En ce qui concerne le RMI, 72 % des personnes vivant dans un ménage allocataire sont considérées comme pauvres.

L'autre moitié des personnes vivant dans un ménage dont l'un des membres perçoit un des minima sociaux n'est donc pas considérée comme pauvre. Cette situation s'explique notamment par le fait que l'attribution des minima sociaux par les CAF ne prend en compte que les ressources des personnes composant le foyer allocataire (la personne, son conjoint, ses enfants et ses personnes à charge), tandis que les ménages au sens de l'Insee incluent l'ensemble des personnes partageant une même habitation. Dans certains cas, la présence dans le ménage d'un apporteur de ressources extérieur au foyer allocataire permet au ménage de franchir le seuil de pauvreté. Par ailleurs, les barèmes des prestations qui prennent en compte la composition des foyers allocataires sont légèrement plus favorables (notamment pour les familles monoparentales) que l'échelle d'équivalence utilisée par l'Insee pour calculer le taux de pauvreté en fonction de la composition du ménage.

Tableau 16

Individus pauvres (au seuil de 60 %) vivant dans un ménage dont un membre au moins bénéficie de minima sociaux

	Minima sociaux	RMI	API	Minimum vieillesse	AAH
Nombre de personnes pauvres vivant dans un ménage allocataire de minima sociaux (en millions)	2,397	1,526	0,210	0,405	0,345
Proportion de personnes pauvres parmi les personnes vivant dans un ménage allocataire de minima sociaux (en %)	48,8	72,6	60,9	43,6	19,2

Lecture : 1,526 million de personnes vivant dans un ménage allocataire du RMI sont pauvres ; elles représentent 72,6 % de l'ensemble des personnes vivant dans un ménage dont l'un des membres est allocataire du RMI.

Champ : Ensemble des individus vivant dans un ménage dont au moins un membre bénéficie de minima sociaux et dont la personne de référence n'est pas étudiante et le revenu déclaré est positif ou nul.

Sources : Insee-DGI, ERF 2005.

Les ménages pauvres (au seuil de 60 %) bénéficiaires d'un ou de plusieurs minima sociaux sont majoritairement des personnes isolées et faiblement diplômées, dans des proportions relativement proches de celles de l'ensemble de la population pauvre. Ainsi, 43 % des ménages pauvres bénéficiaires du RMI et 58 % des bénéficiaires du minimum vieillesse sont des personnes seules. Plus de huit ménages sur dix touchant le minimum vieillesse ne sont pas diplômés ou titulaires d'un CEP.

Tableau 17

Répartition des ménages pauvres allocataires de minima, selon le type de ménage et le minimum perçu

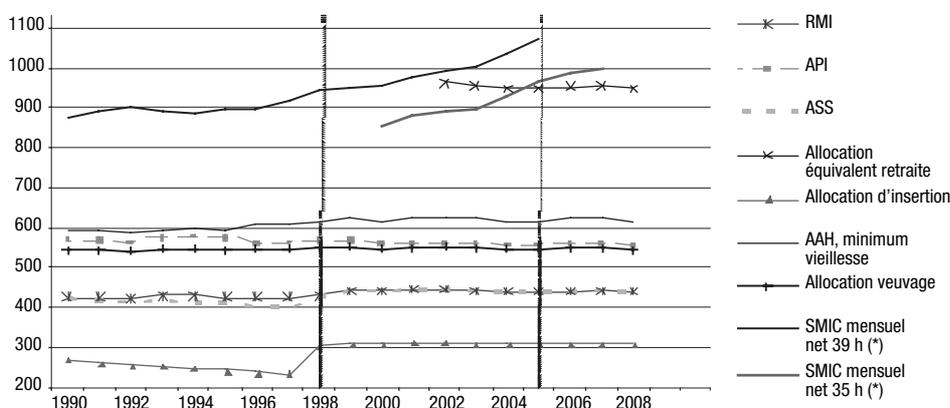
Type de ménage pauvre (seuil de 60 % du revenu médian)	Minima sociaux	RMI	API	Minimum vieillesse	AAH	Ménages pauvres	Ensemble des ménages
Ménages d'une seule personne	42,1	42,9	Ns	57,9	17,6	41,0	31,1
Familles monoparentales	22,3	24,3	88,8	2,3	14,3	14,2	7,6
Couples sans enfants	14,4	9,5	Ns	30,5	14,9	16,4	27,6
Couples avec enfant(s)	17,3	19,9	Ns	3,9	45,2	25,6	31,2
Ménages complexes de plus d'une personne	3,9	3,4	11,2	5,4	8,0	2,8	2,5
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Lecture : 57,9 % des ménages pauvres bénéficiant du minimum vieillesse sont des ménages d'une seule personne.
 Champ : Ensemble des ménages pauvres dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Une stagnation du pouvoir d'achat des minima sociaux versés aux personnes seules

Graphique 7

Évolution des minima sociaux pour une personne seule depuis 1990 en euros constants de 2007



(*) : Smic mensuel net de prélèvement (cotisations sociales, CSG, CRDS) en moyenne annuelle.

Sources : Smic, Insee. Minima sociaux, Drees.

Lecture du graphique : les montants des minima sociaux présentés ici correspondent aux montants maximaux de base versés aux personnes seules (aux femmes enceintes pour l'allocation de parent isolé [API]). L'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) permettent d'atteindre le minimum vieillesse, seuil garanti. Dans le cadre de la réduction du temps de travail (RTT) des lois Aubry du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000, la durée légale mensuelle du travail est passée à 35 heures au 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés et au 1^{er} janvier 2002 pour les autres entreprises. Durant une période transitoire (1998-2002), cinq générations de garanties mensuelles de rémunération (GMR), dont le niveau est égal au salaire minimum avant RTT, ont vu le jour. Un dispositif de convergence des différents Smic a été ensuite mis en place sur trois ans pour revenir à un Smic unique en juillet 2005. Il coexiste donc, essentiellement entre 2000 et 2005, un Smic théorique à 35 heures et un autre à 39 heures.

Les mesures de revalorisation des minima sociaux ont permis que leur pouvoir d'achat reste stable entre le début des années 1980 et le milieu des années 2000. Parallèlement, le pouvoir d'achat du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) a augmenté, en particulier depuis le milieu des années 1990. Ainsi, on assiste depuis plus de dix ans à un éloignement progressif des montants des minima sociaux par rapport au montant du Smic⁶².

La hiérarchie des minima ne s'est par contre pas modifiée au cours de la période. L'allocation équivalent retraite est le seul minima proche du Smic, le minimum vieillesse et l'allocation aux adultes handicapés sont les deux minima les plus élevés ensuite. Cette dernière allocation a légèrement augmenté par rapport à son niveau de 1990 (soit + 4,8% en euros constants). Cette hausse s'est essentiellement concentrée sur la période 1995-1999.

L'allocation d'insertion, réservée depuis 1992 aux détenus libérés de prison, aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle et aux réfugiés ou demandeurs d'asile, est avec l'ASS celle dont le montant est le plus bas. La hausse de 7,4% de l'ASS en 1998 (en euros constants) s'explique par la revalorisation consécutive à la mise en place de la loi de lutte contre les exclusions. Elle a été suivie d'une stabilité de ce minimum, désormais aligné sur les prix.

Tableau 18
Évolution du pouvoir d'achat des principaux minima sociaux d'âge actif

Base 100 en 1998				
	RMI	API	ASS	AAH
1990	99,3	100,5	98,9	96,6
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
1999	102,5	100,2	102,5	101,5
2000	102,8	99,0	102,8	100,8
2001	103,3	99,2	103,3	101,3
2002	103,4	99,3	103,4	101,6
2003	102,9	99,0	102,9	101,1
2004	102,2	98,5	102,2	100,6
2005	102,1	98,9	102,1	100,7
2006	102,4	99,1	102,3	101,0
2007	102,7	99,3	102,6	101,3

Sources : Cnaf, Drees.

62. Notons que cette comparaison, usuelle au niveau du Smic, permet d'apprécier en première approche la logique de fixation des barèmes des minima sociaux, mais ne se substitue pas à une approche comparative en termes de niveaux de vie, qui nécessite de prendre en compte toutes les ressources des ménages, et notamment l'ensemble des prestations et prélèvements sociaux et fiscaux, et leur configuration familiale.

Tableau 19

Évolution du pouvoir d'achat du Smic (*)

Base 100 en 1998						
1990	1998	1999	2000	2001	2006	2007
92,8	100,0	101,3	103,4	104,9	104,5	105,6

(*) : Smic mensuel net 39 heures jusqu'en 2001 et Smic mensuel net 35 heures à partir de 2006, en moyenne annuelle. Entre 2002 et 2005, plusieurs Smic coexistent dans le cadre du processus de réduction du temps de travail. Sources : Insee.

En base 100, depuis 1998, les évolutions du pouvoir d'achat des minima varient entre -0,7 point pour l'API et +2,7 points pour le RMI (montant pour une personne isolée sans enfant). Entre 1998 et 2007, période incluant la convergence des Smic (2002 à 2005) due à la réduction du temps de travail, le montant du pouvoir d'achat Smic mensuel net a progressé de 5,6 points, alors que celui du RMI n'a progressé que de 2,7 points.

Tableau 20

Évolution des principaux minima sociaux d'âge actif relativement au Smic, en % (*)

	RMI	API	ASS	AAH
1990	48,7	64,9	48,6	67,8
1998	45,6	60,0	45,6	65,1
1999	46,3	59,6	46,4	65,5
2000	46,2	58,6	46,3	64,7
2001	45,5	57,5	45,6	63,8
2006	44,6	56,9	44,7	62,9
2007	44,3	56,4	44,3	62,4

(*) : Smic mensuel 39 heures jusqu'en 2001 et Smic mensuel 35 heures à partir de 2006 net de prélèvements (cotisations sociales, CSG, CRDS), en moyenne annuelle. Sources : Smic, Insee. Minima sociaux, Drees.

Depuis 1990, le niveau relatif des minima sociaux d'âge actif par rapport au salaire minimum diminue. En 1990, le montant de l'API représentait 64,9% du montant du Smic; il vaut 56,4% en 2007. Le RMI connaît une érosion similaire: il passe de 48,7% du salaire minimum en 1990 à 44,3% en 2007.

L'amorce d'une diminution du nombre d'allocataires du RMI

Au 31 décembre 2006, le RMI était versé à 1 278 800 personnes⁶³ pour un montant total de 5,4 milliards d'euros. Après une forte hausse entre 2001 et 2005, le nombre d'allocataires du RMI a diminué légèrement en 2006. En 2006, cette diminution s'explique principalement par celle du nombre des allocataires les plus jeunes. Le nombre d'allocataires de moins de 30 ans a ainsi diminué de 2,9% et le nombre d'allocataires de 30-39 ans de 4,1%.

63. Données France entière.

Cette tendance à la baisse se poursuit en 2007. Elle s'explique en partie par l'amélioration du marché du travail et par la montée en charge du nouveau dispositif d'intéressement mis en place par la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi. Fin juin 2007, 103 000 allocataires du RMI bénéficiaient de ce nouveau dispositif⁶⁴. En septembre 2007, 1 181 200 allocataires percevaient le RMI, soit près de 100 000 personnes de moins qu'à la fin de l'année précédente⁶⁵.

L'impact du nouveau dispositif d'intéressement sur la baisse du nombre d'allocataires du RMI est double. D'une part, la période de cumul intégral entre l'allocation et le revenu d'activité n'est plus que de trois mois pour tous les allocataires, alors qu'elle pouvait durer de trois à six mois dans l'ancien dispositif en fonction de la date de reprise d'emploi. D'autre part, à partir du quatrième mois d'intéressement, lorsque la reprise d'activité est supérieure à 78 heures, l'allocataire change de statut: il bénéficie, en plus de sa reprise d'activité, d'une prime forfaitaire mensuelle. Si les revenus du travail sont supérieurs au plafond du RMI, la personne en intéressement n'est alors plus allocataire du RMI. Dans l'ancien dispositif, elle demeurait allocataire du RMI pendant toute la durée de la période d'intéressement, avec un cumul total ou partiel entre revenu et allocation, en fonction du niveau de revenu. Au premier trimestre 2007, on estime que la moitié de la baisse du nombre d'allocataires du RMI serait imputable au nouveau dispositif d'intéressement.

Parallèlement, la proportion des personnes au RMI qui sortent du dispositif des minima sociaux d'une année sur l'autre augmente. Ce taux, calculé au 31 décembre de l'année n+1, parmi les allocataires présents dans le dispositif en année n, progresse de près de deux points en 2005, passant de 22,3 % à 24,2 %.

Tableau 21

Persistance dans le RMI

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre/N (en milliers de personnes)	1 073,5	1 090,3	1 144,2	1 238,5	1 289,5	1 278,8
Situation un an après, au 31 décembre/N+1 (répartition en % des situations)						
Inscrits au RMI	73,3	74,3	75,4	74,0	72,3	
Inscrits à un autre minimum social d'âge actif	3,6	3,5	3,6	3,7	3,5	
Sortis des minima sociaux d'âge actif	23,1	22,2	21,0	22,3	24,2	

Champ : France entière.

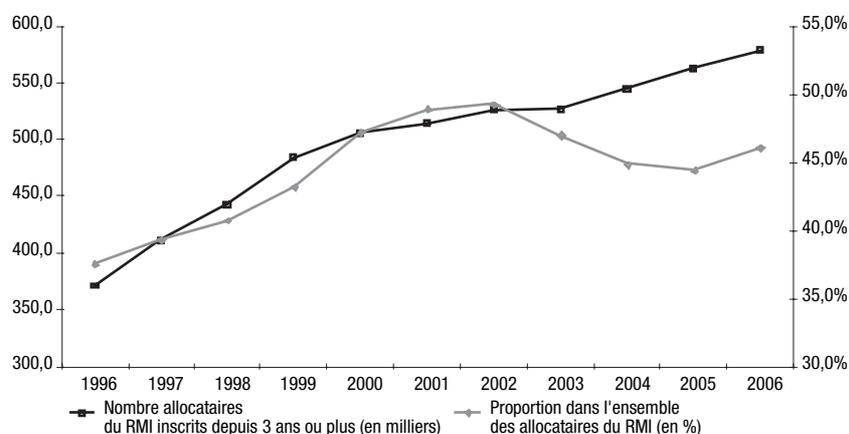
Sources : Cnaf, MSA, Unedic, Drees (Eniams).

64. Drees, *Études et Résultats*, n° 596, septembre 2007, «Le nombre d'allocataires du RMI au 30 juin 2007».

65. Il s'agit des données des CAF, hors allocataires MSA, en données corrigées des variations saisonnières.

Après une diminution entre 2001 et 2005, la part des allocataires inscrits au RMI depuis trois ans ou plus augmente à nouveau en 2006, passant de 44,5 % à 46,1 % de l'ensemble des bénéficiaires. Cette augmentation s'explique pour partie par l'amélioration de la conjoncture, qui favorise d'abord les personnes présentes depuis moins longtemps dans le RMI et augmente mécaniquement la proportion des allocataires les plus anciens, mais aussi par une augmentation du nombre d'allocataires inscrits depuis trois ans et plus. La persistance renvoie toutefois à des situations variées telles que l'attente de droits sociaux alternatifs (retraite, etc.), le chômage de longue durée, le cumul durable du RMI et d'une rémunération d'activité à temps partiel...

Graphique 8
Évolution de l'ancienneté du RMI au 31 décembre



Champ : France entière.
Sources : Cnaf.

Faible insertion professionnelle pour des allocataires de l'API de plus en plus nombreux

Au 30 septembre 2007, on dénombrait 181 00 bénéficiaires de l'API⁶⁶. Les bénéficiaires de cette allocation sont essentiellement des femmes (98 % des bénéficiaires), jeunes (90 % ont moins de 40 ans) et peu diplômées. Un nombre important de bénéficiaires de l'API ont au moins deux enfants à charge : c'est le cas de 47 % d'entre eux. Ces allocataires relèvent de deux types de prestation : soit de l'API « courte », versée pour un an à la suite de la rupture du couple (séparation, divorce) ; soit de l'API « longue », attribuée dans le cas d'un enfant à naître ou de moins de 3 ans, et versée jusqu'à ce que l'enfant atteigne 3 ans. La seconde allocation concerne 80 % des bénéficiaires.

66. Données France métropolitaine. Jusqu'en 2001, l'API faisait dans les départements d'outre-mer l'objet d'une réglementation spécifique. Pour cette raison, et bien qu'elle soit en phase d'harmonisation progressive, elle est exclue du développement qui suit.

Entre 1990 et 2006, les bénéficiaires de l'API ont augmenté de 40%. Leur nombre connaît toutefois une diminution depuis 2007 : en septembre de cette année, on dénombrait 181 000 bénéficiaires de l'API, contre 191 000 au 31 décembre 2006.

En fin de versement de l'API, le basculement vers d'autres minima sociaux est fréquent : plus de la moitié de ses allocataires perçoivent ensuite le RMI. Compte tenu de la population concernée, la sortie de cette prestation temporaire, attribuée sans obligation d'insertion et d'abord destinée à faire face à une situation familiale particulière, pose de manière cruciale la question de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Une progression constante du nombre de bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés

La progression du nombre de bénéficiaires de l'AAH est constante et régulière, d'environ 3% par an : entre 1999 et 2006, leur nombre est passé de 693 000 à 804 000 sur l'ensemble du territoire. Cette évolution est peu sensible aux fluctuations conjoncturelles. Elle résulte à la fois de la croissance des entrées dans le dispositif et de la faiblesse des sorties, notamment liée aux difficultés particulières d'insertion professionnelle de ce public⁶⁷.

Au 31 décembre 2006, sept allocataires de l'AAH sur dix avaient un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80%. Six sur dix ne touchent pas d'autre revenu que les prestations sociales.

Environ la moitié des nouveaux bénéficiaires de l'AAH étaient auparavant bénéficiaires d'un autre minimum social, notamment le RMI. À titre d'exemple, sur 5% d'entrants en AAH en 2004, près de 2% bénéficiaient de l'API l'année précédente, et près de 47% étaient allocataires du RMI⁶⁸. Pour une grande partie d'entre eux, cette situation préalable correspondait à une étape transitoire, le temps que la validation de leur handicap par la Cotorep soit effective et permette le bénéfice de l'AAH. Une autre explication tient à la sensibilité accrue à certaines pathologies des allocataires de minima sociaux, du fait de leurs conditions de vie difficiles. Enfin, il faut tenir compte du basculement à l'âge de 20 ans des enfants handicapés bénéficiant de l'allocation d'éducation spéciale dans le dispositif AAH.

Une reprise de la baisse du nombre d'allocataires de l'allocation de solidarité spécifique

Le nombre d'allocataires de l'ASS a connu une progression constante entre l'année de sa création (1984) et janvier 1997, où il a culminé à 520 000. Il a ensuite diminué jusqu'en 2005. Compte tenu des conditions d'ouverture des droits⁶⁹, les allocataires de l'ASS sont une population en moyenne plus âgée que celle des autres minima sociaux d'âge actif.

67. En 2005, 78% des personnes ayant demandé un renouvellement de leur allocation l'ont obtenue.

68. Les données qui suivent sont issues d'une contribution de la Cnaf pour les *Travaux de l'Observatoire*.

69. L'ASS est destinée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits au régime d'assurance chômage après avoir travaillé au moins cinq ans dans les dix ans précédant leur entrée au chômage, et appartenant à un ménage dont les ressources sont inférieures à un certain plafond.

En 2005, les effectifs de l'ASS ont progressé de 8,7%, sous l'effet retardé de la hausse du chômage en 2002 et 2003 – l'ASS n'intervenant en effet qu'à l'issue de la période d'indemnisation par l'assurance chômage. Cette hausse est également liée à la réforme de l'assurance chômage décidée en décembre 2002. En particulier, la réduction de 30 à 23 mois de la durée d'indemnisation pour la filière d'indemnisation la plus longue a contribué à un basculement plus fréquent ou plus précoce des chômeurs de longue durée vers l'ASS.

Depuis le milieu de l'année 2006, l'ASS a repris son évolution à la baisse, avec une diminution du nombre d'allocataires de 7,0% entre le 31 mars 2006 et le 31 mars 2007. Cette baisse s'explique à la fois par une nouvelle amélioration de la situation sur le marché du travail depuis 2005, notamment la baisse du chômage de très longue durée, par la montée en charge du dispositif de l'AER, mis en place en 2002, ainsi que par la réforme de l'intéressement. Au 30 septembre 2007, on comptait 355 000 allocataires de l'ASS (données France entière).

Des facteurs aggravants

Les personnes isolées restent particulièrement exposées à la pauvreté

Les personnes isolées (célibataires, veufs, parents isolés) se singularisent par un taux de pauvreté monétaire élevé et relativement stable depuis dix ans, aux environs de 15%. En particulier, les personnes seules entre 30 et 59 ans étaient, en 2002, 2,1 fois plus exposées au risque de pauvreté que l'ensemble de la population, alors que ce rapport était seulement de 1,4 en 1996. Ce constat vaut aussi pour les personnes seules âgées de plus de 60 ans (taux de pauvreté supérieur de 40% à la moyenne de la population) et pour les moins de 30 ans (taux supérieur de 70% à la moyenne)⁷⁰.

Le taux de pauvreté des jeunes adultes est lié en grande partie à leurs difficultés d'insertion sur le marché du travail

Les 5 millions de jeunes adultes de 18 à 25 ans qui ne vivent plus chez leurs parents sont plus exposés à la pauvreté que l'ensemble de la population. 31% d'entre eux appartiennent au quartile de revenus le plus modeste. En août 2007, le taux de chômage des jeunes actifs de moins de 25 ans était de 21%. Or, les jeunes chômeurs et inactifs ont un taux de pauvreté 3,8 fois plus élevé que ceux occupant un emploi permanent. Leurs difficultés financières sont accrues par le fait que à l'exception de ceux justifiant de charges de famille, ils ne peuvent prétendre au bénéfice du RMI.

Ces difficultés se retrouvent sur le plan de la pauvreté en conditions de vie. 17% des jeunes adultes souffrent de pauvreté en conditions de vie, contre 13% de l'en-

70. Ces chiffres, relatifs aux revenus 2002, sont issus du rapport 2006 du Cerc.

semble de la population⁷¹. 29 % d'entre eux vivent dans des logements trop petits, contre 18 % en moyenne ; 21 % des jeunes ont des découverts bancaires réguliers (13 % dans la population générale).

Les jeunes forment toutefois une population très hétérogène en termes de conditions de vie. Ainsi, seuls 10 % des jeunes en couple et sans enfants sont pauvres en conditions de vie.

Les familles monoparentales sont les plus vulnérables à la pauvreté

Les familles monoparentales sont les catégories de familles les plus exposées à la pauvreté monétaire. Près d'une personne sur quatre vivant au sein d'une famille monoparentale est confrontée à la pauvreté monétaire⁷², soit un taux deux fois plus important que dans l'ensemble de la population. Ce taux est stable sur la dernière décennie. Ces familles ne représentent que 7 % des ménages, mais constituent 20 % des ménages pauvres au sens monétaire. La part de ces familles dans la population a doublé entre 1982 et 1999. Avec une grande majorité de femmes parmi les chefs de familles monoparentales, la part croissante de ces familles dans la population contribue à expliquer l'augmentation de la proportion de femmes dans l'ensemble de la population pauvre. Dans son dernier rapport, le Secours catholique note une légère augmentation de la monoparentalité chez les personnes accueillies, en particulier celles des pères isolés.

Les familles monoparentales se caractérisent par la diversité de leur situation tant au regard de l'emploi que du logement ou de la sociabilité. Certaines de ces familles se distinguent toutefois par un cumul de vulnérabilités (jeunesse, faible niveau de diplôme, faible revenu, mauvaises conditions de logement, précarité, chômage, etc.). 8,7 % des enfants sont élevés dans une famille monoparentale, soit un taux plutôt moins élevé que dans les pays comparables (environ 10 % en Allemagne et 20 % au Royaume-Uni)⁷³.

Les mères de familles monoparentales sont particulièrement désavantagées sur le marché du travail. Elles cumulent un plus fort taux de chômage et d'inactivité, une plus grande exposition aux emplois atypiques (temps partiel, CDD, emplois aidés), ainsi que de plus faibles rémunérations⁷⁴. Les mères sont surreprésentées, par rapport aux mères en couple, dans les catégories les moins qualifiées (employées et ouvrières) et surtout parmi les chômeuses n'ayant jamais travaillé. Ces difficultés s'expliquent à la fois par un niveau de formation initiale plus faible et par la difficulté à concilier l'exercice d'un emploi et les responsabilités parentales (accès malaisé et coûteux aux dispositifs de garde des enfants).

Près du tiers des parents isolés sont aujourd'hui bénéficiaires de minima sociaux. Plus pauvres, les familles monoparentales le sont également plus long-

71. Yves Jauneau, «L'indépendance des jeunes adultes: chômeurs et inactifs cumulent les difficultés», *Insee Première*, septembre 2007.

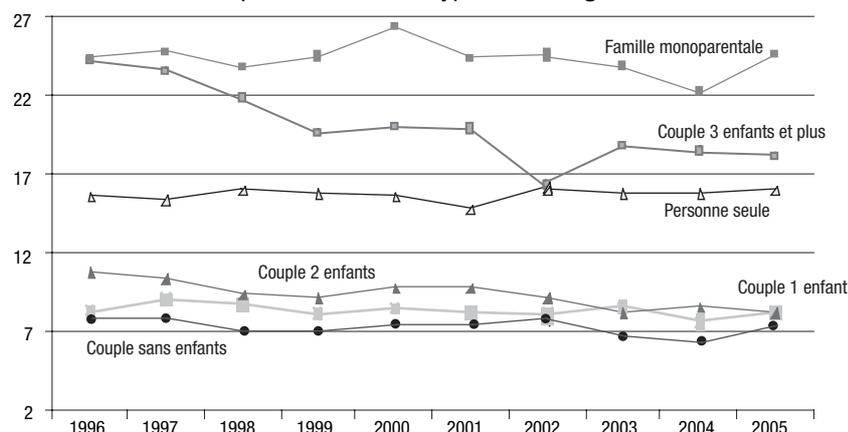
72. Au seuil de 60 % du revenu médian.

73. Rapport du Cerc, 2006.

74. A. Lambert, «Des indicateurs aux trajectoires», rapport à l'Observatoire, 2007.

temps, glissant d'une forme de pauvreté à une autre, ou d'un minimum social à un autre. Les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé basculent ainsi, dans plus d'un cas sur deux, vers le RMI. Au total, les revenus sociaux (prestations familiales et de logement, minima sociaux) constituent une part importante du revenu de ces ménages.

Graphique 9
Évolution du taux de pauvreté selon le type de ménage, en %



Sources : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux.

La pauvreté en conditions de vie se caractérise également par la surreprésentation des personnes seules et des familles monoparentales : plus de 35% des ménages pauvres en conditions de vie sont des personnes seules ou des familles monoparentales, alors que ce type de ménage ne représente que 21% de la population totale. Les personnes concernées par la pauvreté en conditions de vie sont un peu plus jeunes que celles concernées par la pauvreté monétaire : environ un tiers des individus pauvres au sens monétaire ont moins de 45 ans, alors que c'est le cas de la moitié des personnes pauvres en conditions de vie.

Le taux de pauvreté des personnes âgées seules s'est accru sur la période récente

On dénombre en France, au 1^{er} janvier 2006, environ 12,7 millions de personnes âgées de 60 ans ou plus, soit un peu plus de 20% de la population totale. D'après les projections réalisées par l'Insee, une personne sur trois sera âgée de 60 ans ou plus en 2050, si les tendances démographiques récentes se maintiennent⁷⁵.

75. Isabelle Robert-Bobee, «Projection de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050 : la population continue de croître et le vieillissement se poursuit», *Insee Première*, n° 1089, juillet 2006.

• **Le niveau de vie moyen des retraités a quasiment rattrapé celui des actifs**

Depuis les années 1970, l'amélioration du système des retraites et des carrières professionnelles a permis un quasi-rattrapage des revenus moyens de la population par ceux des retraités. Des générations ayant connu des carrières plus longues et bénéficiant de droits plus avantageux arrivent aujourd'hui à la retraite. En particulier, la montée de l'emploi féminin a réduit la part des femmes âgées ne disposant que d'une pension de réversion. En 2005, le niveau de vie moyen pour les ménages de retraités restait cependant de 10 % inférieur à celui des actifs (1 499 euros mensuels contre 1 657).

Tableau 22

Revenus moyens relatifs des retraités et des actifs en 2005 dans différents pays européens

	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
Revenus des plus de 65 ans/ revenus des moins de 64 ans	88	90	95	84	74	77

Sources : Eurostat. Les données sur les revenus ne sont pas complètement harmonisées entre les pays.

Le rattrapage du niveau de vie des actifs par les retraités est encore plus net si on intègre les revenus du patrimoine. Les retraités perçoivent en moyenne deux fois plus de tels revenus que les actifs. En outre, 74 % d'entre eux sont propriétaires de leur logement, contre 56 % des actifs. En tenant compte des revenus du patrimoine et des loyers imputés, l'écart de niveau de vie moyen entre actifs et retraités n'est plus que de 2 % en 2003. L'écart des revenus médians est de 5 %⁷⁶.

• **La hausse de leur niveau de vie s'est traduite par un important recul de la pauvreté des personnes âgées**

En 2005, 7,6 % des femmes et 6,1 % des hommes âgés de 65 à 74 ans avaient un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian, contre 12,1 % pour l'ensemble de la population⁷⁷. Pour les personnes âgées de 75 ans et plus, ces proportions étaient de 12,8 % pour les femmes et 9,2 % pour les hommes. Le taux de pauvreté des personnes âgées, qui était le double de la moyenne au début des années 1970, est actuellement beaucoup moins important que celui des actifs, quoique le taux de pauvreté des personnes les plus âgées se situe dans la moyenne de la population⁷⁸. La différence persistante de taux de pauvreté au détriment des femmes retraitées tient à leurs carrières moins complètes et aux inégalités de rémunération.

Les ménages retraités les plus modestes semblent relativement moins défavorisés que les ménages les plus modestes de la population générale. En 2004, le niveau de vie moyen du premier décile des retraités était de 8 255 euros, supérieur de 10 %

76. Conseil d'orientation des retraites, 2007.

77. Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 2005. Compte tenu des contraintes liées aux données statistiques disponibles, le développement suivant s'appuie alternativement sur la catégorie de « retraités » et de « personnes de plus de 65 ans ».

78. Conseil d'orientation des retraites, 2007. Le développement suivant s'appuie également sur un travail réalisé en 2006 par Mathilde Rousch pour la DGAS sur le thème « Pauvreté et précarité des personnes âgées ».

environ à celui du premier décile de l'ensemble de la population. La pauvreté a ainsi changé de visage, en se concentrant progressivement sur les générations plus jeunes.

Le nombre de personnes bénéficiant du minimum vieillesse a baissé continuellement entre 1959 et 2005, alors même que le minimum vieillesse a bénéficié de fortes revalorisations durant cette période. En quarante-six ans, le nombre de bénéficiaires est passé de 2,55 millions à 611 000 (dont 60 % de femmes). Ils représentent, en 2005, 4 % de la population âgée de 60 ans ou plus contre quasiment un tiers en 1959. Il s'agit dans neuf cas sur dix de personnes ayant effectué des carrières incomplètes.

• **Le rattrapage du niveau de vie moyen des actifs par les retraités s'est interrompu depuis la fin des années 1990 et le taux de pauvreté des personnes âgées seules a augmenté**

Entre 1996 et 2005, la progression du niveau de vie des plus de 65 ans a été inférieure à celle du niveau de vie des actifs (+0,8% contre +1,3%). Le niveau de vie des ménages les plus modestes a moins augmenté chez les retraités que chez les actifs sur la période récente. Entre 1998 et 2003, le niveau de vie moyen du premier décile des actifs a augmenté de 13,6% en euros constants contre 9,8% pour le premier décile des retraités.

Le minimum vieillesse (621 euros par mois pour une personne seule en 2007) connaît une progression ralentie⁷⁹. En effet, en 1990, le minimum vieillesse pour une personne seule était à peu près au niveau du seuil de pauvreté à 50%. En 2005, le minimum vieillesse ne représente plus que 88% du seuil de pauvreté à 50% (sa baisse relative est intervenue principalement à partir de 2000)⁸⁰, et est *a fortiori* très inférieur au taux de pauvreté à 60%.

Toutefois, cette donnée ne tient pas compte de la possibilité de cumuler cette prestation avec une allocation logement. En outre, le minimum vieillesse est situé sous le plafond d'attribution de l'aide à l'acquisition d'une assurance complémentaire de santé.

Parmi les retraités, le taux de pauvreté s'accroît chez les personnes seules, notamment les bénéficiaires de pensions de droit dérivé⁸¹. La solitude est un facteur essentiel de pauvreté chez les personnes âgées : trois personnes pauvres de plus de 65 ans sur quatre vivent seules. Ce sont plus souvent des femmes : 36% des femmes de plus de 65 ans perçoivent une pension de réversion contre 8% des hommes. Ce taux de pauvreté plus élevé chez les femmes âgées se retrouve dans de nombreux pays de l'Union européenne. Toutefois, une grande part des ménages de retraités modestes en France sont propriétaires de leur logement ou logés gratuitement (84% des ménages de retraités qui appartiennent au décile de revenus le

79. Le minimum vieillesse est remplacé pour les nouveaux bénéficiaires par l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) suite au décret du 12 janvier 2007.

80. Sources : Insee, Cnav. Toutefois, le minimum vieillesse est supérieur de 7% au seuil de pauvreté pour un couple (mais les personnes âgées vivent plus souvent seules).

81. Cerc, 2006.

plus modeste). La prise en compte de ce facteur par le biais de loyers imputés réduit le taux de pauvreté des retraités⁸².

Les statistiques associatives soulignent le vieillissement des personnes accueillies. Elles mettent également en évidence la montée de nouvelles formes de pauvreté parmi les personnes âgées. En effet, à côté de la pauvreté des femmes âgées et isolées, de nouveaux foyers de pauvreté semblent aujourd'hui se développer. Parmi ces « nouveaux visages de la pauvreté »⁸³ figurent notamment les personnes sans domicile fixe vieillissantes et les immigrés âgés en foyer. Comme l'a montré l'étude menée par des associations en 2006 sur les personnes âgées, le vieillissement isole et ce processus est amplifié par d'éventuelles difficultés financières.

Les inégalités de niveaux de vie sont relativement fortes chez les personnes âgées en France par rapport aux autres pays européens. Ainsi, pour les plus de 65 ans, le total des revenus touchés par les 20 % de cette europopulation dont les revenus sont les plus importants est 4,5 fois supérieur au total des revenus perçus par les 20 % les plus modestes. Ce ratio est de 4,1 au Royaume-Uni, 3,9 en Allemagne, 3 en Belgique, 2,5 au Danemark (sources Eurostat).

La prospective sur l'évolution future des niveaux de vie des retraités, et notamment de ceux aux revenus les plus modestes, est un exercice délicat qui dépend des hypothèses posées, quant aux évolutions législatives, dans les modèles utilisés, à la fois en termes d'indexation mais aussi de comportements de départ en retraite. Concernant les retraités à faibles revenus, la prospective sur leur niveau de vie est conditionnée par des hypothèses sur la revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

La France présente d'importantes disparités territoriales en matière de pauvreté

En 2002, l'Observatoire a réalisé plusieurs travaux sur la géographie de la pauvreté. Il ne disposait pas à l'époque de données territorialisées sur les revenus. Toutefois, en utilisant les données portant sur les bas revenus de la Cnaf, celles sur le chômage de longue durée et sur le logement, il a pu dresser une première carte de la pauvreté. Dans son rapport 2005-2006, l'Observatoire préconisait un approfondissement de l'observation territoriale des phénomènes de pauvreté. Cette recommandation figure également dans le rapport du Cnis de 2007, *Niveaux de vie et territoires*. Les développements ci-dessous s'inscrivent dans la ligne de ces recommandations.

Certains départements se caractérisent par de faibles niveaux de revenus⁸⁴. Il s'agit d'abord de ceux touchés par un fort taux de chômage : c'est le cas dans la

82. Driant J.-C. et Jacquot A., « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », *Économie et Statistique*, octobre 2005.

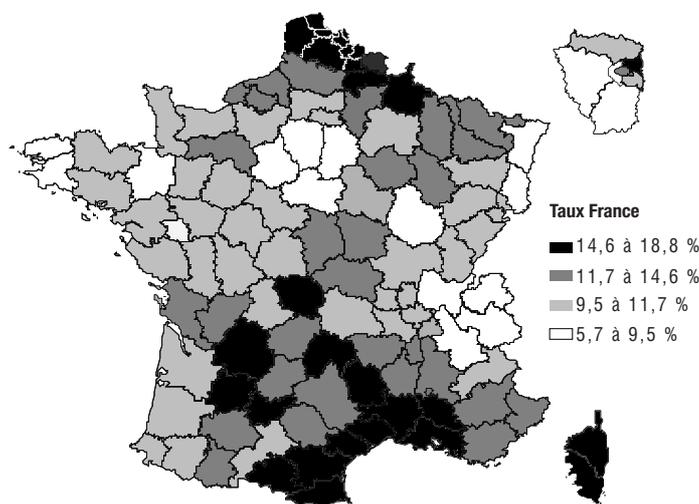
83. Lapiere-Marot A., *Inégalités de revenus et pauvreté chez les personnes âgées*, master 2 « Économie et gestion des activités sociales et médico-sociales », université Paris-Dauphine, 2006.

84. *Insee Première*, n° 1162, octobre 2007 : « Niveaux de vie et pauvreté en France : les départements du nord et du sud sont les plus touchés par la pauvreté et les inégalités ». Comme dans le cas de l'enquête Revenus fiscaux, cette enquête ne prend en compte que les ménages dits « ordinaires ».

région Nord-Pas-de-Calais, où le revenu médian mensuel des ménages est de 1 183 euros, contre 1 313 euros pour l'ensemble du territoire. Les départements ruraux comme la Creuse, l'Aude ou le Cantal ont pour leur part un revenu médian compris entre 1 152 et 1 159 euros mensuels : cette situation s'explique notamment par la forte proportion de personnes retraitées, aux revenus en moyenne plus bas que ceux des actifs, au sein de leur population.

Le seuil de pauvreté est calculé au niveau national (788 euros par mois en 2004). Il est donc le même pour chaque département et ne tient pas compte du revenu médian départemental.

Carte 1
Taux de pauvreté par département



Champ : France métropolitaine.
Sources : Insee-DGI, « Revenus disponibles localisés », 2004.

Les taux de pauvreté monétaire des départements présentent des contrastes encore plus marqués que les niveaux de vie : ils varient ainsi du simple au triple entre le département des Yvelines et ceux de la Seine-Saint-Denis ou des Pyrénées-Orientales. Par ailleurs, la physionomie de la pauvreté diffère selon les aires géographiques observées. Dans le Nord-Pas-de-Calais, le taux de pauvreté est de 16,5% et frappe particulièrement les familles nombreuses. En revanche, nombre de personnes pauvres sont légèrement en dessous du seuil de pauvreté. À l'inverse, dans les Bouches-du-Rhône, le nombre de personnes pauvres éloignées du seuil de pauvreté est particulièrement important. Dans les départements ruraux, la pauvreté touche largement les personnes âgées. En Alsace, Savoie et dans les départements de l'Ouest, le taux de pauvreté est plus faible qu'ailleurs. Les données que

l'Observatoire avaient présentées dans son rapport 2005-2006 sur la pauvreté dans les départements d'outre-mer étaient issues de l'enquête Budget des familles et n'ont pas été actualisées pour le présent rapport : l'Observatoire rendra compte de cette question dans ses prochains travaux.

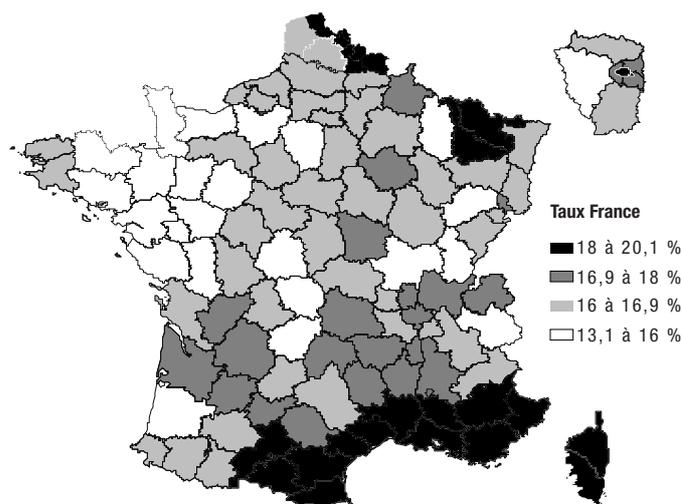
L'ampleur des inégalités de revenus varie fortement en fonction des départements : la dispersion des revenus est particulièrement forte en Île-de-France, du fait de hauts revenus plus élevés qu'ailleurs, et à l'inverse en Languedoc-Roussillon ou Nord-Pas-de-Calais, où le poids des bas revenus accroît les disparités. En revanche, la Bretagne présente une plus faible dispersion des revenus.

Sauf exceptions, plus le taux de pauvreté est élevé dans un département, plus les personnes pauvres y sont éloignées du seuil de pauvreté. Ainsi, l'intensité de la pauvreté est la plus forte dans le pourtour méditerranéen, en Corse, en Lorraine. Elle est également élevée en Île-de-France, en Aquitaine et dans le Massif central.

Carte 2

Intensité de la pauvreté

Cette carte présente, département par département, l'écart, exprimé en pourcentage, entre le niveau de vie médian des ménages pauvres et le seuil de pauvreté.



Note : La Corse est traitée comme un seul département.

Champ : France métropolitaine.

Sources : Insee-DGI, RDL, 2004.

La part des minima sociaux dans le revenu des ménages varie également fortement sur le territoire : elle est particulièrement importante dans les Pyrénées-Orientales, les Ardennes, le Nord-Pas-de-Calais et la Seine-Saint-Denis. Ce constat s'explique par une répartition inégale des allocataires de minima sociaux.

**La répartition des allocataires de minima sociaux
recoupe celle de la pauvreté**

• **La répartition des allocataires de minima sociaux sur le territoire est très inégale**

La proportion d'allocataires de minima sociaux (fin 2005) est plus importante dans les départements d'outre-mer, dans le pourtour méditerranéen et dans le nord de la France, ainsi qu'en Seine-Saint-Denis⁸⁵. Dans les DOM, la proportion d'allocataires de minima dans la population âgée de 20 ans ou plus atteint 25% en Guadeloupe et Martinique et 29% à la Réunion, contre 7% en métropole. Le bassin méditerranéen connaît également des taux élevés, notamment en Corse mais aussi dans les Bouches-du-Rhône. Dans le nord du pays, le taux avoisine 9% (Nord-Pas-de-Calais, Ardennes). Il est de 11% en Seine-Saint-Denis.

La carte qui retrace la proportion d'allocataires du RMI et de l'API dans chaque département recoupe largement la carte des taux de chômage. Les cartes du chômage et du RMI se superposent, ce qui reflète à la fois l'impact du chômage sur la précarité des ménages et le rôle de dernier volet d'indemnisation joué par le RMI. La correspondance est moins nette pour l'ASS, dont le nombre d'allocataires est aussi lié au poids spécifique du chômage de longue durée et à la part des plus de 50 ans dans la population d'un département. En prenant la répartition des allocataires des trois minima sociaux RMI, API et ASS, la carte obtenue se superpose quasiment avec la carte des taux de chômage.

Les bénéficiaires de l'AAH sont aussi inégalement répartis. Une proportion de bénéficiaires élevée dans un département est souvent liée à une situation économique défavorable et à un âge moyen élevé de la population : de 1994 à 2004, la population bénéficiaire de l'allocation a en effet significativement vieilli, la part des 50-59 ans passant de 17% à 27%. Cette évolution s'explique à la fois par le faible taux de sortie des allocataires et par l'entrée dans le dispositif d'allocataires relativement âgés. La répartition des allocataires entre départements dépend enfin de celle des équipements en structures d'accueil pour adultes handicapés.

La proportion d'allocataires du minimum vieillesse parmi les personnes âgées de plus de 60 ans est plus forte dans le sud du pays, dans les départements ruraux et les DOM. Le taux d'allocataires parmi les plus de 60 ans culmine à 21% en Corse et à 32% dans les DOM.

• **La carte de France des minima sociaux a peu évolué sur la période récente**

Depuis 1999, la répartition globale des allocataires de minima sociaux a évolué sous l'effet de la diminution du nombre d'allocataires du minimum vieillesse. De ce fait, plusieurs départements du sud de la France ont vu leur situation s'améliorer (Midi-Pyrénées, Aquitaine). Cependant, si l'on se concentre sur la proportion d'allocataires de minima sociaux d'âge actif⁸⁶ dans la population âgée de 20 à 64 ans, la

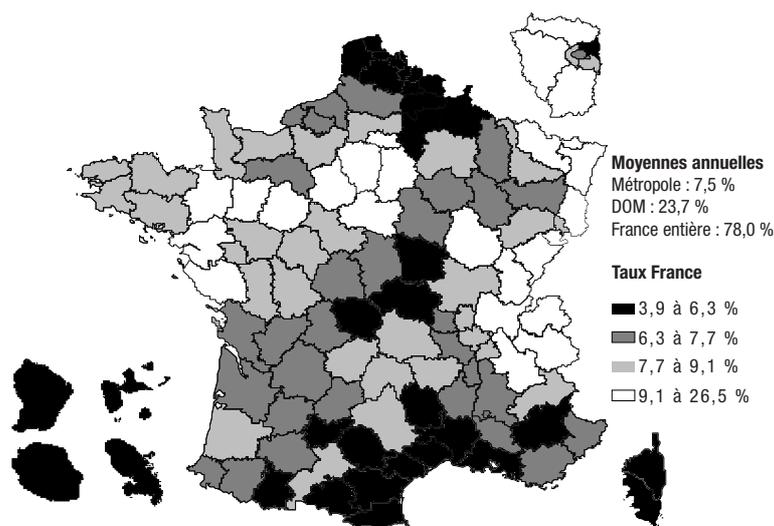
85. Drees, *Études et Résultats*, «La répartition géographique des allocataires de minima sociaux fin 2005», octobre 2006.

86. Ils représentent 80% de l'ensemble des allocataires.

hiérarchie des départements est globalement proche de celle de 1999. L'exception la plus notable est la Seine-Saint-Denis, qui a connu une détérioration sensible de sa situation avec une hausse de 2,2% sur la période.

Carte 3

Proportion d'allocataires des minima sociaux d'âge actif fin 2005 parmi la population âgée de 20 à 64 ans



Champ : France entière.

Sources : Cnaf, MSA, Unedic, Cnamts, Cnav, calculs Drees.

Le croisement de la carte des minima sociaux et de la carte des taux de pauvreté monétaires départementaux permet de disposer d'une forme de « carte de France de la pauvreté ». La hiérarchie des départements est assez proche dans les deux cas.

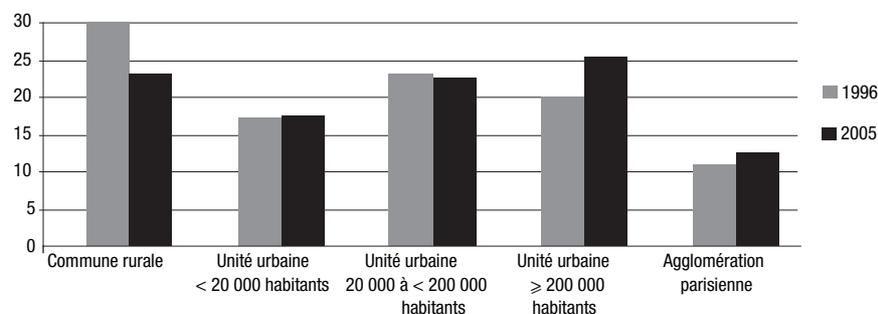
Les personnes pauvres sont davantage concentrées dans les zones urbaines

• La part de la population pauvre vivant dans les zones urbaines a augmenté sur la période récente

Au cours de la dernière décennie, on constate une augmentation forte de la part des personnes pauvres vivant dans les agglomérations urbaines. En 2005, une personne pauvre sur quatre vit dans une agglomération de plus de 200 000 habitants, contre une personne pauvre sur cinq en 1996. La population pauvre habitant dans une commune rurale n'est plus que de 1,63 million, contre 2,28 millions en 1996.

Graphique 10

Structure de la pauvreté selon la zone de résidence, en %



Champ : France métropolitaine.

Sources : Insee, « Pauvreté et niveaux de vie », 2005.

Tableau 23

Comparaison de la répartition territoriale de la population pauvre et de la population totale

	Population pauvre		Population totale	
	1996	2005	1996	2005
Commune rurale	29,9	23,0	25,7	26,5
Unité urbaine < 20 000 habitants	16,9	17,0	16,0	17,0
Unité urbaine 20 000 à < 200 000 habitants	22,9	22,4	20,7	18,6
Unité urbaine > ou = 200 000 habitants	19,9	25,1	20,5	22,1
Agglomération parisienne	10,4	12,5	17,1	15,8
Ensemble de la population	100,0	100,0	100,0	100,0

• **Les zones urbaines sensibles connaissent un revenu moyen inférieur de près d'un tiers au revenu moyen de la population et un taux de pauvreté élevé**

La loi du 14 novembre 1996 a défini 751 zones urbaines sensibles (ZUS) selon plusieurs critères (emploi, revenu, accès à certains services...) et leur a ouvert le bénéfice de mesures fiscales, sociales et d'aménagement urbain⁸⁷. Les ZUS représentent environ 6,5 % de l'ensemble de la population métropolitaine. Elles se caractérisent par la présence de «grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi»⁸⁸, ainsi que par l'écart entre leur situation sociale et celle de la ville à laquelle elles appartiennent.

Le niveau de vie moyen en ZUS s'établit à 1 130 euros par mois, contre 1 550 euros pour l'ensemble de la population métropolitaine, soit 27 % de moins. Les zones urbaines sensibles sont à la fois plus pauvres et caractérisées par un écart des revenus de la population plus faible que la moyenne. Les 10 % d'individus les

87. Une première liste de ZUS avait été fixée par décret en 1993.

88. Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

plus modestes de la population vivant en ZUS ont un niveau de vie inférieur à 610 euros mensuels (D1), tandis que les 10 % aux plus hauts revenus ont un niveau de vie supérieur à 1 730 euros (D9). Le rapport interdécile (D9/D1) en ZUS est donc de 2,8, soit un niveau inférieur à la moyenne nationale (3,15).

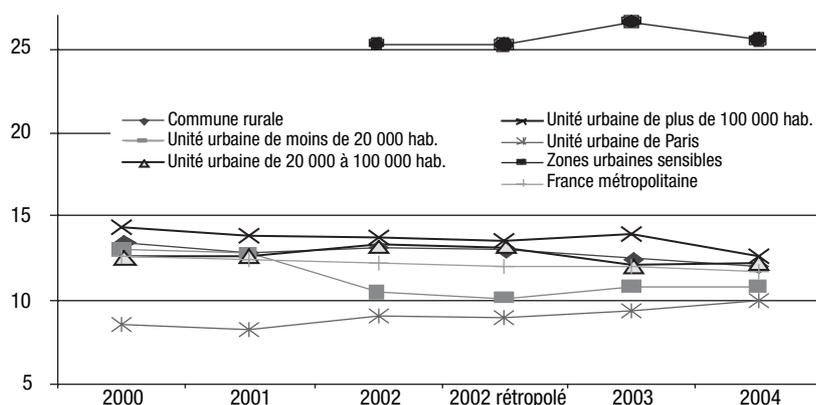
Le taux de pauvreté monétaire dans les ZUS est supérieur de près de 17 points au taux de pauvreté hors ZUS : en 2005, 27,9% des individus résidant en ZUS vivaient sous le seuil de pauvreté, contre environ 11 % hors ZUS. Depuis quelques années, le taux de pauvreté semble augmenter dans les ZUS, passant de 25,2% en 2002 à 27,9 en 2005. Cette évolution est toutefois à la limite de la significativité : les ZUS couvrant moins de 7% de la population française, la taille de l'échantillon de l'enquête sur les revenus fiscaux à partir de laquelle le taux de pauvreté est calculé est limitée. La marge d'incertitude sur les taux est de ce fait relativement forte.

Le taux de pauvreté élevé est à rapprocher des conditions d'emploi dégradées des habitants des ZUS. En 2005, 34% étaient inactifs et 14% au chômage. Par rapport à la moyenne, la population qui vit en ZUS est davantage surqualifiée pour les emplois occupés, est davantage employée en contrats précaires et subit plus de temps partiels contraints.

Quelle que soit la configuration familiale, les ZUS se caractérisent par des taux de pauvreté plus élevés que ceux de la population dans son ensemble. 42,2% des familles nombreuses (couples avec trois enfants ou plus) vivent sous le seuil de pauvreté. Les familles monoparentales présentent un taux de pauvreté quasiment équivalent (37,6%). À l'opposé, les couples sans enfant présentent un taux de pauvreté plus faible et proche de celui de l'ensemble de la population (11 %).

Graphique 11

Évolution du taux de pauvreté selon la situation urbaine et la situation en ZUS



Sources : Insee-DGI, ERF, Pauvreté à 60 % du revenu médian en euros, 2005.

La composition du revenu disponible des individus vivant en ZUS est plus proche de celle de la population pauvre que de la moyenne nationale⁸⁹. Les prestations sociales représentent 23% du revenu disponible des personnes vivant en ZUS, contre 7% hors ZUS, et 35% pour la population pauvre dans l'ensemble de la France. À l'inverse, les revenus du patrimoine ne représentent que 1% du revenu disponible de la population vivant en ZUS.

Le cas des ZUS illustre les inégalités territoriales en matière de pauvreté, qui peuvent avoir un effet négatif sur l'accès des personnes concernées aux services et aux prestations sociales. Ainsi, dans son dernier rapport, l'Observatoire national des ZUS (Onzus) montre que les inégalités en matière de santé que subissent les habitants des ZUS s'expliquent notamment par un recours différent à l'offre de soins. Les personnes habitant dans les ZUS recourent ainsi moins souvent à des médecins spécialistes (57,2% y ont recours au moins une fois dans l'année) que les personnes vivant hors ZUS (64,4%). En revanche, ils sont plus fréquemment hospitalisés (15,6% ont connu une hospitalisation au cours des douze derniers mois, contre 13,5% des personnes vivant hors ZUS). Ce recours différent à l'offre de soins peut s'expliquer par une présence moins importante et moins diversifiée de l'offre de soins de ville près de leur lieu de résidence, en particulier celle des médecins spécialistes.

En moyenne, les ZUS ne semblent pas avoir vu leurs handicaps se réduire depuis leur création. Cela tient en partie à la forte mobilité résidentielle de leurs habitants, qui tend à accentuer le poids des personnes en situation difficile dans les ZUS. Le rapport entre le taux de chômage des ZUS et celui des unités urbaines comportant une ZUS est passé de 1,9 à 2,1 entre 2003 et 2005. Toutefois, l'Onzus souligne que le raisonnement sur des moyennes cache des évolutions différenciées entre ZUS : entre 1990 et 1999, 114 ZUS ont vu leur taux de chômage augmenter moins que celui de leur agglomération, alors que dans une ZUS sur deux le taux de chômage a augmenté de 3 points plus vite que dans leur agglomération.

• **La pauvreté en zone urbaine dépasse largement le cadre des seules ZUS**

Les ZUS constituent une concentration visible de pauvreté, mais leur situation n'est pas indépendante de celle du territoire qui les entoure. La variété des situations des ZUS renvoie en effet aux inégalités territoriales plus larges en matière de pauvreté. Ainsi, on constate d'importantes disparités entre ZUS de régions différentes, comme l'illustre le taux de recours à la couverture maladie universelle complémentaire (Cmuc). La quinzaine de ZUS dans lesquelles ce taux est supérieur à 50% est située quasi exclusivement dans trois régions : Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur. À l'inverse, les trois quarts des ZUS d'Île-de-France ont un taux de bénéficiaires de la CMUC inférieur aux trois quarts des ZUS de province.

89. La composition du revenu disponible et du revenu déclaré est celle des individus des ménages dont la personne de référence a moins de 65 ans.

La spécificité des ZUS en matière de difficultés sociales et professionnelles ne doit donc pas être surestimée : plutôt qu'une situation « hors normes », les ZUS constituent une illustration d'un phénomène plus large de cumuls de difficultés sur un territoire donné. En particulier, le nombre élevé de familles monoparentales, cumulé à la faiblesse de l'offre de garde d'enfants sur ces territoires, vient renforcer les difficultés en matière de recherche d'emploi.

En outre, les ZUS correspondent à une définition juridique qui ne rassemble pas la totalité des situations de pauvreté en milieu urbain. L'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine assimile aux ZUS les quartiers présentant des caractéristiques similaires⁹⁰ : ils sont éligibles au Programme national de rénovation urbaine (PNRU), destiné à rénover entre 200 000 et 400 000 logements entre 2004 et 2013, mais ne bénéficient pas des mesures d'aide des ZUS. Par ailleurs, de nombreux centres urbains anciens ne sont pas classés en ZUS, malgré la dégradation des conditions d'habitat et l'ampleur des problèmes sociaux, et ce en raison de la part d'habitat non social.

90. « Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la Ville et du ministre chargé du Logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues. »

Encadré 10

**L'agglomération parisienne : un niveau de revenu élevé
mais des contrastes marqués entre arrondissements**

Avec 27 900 euros déclarés sur l'année (soit environ 2 325 euros par mois), le revenu moyen⁹¹ des ménages parisiens était en 2002 le plus élevé de tous les départements français, reflétant entre autres la concentration dans l'agglomération parisienne d'emplois qualifiés et rémunérateurs. Cette situation s'accompagne toutefois d'importantes disparités entre arrondissements : aux arrondissements de l'Ouest parisien, dont le revenu médian annuel est supérieur à 30 000 euros, s'opposent les arrondissements du Nord-Est, avec un revenu médian inférieur à 15 000 euros.

Sur la période récente, on observe ainsi une tendance à la polarisation de la société parisienne, qui comprend à la fois une forte proportion de cadres et de professions supérieures, et une importante population vivant en dessous du seuil de pauvreté. En 2004, près de 230 000 personnes, soit 12 % des foyers parisiens⁹², vivaient à Paris avec un revenu mensuel inférieur à 735 euros. 5,4 % des foyers parisiens étaient allocataires du RMI, contre 4,5 % au niveau national.

La ville de Paris compte 16 quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville, dont 9 ZUS : ces quartiers regroupent 17 % de la population parisienne. 19 % des habitants de ces quartiers disposent de moins de 735 euros par mois et le revenu moyen y est inférieur d'un tiers à celui du contribuable parisien moyen. Le taux de chômage y est de 17 % (allant jusqu'à 23 % dans certains quartiers). Ces quartiers concentrent également un quart des allocataires de minima sociaux de la capitale : 25 % des allocataires du RMI, 26 % des allocataires de l'AAH et 27 % de ceux de l'API.

Les familles de ces quartiers sont plus souvent des familles nombreuses (21 % des familles ont plus de deux enfants, contre 17 % en moyenne à Paris) et monoparentales (30 %, contre une moyenne parisienne de 26 %). Les ouvriers et employés forment 40 % de la population active.

Les quartiers prioritaires parisiens connaissent toutefois des dynamiques inégales. Tandis que les quartiers les plus centraux (le quartier de la porte Saint-Martin dans le X^e arrondissement, par exemple, ou encore le quartier Ternaux-Jacquard dans le XI^e arrondissement) se caractérisent par une certaine « gentrification » de leur population (augmentation de la part des familles aisées), les quartiers situés en périphérie de l'agglomération parisienne (porte de Clichy, porte de Montmartre, porte de Montreuil, quartier des Olympiades, porte de Vanves...), qui constituent la majorité des quartiers prioritaires, voient un maintien de la part des ménages les plus modestes au sein de la population.

Sources : Observatoire des quartiers parisiens, rapport annuel, 2006.

91. Le revenu médian était quant à lui de 20 600 euros.

92. Il s'agit ici de la notion de « foyer » utilisée par la Cnaf.

Chapitre 2

Des états aux trajectoires : appréhender la dynamique de la pauvreté

D'UNE manière générale, l'information statistique disponible en France en matière de pauvreté et d'exclusion est essentiellement de caractère statique, qu'elle soit issue des données d'enquêtes ou des fichiers administratifs. La constitution de séries chronologiques pour chacun des indicateurs considérés sert au suivi de l'évolution globale de la pauvreté, mais elle ne permet pas l'analyse des trajectoires individuelles. Or celle-ci est indispensable pour rendre compte des expériences vécues par les personnes et contribuer à une appréhension plus précise des phénomènes de pauvreté. En particulier, la durée des différents événements ainsi que leur enchaînement doivent être intégrés dans l'analyse pour éclairer la façon dont s'articulent, se cumulent ou se compensent les différents facteurs caractéristiques des situations de précarité économique et sociale. Ces épisodes des trajectoires individuelles doivent être resitués dans des chronologies plus globales qui font référence aux évolutions contextuelles, qu'elles soient économiques, sociales ou politiques.

Notant le déficit de données «permettant de prendre en compte les dynamiques individuelles et les trajectoires» en France, le groupe de travail «Niveau de vie et inégalités sociales» du Cnis a encouragé le développement de données de panels, c'est-à-dire le suivi d'un groupe d'individus sur tout ou partie de leur cycle de vie. Le travail de l'Observatoire s'est inscrit dans cette perspective.

Cette partie a pour objet d'éclairer les processus d'entrée et de sortie de la pauvreté en mobilisant les études de trajectoires existantes et en analysant des données administratives et d'enquêtes dans une perspective dynamique. Elle est introduite par une présentation d'ordre méthodologique destinée à préciser l'intérêt et les difficultés inhérentes à ces approches pour caractériser les phénomènes de persistance, de récurrence et de reproduction de la pauvreté. Elle met ensuite l'accent sur trois types de trajectoires de personnes en difficulté – les trajectoires des bénéficiaires de minima sociaux, les trajectoires par rapport à l'emploi et les trajectoires par rapport au logement.

Étudier les trajectoires : avancées et limites

L'intérêt d'une approche dynamique des phénomènes de pauvreté

L'étude des trajectoires de personnes en situation de pauvreté a pour objectif de mieux décrire et de mieux comprendre les phénomènes de pauvreté, en passant d'un raisonnement en termes d'état à un raisonnement en termes de processus. Les études longitudinales offrent en effet une image plus complète des phénomènes de pauvreté que celle qui ressort des études en « coupe transversale ». Elles permettent notamment de montrer l'hétérogénéité des expériences de pauvreté, en distinguant au sein d'un « groupe » de personnes pauvres la part de la pauvreté transitoire de la pauvreté récurrente, ou encore de la pauvreté durable. En outre, suivre les mêmes individus sur plusieurs années permet d'étudier l'impact sur les changements de situation des personnes de certains événements (professionnels ou familiaux, évolution du contexte social et économique ou de l'environnement local, caractéristiques individuelles) et d'en percevoir les éventuels effets différés dans le temps.

Encadré 11

Quelques exemples d'études de trajectoires

1- Les enquêtes Génération du Céreq : un outil de mesure des trajectoires d'insertion des jeunes sur le marché du travail

Même si elles ne portent pas spécifiquement sur la pauvreté, les enquêtes Génération du Céreq, menées depuis la fin des années 1990, ont constitué une approche innovante d'analyse des trajectoires. Elles étudient les trajectoires de jeunes sortant de formation initiale dans leurs premières années de vie active : l'enquête Génération 1998 traite ainsi un échantillon de 55 000 jeunes sur les 742 000 sortis de formation initiale en 1998. Le but est d'améliorer la connaissance et la compréhension des destinées d'une même génération de « sortants ». Pour ce faire, les jeunes ont été interrogés trois fois : à l'issue de trois ans (2001), cinq ans (2003) et sept ans (2005) de vie active. Une ré-interrogation à dix ans est prévue en 2008. Le questionnaire a été conçu pour permettre aux jeunes de décrire mois par mois toutes les situations qu'ils ont traversées entre leur sortie du système éducatif et la date de l'enquête dans deux domaines : emploi/famille et logement. Ces enquêtes sont toutefois confrontées à des problèmes de perte d'individus entre deux enquêtes.

2- Le panel européen des ménages

De 1994 à 2001, Eurostat (sur la base de données fournies par l'Insee pour la France) a réalisé huit vagues annuelles d'enquêtes du panel européen des ménages (un panel est un échantillon aléatoire d'individus, représentatif de l'ensemble du territoire et suivi dans le temps). Le suivi des personnes s'effectuait au moyen d'un entretien individuel combinant plusieurs thèmes : les revenus et les conditions de vie de la personne, son calendrier d'activité et les enchaînements entre les différentes étapes de sa vie professionnelle : scolarisation-emploi, emploi-chômage, emploi-retraite, etc. Le panel européen présentait l'avantage de constituer un suivi longitudinal des personnes, sur plusieurs années, selon une méthodologie permettant une comparabilité euro-

péenne des résultats. En revanche, les phénomènes d'attrition entraînaient une certaine imprécision des résultats ; par ailleurs, le suivi s'effectuait sur une période courte (sept ans).

Depuis 2001, le panel européen est remplacé par le dispositif *Statistics on Income and Living Conditions* (SILC) ou Statistiques sur les revenus et les conditions de vie (SRCV) en France.

3 - L'échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux

L'échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux (Eniams) suit l'évolution de la situation, par rapport aux minima sociaux, d'un panel d'allocataires du RMI, de l'ASS, de l'API et de l'AAH nés entre le 1^{er} et le 14 octobre, et âgés de 16 à 64 ans au 31 décembre de chaque année. Il s'appuie sur les données administratives issues des fichiers de la Cnaf, de l'Unedic et de la caisse centrale de la MSA. La situation des personnes est observée au 31 décembre de chaque année.

Au sein de cet échantillon, la Drees effectue ponctuellement des enquêtes sur un petit nombre d'individus sélectionnés aléatoirement. Du 31 décembre 2004 au second semestre 2006, elle a ainsi suivi 6 800 bénéficiaires de minima sociaux. Un entretien en face à face a eu lieu avec chacun de ces bénéficiaires, portant sur leurs trajectoires professionnelles et les modalités d'accompagnement dans l'insertion dont ils bénéficiaient.

Ce couplage entre données administratives et données d'enquête peut constituer une solution intéressante dans la mesure où elle est moins coûteuse qu'un strict suivi de panel.

4 - Le panel de la déclaration annuelle des données sociales

La déclaration annuelle des données sociales (DADS) est une formalité déclarative que doit accomplir toute entreprise employant des salariés, y compris les administrations et les établissements publics. Il s'agit d'un document commun aux administrations fiscales et sociales dans lequel les employeurs fournissent annuellement et pour chaque établissement :

- la masse des traitements qu'ils ont versés ;
- les effectifs employés ;
- une liste nominative des salariés indiquant le montant des rémunérations perçues individuellement.

Sur la base du fichier DADS, l'Insee a composé un panel en extrayant du fichier d'origine les individus nés en octobre d'une année paire. Le panel suit annuellement environ 900 000 individus, dont il étudie les périodes d'emploi ainsi que les trajectoires professionnelles et salariales. Il permet également d'examiner les politiques salariales menées au niveau des entreprises.

L'exploitation du fichier exclut les apprentis, les stagiaires, les emplois aidés, les dirigeants salariés de leur entreprise ainsi que les agents des ministères et des collectivités territoriales.

Pour caractériser les parcours observés, il est nécessaire d'identifier différents processus à l'œuvre dans chaque trajectoire :

- L'analyse des événements qui ont un impact sur les trajectoires des personnes conduit à s'interroger sur ce qui conduit les individus à se trouver en situation de pauvreté. Existe-t-il des événements « déclenchant » l'entrée dans la pauvreté (définie comme le passage sous l'un des seuils de pauvreté – monétaire, en conditions de vie...) ? Il s'agit ici d'évaluer les rôles respectifs du contexte social ou familial, des évolutions conjoncturelles et des caractéristiques individuelles des personnes dans le parcours de ces dernières.
- Les indicateurs partiels construits par les statisticiens ont permis de montrer

que les différentes formes de pauvreté (aspects monétaires, conditions de vie, difficultés d'accès aux droits) n'apparaissent pas nécessairement en même temps dans le parcours des personnes¹. Un processus temporel semble néanmoins se dessiner, suggérant l'existence de liens de causalité – instantanés ou retardés – entre les diverses formes de pauvreté : il invite à examiner les enchaînements d'états au sein des trajectoires de pauvreté.

- Enfin, l'étude des sorties de la pauvreté ou au contraire de persistance dans la pauvreté met en évidence des épisodes de pauvreté dont la durée et la récurrence varient fortement d'un individu à l'autre. Ce constat conduit à préciser l'analyse des parcours des personnes en distinguant la pauvreté transitoire, la pauvreté récurrente et la pauvreté durable.

Ces phénomènes observés dans les parcours des personnes varient en fonction de l'horizon retenu pour les études dynamiques : une étude à court et moyen termes met plutôt en avant les transitions, les épisodes et l'incidence de la pauvreté, permettant d'identifier les facteurs « déclenchant » l'entrée et la sortie de la pauvreté ; dans les études de long terme, ce sont les phénomènes de récurrence et de persistance de la pauvreté qui sont mis en évidence ; enfin, à très long terme, on s'intéresse à la mobilité intergénérationnelle et aux phénomènes de transmission-reproduction² des situations de pauvreté.

Des horizons distincts révèlent des phénomènes différents

L'analyse des dynamiques de pauvreté suppose de prendre en compte des temporalités variables, allant de quelques mois ou années au cycle de vie. La prise en compte de la temporalité dans l'analyse de la pauvreté a d'abord un intérêt méthodologique car elle permet une lecture critique des études de trajectoires, en mettant en évidence leurs horizons d'analyse : plus la trajectoire étudiée est longue, plus le contexte devient déterminant par rapport aux événements conjoncturels qui affectent l'individu. Elle permet d'autre part de mieux éclairer l'expérience individuelle des personnes : les difficultés liées à la pauvreté n'ont pas le même sens selon que celle-ci constitue un épisode transitoire ou qu'elle s'étale sur de nombreuses années voire toute une vie.

Appréhender la pauvreté comme une dynamique et non comme un état

L'étude de trajectoires de court ou moyen termes se fonde sur l'idée que la pauvreté n'est pas seulement un état mais un processus d'ancrage dans le temps d'un certain nombre de difficultés : restriction progressive de la consommation, alternance de situations de chômage et d'emploi à faible salaire, etc.

Pour certains auteurs, les études de moyen terme permettent en outre de lisser le revenu des individus. On disposerait ainsi d'une connaissance plus solide de la

1. Sur ce point, voir S. Lollivier et D. Verger, « Trois apports des données longitudinales à l'analyse de la pauvreté », *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, décembre 2005.

2. Si la durée d'observation peut varier selon les travaux, on distingue globalement le court terme (d'une année à l'autre), le moyen terme (de quatre à sept ans), le long terme (dix ans), et le très long terme (plus de dix-quinze ans).

Encadré 12

La notion de « carrière », du statut aux représentations

Le concept de carrière a d'abord été élaboré dans les études de professions pour analyser les passages d'un statut professionnel à un autre accomplis par un travailleur. Récupérée par la sociologie interactionniste américaine, la notion a été appliquée à des univers sociaux variés, parfois très éloignés du monde du travail (musiciens de jazz chez Becker, malades mentaux chez Goffman, etc.). Ainsi, pour E.C. Hughes (1937) : « Dans sa dimension objective, une carrière se compose d'une série de statuts et d'emplois clairement définis, de suites typiques de positions, de réalisations, de responsabilités (...). Dans sa dimension subjective, une carrière est faite de changements dans la perspective selon laquelle la personne perçoit son existence comme une totalité et interprète la signification de ses diverses caractéristiques et actions, ainsi que tout ce qui lui arrive. »

L'élargissement progressif de la notion de carrière est allé de pair avec l'évolution des méthodes en sociologie. Les analyses se sont recentrées sur l'individu et ont privilégié les enquêtes de terrain faites d'observations participantes et d'entretiens approfondis.

Appliquée à l'étude de la pauvreté, la notion de carrière risque de faire peser le poids de la responsabilité de l'expérience de la précarité sur les individus eux-mêmes et sur ce qui pourrait apparaître comme des échecs personnels (divorce, chômage, etc.), en oubliant du même coup les effets propres à la situation conjoncturelle ou aux mutations économiques ainsi que ceux liés au groupe social d'appartenance. La notion de carrière permet pourtant de faire droit à la diversité des expériences vécues et de rendre compte de l'évolution des représentations au cours du temps, indispensable à la connaissance de la dynamique de la pauvreté. Comme S. Paugam l'a montré à travers l'étude de la « carrière morale des assistés » – les bénéficiaires de l'aide sociale – dans son ouvrage *La Disqualification sociale*, l'installation dans l'assistance tient autant à la dégradation des revenus qu'à la transformation durable des représentations du soi engendrée par les situations de dépendance.

pauvreté monétaire en évitant les erreurs d'observation liées à la grande mobilité des revenus et en neutralisant les effets de franchissement de seuils³. Il faut distinguer les entrées et sorties durables de la pauvreté (changement d'état) des phénomènes de volatilité de revenu à très court terme (sans changement d'état à la clef). Dans cette perspective, la durée pertinente d'étude des situations de pauvreté est évaluée à quelques années, de l'ordre de cinq, afin de mieux saisir la pauvreté comme un état de privation durable.

**Appréhender les différentes phases du cycle de vie
et isoler des périodes charnières**

Une période longue d'observation permet de déceler d'éventuels phénomènes de récurrence, de persistance, ou au contraire de sortie durable de la pauvreté. On reconstitue alors des « carrières » dans la pauvreté : si ce concept présente un intérêt méthodologique, il ne saurait conduire à faire peser la responsabilité de la pauvreté sur les individus eux-mêmes en oubliant les effets du contexte socio-économique et du groupe social d'appartenance.

3. Lollivier et Verger, *op. cit.*

L'étude du cycle de vie permet de mieux identifier les phénomènes qui accompagnent les situations de pauvreté, et le cas échéant favorisent leur apparition : conditions de vie dans l'enfance, ruptures professionnelles ou familiales, accidents de santé, sans négliger le poids du contexte social et de la conjoncture macroéconomique. L'analyse dynamique vise donc à tester la pertinence des différents facteurs identifiés communément comme déterminants dans les situations de pauvreté : origine sociale, contexte local, pays d'origine, sexe, niveau de diplôme, état de santé...

Rendre compte des mécanismes de transmission de la pauvreté

À très long terme, l'étude de la pauvreté implique de s'intéresser à la mobilité sociale et à son phénomène contraire, la transmission et la reproduction de la pauvreté, ou plus largement des désavantages, entre générations. Il s'agit d'une part de déterminer quels sont les effets des handicaps que connaissent les enfants de ménages pauvres sur leur situation sociale, professionnelle, en matière de santé à l'âge adulte ; et, d'autre part, d'identifier les rôles respectifs joués par le revenu des parents, les caractéristiques familiales et celles propres aux individus dans cette situation.

À la différence de la littérature anglo-saxonne, abondante sur ces questions, les études menées en France sur le devenir des enfants de parents pauvres demeurent peu nombreuses. Cette lacune a pour raison l'absence de dispositif de suivi de cohortes sur une longue période, de l'enfance jusqu'à l'âge adulte. Pour remédier à ce manque, a été créé en mars 2006 un groupement d'intérêt scientifique, étude longitudinale française depuis l'enfance (Elfe), qui devrait suivre jusqu'à l'âge adulte une cohorte de 20 000 enfants nés en 2009.

L'analyse de la transmission de la pauvreté est pourtant fondamentale. Pour les enfants, la pauvreté n'est pas seulement une absence de ressources immédiates ; elle compromet bien souvent les chances d'une insertion sociale et professionnelle réussie à l'âge adulte. L'Eurobaromètre de 2001 sur la pauvreté et l'exclusion sociale a tenté de mesurer l'ampleur de ces phénomènes de transmission. Il en ressort que la probabilité d'avoir des difficultés financières à l'âge adulte est plus élevée pour les individus qui avaient des parents pauvres. Ce constat recoupe celui fait, au Royaume-Uni, par les auteurs du rapport *The Persistence of Poverty Across Generations*⁴ : il existe bien un lien entre pauvreté à l'adolescence et pauvreté à l'âge adulte, qui se renforcerait même au cours des générations si l'on compare le sort des cohortes nées en 1958 et en 1970 au Royaume-Uni. Dans la première cohorte, les adolescents de parents pauvres ont deux fois plus de risques de devenir pauvres que les autres ; ils en ont quatre fois plus dans la seconde cohorte.

4. Blanden J., Gibbons S., 2006, *The Persistence of Poverty Across Generations*, The London School of Economics and Political Science. Il s'agit d'une étude comparative réalisée sur deux cohortes d'enfants ayant une dizaine d'années, pour la première dans les années 1970, pour la seconde dans les années 1980.

Les études britanniques montrent que la pauvreté dans l'enfance est associée à la pauvreté à l'âge adulte, elle-même associée à la pauvreté dans la vieillesse⁵. Dans les facteurs ayant un impact sur le devenir des enfants britanniques, si le revenu des parents joue un rôle, celui-ci semble moins important que celui des caractéristiques familiales.

Encadré 13

Un exemple de prise en compte de la pauvreté intergénérationnelle dans les politiques publiques britanniques

Le 10 janvier 2008, la ministre britannique des Enfants, des Jeunes et des Familles a lancé une phase d'expérimentation sociale en matière d'intervention auprès des familles confrontées à une accumulation de difficultés. Cette action s'appuie sur le constat d'une reproduction intergénérationnelle de la pauvreté et de l'existence d'un noyau dur d'environ 140 000 familles (soit 2% des ménages avec enfants) socialement très dépendantes et cumulant les facteurs d'exclusion et de risque.

Les différents services d'aide sociale sont donc invités à travailler conjointement avec les parents et les enfants d'une même famille et à coordonner les différents volets de leur intervention (aide au logement, accès à l'emploi, protection de l'enfance, soutien à la fonction parentale, traitement de la toxicomanie et des troubles mentaux, etc.), afin d'assurer un accompagnement aussi individualisé que possible.

Distinguer les effets d'âge et de génération

L'étude des trajectoires longues des personnes est d'autant plus intéressante que la pauvreté monétaire semble présenter, toutes choses égales par ailleurs, un profil par âge en U⁶. En effet, la pauvreté monétaire tend à décroître avec l'installation dans la vie active, pour croître ensuite avec le passage au troisième âge et, surtout, au quatrième âge. Ce profil suit l'évolution des revenus au cours du cycle de vie⁷. L'absence de dispositif d'aide aux jeunes, le RMI étant sauf exceptions réservé aux individus de plus de 25 ans, décuple les risques de pauvreté à cet âge de transition et d'insertion dans la vie professionnelle. À l'autre extrémité de la pyramide des âges, le coût de la dépendance et des soins croît sans commune mesure avec les revenus. L'étude de « carrières » des individus doit permettre de mieux comprendre cette évolution et de distinguer des profils de pauvreté différents en fonction des âges de la vie.

Toutefois, si l'on réalise une analyse « en coupe », une année donnée, de ces profils par âge, cela ne permet pas d'isoler les écarts qui peuvent être dus à des effets de génération. La génération de naissance de l'individu a un impact sur sa

5. Smith N. et Middleton S., « A review of poverty dynamics research in the UK », Report, Joseph Rowntree Foundation, 2007.

6. S. Lollivier et D. Verger, *op. cit.*

7. Il faut toutefois prendre en compte dans cette analyse un effet de génération : les personnes les plus âgées ont pour partie moins cotisé, et les femmes moins travaillé, que dans les générations récentes.

situation au regard de la pauvreté. Ces effets de génération diffèrent selon les indicateurs considérés. Pour la pauvreté monétaire, la probabilité de pauvreté augmente au fil des générations : les plus récentes semblent les plus exposées, notamment du fait de la précarisation du marché du travail et du développement des formes atypiques d'emploi (CDD, intérim, temps partiel), mais aussi de la fragilisation du lien conjugal. À l'inverse, pour la pauvreté subjective⁸, on observe une probabilité de pauvreté plus élevée quand la personne de référence est née entre 1940 et 1960, et un taux plus faible pour la génération la plus récente⁹.

Seules les analyses sur longue période permettent d'isoler un profil par âge qui neutralise les effets de génération de naissance.

L'analyse dynamique de la pauvreté éclaire les processus à l'œuvre dans les trajectoires individuelles

Traditionnellement, l'analyse statique des caractéristiques démographiques et sociales des personnes pauvres permet d'isoler des populations plus vulnérables aux phénomènes de pauvreté. Les études de trajectoires ont pour but d'affiner ce constat en articulant dans le temps les différents événements qui influent, au cours du temps, sur la constitution et sur l'évolution des situations individuelles de pauvreté.

La composition familiale et la situation professionnelle jouent un rôle important dans l'entrée dans la pauvreté

La vulnérabilité des personnes à la pauvreté varie en fonction de nombreuses caractéristiques des ménages : la configuration familiale (fait d'être ou non en couple, nombre d'enfants...), la situation des membres du ménage sur le marché du travail (inactivité, chômage, formes d'emploi...), ainsi que certaines caractéristiques sociodémographiques (âge, niveau d'éducation et de diplôme, genre, état de santé...). Les ménages les plus exposés à la pauvreté sont les personnes seules et les ménages où personne ne travaille, deux catégories en progression dans la population française.

Si ces nombreuses variables sont associées à des situations de pauvreté étudiées à un instant T, elles ne sont pas nécessairement la cause de l'entrée dans la pauvreté. En la matière, les études de trajectoires menées en France et à l'étranger mettent en avant l'impact des événements familiaux et des événements sur le marché du travail.

Changer de situation d'emploi joue un rôle important dans l'évolution vers ou hors de la pauvreté. Au Royaume-Uni, la perte d'emploi est ainsi le premier facteur d'entrée dans la pauvreté¹⁰. Selon la même logique, une étude réalisée en Espagne¹¹ met en évidence le fait que le changement du statut d'emploi du chef de ménage est déterminant pour la sortie de la pauvreté. Le rôle de l'emploi dans l'entrée ou la sortie

8. La pauvreté subjective correspond à la situation des personnes qui déclarent être en situation de pauvreté.

9. S. Lollivier et D. Verger, *op. cit.*

10. Smith, Middleton, 2007, in Pollak et Gazier, *Travaux 2007-2008*.

11. Canto O., « Finding out the routes to escape poverty. The relevance of demographic vs labor market events in Spain », *Rewiew of Income and Wealth*, vol. 49, issue 4, 2003.

de la pauvreté paraît toutefois plus important chez les hommes que chez les femmes.

L'entrée dans la pauvreté dépend également des évolutions de la structure familiale. La rupture conjugale contribue au risque de dégradation des conditions de vie, non seulement du fait de l'appauvrissement qu'elle engendre, mais plus fondamentalement encore du fait de l'isolement, de la perte de sociabilité, de soutien et d'intégration qu'elle peut provoquer. L'impact de la situation familiale est particulièrement marqué chez les femmes, pour qui une rupture conjugale accroît très fortement le risque de connaître la pauvreté¹². Ce type d'événements a des conséquences d'autant plus importantes qu'il se produit dans des milieux défavorisés. Les femmes de milieux populaires sont surexposées à la transformation des risques familiaux (divorce, séparation, veuvage) en risques sociaux (précarité économique), en raison des contraintes sociales et familiales qui pèsent sur elles¹³. Elles ont la garde des enfants dans trois cas sur quatre et, du fait d'un niveau de diplôme en moyenne faible, elles ne disposent pas d'un statut socioprofessionnel avantageux leur permettant de compenser la perte de ressources financières. Symétriquement, la mise en couple favorise la sortie de la pauvreté des femmes. Au contraire, elle peut accroître le risque de pauvreté chez les hommes – par exemple lorsque le conjoint est inactif et que le ménage a des enfants à charge. De même, un changement dans la taille du ménage (mise en couple, diminution du nombre d'enfants à charge) est un facteur important de sortie de la pauvreté pour les familles monoparentales.

Les événements professionnels et les événements familiaux peuvent se compenser ou au contraire se renforcer mutuellement : par exemple, la composition du ménage peut jouer selon les cas un rôle stabilisateur ou amplificateur des difficultés professionnelles. Son rôle est stabilisateur lorsque, dans un couple, les revenus du conjoint viennent compenser, au même titre que les transferts sociaux, la perte ou la diminution des revenus d'activité de la personne. À l'inverse, l'absence de conjoint peut accentuer les difficultés professionnelles : une exploitation du panel européen des ménages¹⁴ montre que la probabilité de se trouver en situation de pauvreté est de 20 % chez les personnes sans conjoint dont le nombre d'heures travaillées diminue (soit quatre fois plus que les personnes dont le volume d'emploi n'a pas changé), tandis que pour les couples elle est de 10 %.

De son côté, le chômage peut déstabiliser le couple en exacerbant les tensions et en remettant en cause la division traditionnelle des rôles. Serge Paugam (2000), qui a calculé un « indice d'instabilité conjugale¹⁵ » en fonction de la situation en emploi, montre ainsi que l'instabilité du couple est maximale pour les chômeurs de longue durée.

12. F. Berger, C. Bourreau-Dubois et B. Jeandidier 2004, « Dynamique de pauvreté, événements matrimoniaux et événements d'emploi en Europe. Y a-t-il une différence entre les hommes et les femmes? », CEPS/instead, n° 141, juillet 2004.

13. Quelques études anciennes sur le sujet : P. Festy, M.-F. Valetas, « Contraintes sociales et conjugales sur la vie des femmes séparées », in *Données sociales*, Insee, 1990 ; C. Martin, *L'Après-divorce*, « Lien familial et vulnérabilité », Presses universitaires de Rennes, 1997.

14. Cette analyse est extraite des travaux de J.-P. Zoyem, « La dynamique des bas revenus : une analyse des entrées-sorties de pauvreté », *Document de travail Insee*, 2002.

15. Pourcentage de personnes ayant connu une rupture par rapport aux personnes vivant en couple.

Les différentes formes de pauvreté peuvent se cumuler, voire s'enchaîner

L'examen des entrées et sorties de la pauvreté monétaire ne suffit pas à indiquer quelle est la sévérité des expériences de pauvreté, ni dans quelle mesure les différentes formes de pauvreté identifiées dans le premier chapitre se chevauchent ou se superposent. Une étude dynamique de la pauvreté, associant les différents domaines où elle se manifeste (monétaire, conditions de vie, santé, pauvreté subjective...), permet de mieux comprendre dans quelle mesure des processus distincts se cumulent voire se renforcent au cours du temps.

Les formes de pauvreté auxquelles sont confrontées les personnes ne sont pas nécessairement concomitantes. Même si elles se recouvrent partiellement, les populations concernées par ces manques sont distinctes les unes des autres et présentent des profils légèrement différents. Une étude réalisée par l'Insee montre ainsi que le fait d'avoir des enfants accroît le risque de pauvreté monétaire, mais pas le risque d'être pauvre en conditions de vie ; de même, le fait d'avoir un père agriculteur augmente le risque de pauvreté monétaire, mais réduit les autres facteurs de risque, ce qui s'explique notamment par la richesse du réseau relationnel dans une partie du monde rural¹⁶.

Tableau 24

Proportion de cumuls de trois formes de pauvreté chez les ménages

Nature du cumul	% des ménages
Aucune forme de pauvreté	78,1
Une forme unique	16,0
Pauvreté monétaire*	7,0
Pauvreté en conditions de vie	5,0
Pauvreté subjective**	4,0
Deux formes	4,8
Monétaire et conditions de vie	2,0
Conditions de vie et subjective	1,3
Pauvreté subjective	1,5
Trois formes	1,1

* Il s'agit de la pauvreté au seuil de 50 % du revenu médian.

** La pauvreté subjective correspond à la situation des personnes qui déclarent être en situation de pauvreté.

Sources : Panel européen, 2001, Insee, données pondérées.

De natures différentes, ces situations de pauvreté peuvent également s'enchaîner. S'il est difficile de mettre en évidence une trajectoire type, il semble qu'existe un «cercle vicieux de désavantages» où les différentes formes de contrainte se renforcent mutuellement. L'exemple le plus manifeste réside dans le chômage qui accroît le risque de pauvreté, cette dernière rendant à son tour plus difficile le fait de retrouver un emploi.

16. Verger et Lollivier, *op. cit.*

Des travaux réalisés par l'Insee¹⁷ ont, dans le même sens, mis en évidence l'existence de liens de causalité – instantanés ou retardés – entre les formes de pauvreté. La pauvreté monétaire apparaîtrait plutôt en aval de la chaîne des causalités, contrairement à la pauvreté subjective qui arriverait assez en amont dans la trajectoire d'appauvrissement. L'arrivée des aides institutionnelles serait passablement tardive dans le processus.

Quant aux difficultés de santé, elles seraient davantage des causes que des conséquences des situations de pauvreté, un état de santé dégradé pouvant être à l'origine d'une précarité professionnelle et sociale. D'une part, mal identifiées et non soignées, les maladies et les souffrances psychiques endurées peuvent conduire à des parcours d'échecs scolaires et professionnels. D'autre part, même déclarée et prise en charge, la maladie peut avoir un impact négatif sur le parcours professionnel et le niveau de vie du ménage.

Encadré 14

Trois phases d'enchaînement possible vers la pauvreté

Des travaux réalisés par l'Insee, décrivent un enchaînement possible de diverses formes de pauvreté. Le modèle ne rend pas nécessairement compte de l'ensemble des situations : la pauvreté monétaire peut dans certains cas apparaître de manière moins progressive. On peut identifier trois étapes :

Première phase

La pauvreté subjective semble constituer un indicateur avancé des difficultés qui peuvent conduire à la pauvreté : le ménage n'arrive plus à équilibrer son budget, il tire sur ses réserves, s'endette. Pour autant, il n'est pas encore en situation de pauvreté monétaire et son équipement, reflet du passé, reste au-dessus du seuil de pauvreté en conditions de vie.

Deuxième phase

Si le manque de ressources est durable, la privation s'installe et la pauvreté en conditions de vie apparaît : le ménage ne remplace pas les biens de consommation durables, il réduit sa consommation courante. Les difficultés de santé sont aggravées, ou parfois créées, par les mauvaises conditions de vie et les privations. Elles renforcent en retour les difficultés en conditions de vie et agissent directement sur la pauvreté monétaire et relationnelle.

Troisième phase

La suite de la trajectoire, sauf survenue d'un événement positif, semble bien l'entrée en pauvreté monétaire, entrée d'autant plus probable que la santé n'est pas bonne.

Pauvreté transitoire, pauvreté récurrente et pauvreté persistante : les raisons de la persistance dans la pauvreté

Les sorties de la pauvreté concernent davantage les ménages les « moins pauvres », c'est-à-dire ceux dont le niveau de vie initial est situé entre 50 et 60 % du revenu médian. Ils représentent les deux tiers des sorties alors qu'ils ne constituent

17. Verger et Lollivier, *op. cit.*

que la moitié de l'ensemble des ménages pauvres. À l'inverse, les ménages dont le niveau de vie est le plus faible sont ceux qui restent le plus longtemps dans la pauvreté. Il existe ainsi une pauvreté « pérenne », c'est-à-dire caractérisée par la persistance de faibles ressources sur une durée significative. D'après l'exploitation du panel européen des ménages, sur une période de huit ans, environ 83% des ménages n'auraient jamais été confrontés à la pauvreté, alors que 3% auraient toujours été en situation de pauvreté¹⁸.

Les sorties de la pauvreté doivent toutefois être interprétées avec prudence en raison d'une probabilité non négligeable pour les personnes concernées de connaître à nouveau une situation de pauvreté. Les travaux réalisés à partir des cinq premières vagues de la partie française du panel européen des ménages¹⁹ montrent ainsi qu'un tiers des ménages pauvres ne le sont plus l'année d'après²⁰, mais que la moitié des sortants redeviennent pauvres au cours des deux années suivantes. Il est vrai que l'apparente variabilité de court terme des situations peut être liée à des fluctuations ponctuelles du revenu déclaré des ménages (retards de versement de certaines allocations, indemnités de licenciement, maladie, départ des enfants, etc.), mais aussi à des erreurs de mesure, qui viennent gonfler artificiellement les taux annuels de sortie de la pauvreté : les taux de sortie « réels » seraient alors plutôt de l'ordre de 10 à 15%²¹.

Sur le long terme, le suivi des individus met plus particulièrement en évidence les phénomènes de pauvreté récurrente ou persistante. La littérature anglo-saxonne distingue ainsi quatre profils en fonction de la durée et/ou de la récurrence des épisodes de pauvreté monétaire que connaissent les personnes²² : les *persistent non-poor* qui ne sont jamais pauvres pendant la période étudiée, les *transient poor* qui sont pauvres une fois pendant la période, les *recurrent poor* qui sont pauvres plusieurs fois mais jamais plus de deux ans, et les *persistent poor* qui sont pauvres pendant plus de trois ans (ce dernier seuil est fondé sur le constat empirique que la probabilité de sortir de la pauvreté chute fortement et rapidement au-delà de deux ans de pauvreté). Les comparaisons internationales mettent en évidence la part importante des pauvretés persistante et récurrente dans les phénomènes de pauvreté : sur la période 1991-1996, ces deux phénomènes représentaient entre 14 et 27% de la pauvreté monétaire au Royaume-Uni, entre 24 et 33% en Allemagne et de 35 à 40% aux États-Unis.

Des travaux récents²³ ont cherché à identifier les facteurs explicatifs des trajectoires de pauvreté persistante et récurrente, que ces facteurs soient structurels

18. Les deux analyses qui précèdent sont extraites de S. Lollivier et D. Verger, *op. cit.*

19. J.-P. Zoyem, « La dynamique des bas revenus : une analyse des entrées-sorties de pauvreté », *Document de travail Insee*, 2002.

20. Ces ménages peuvent cependant ne dépasser le seuil de pauvreté que de quelques euros sans que leur situation soit réellement changée.

21. Verger et Lollivier, *op. cit.* L'utilisation d'indicateurs lissés sur plusieurs années présente l'avantage de corriger les erreurs de mesure autour du seuil de pauvreté et les phénomènes de volatilité de certains états : dès lors, le taux de sortie est ramené à 15%.

22. R. Muffels *et al.*, « Longitudinal poverty and income inequality. A comparative panel study for the Netherlands, Germany and the UK », *Epag Working Paper*, n° 1, Colchester University of Essex.

23. P. Alcock (2006), M.R. Carter et C.B. Barrett (2006), « The economics of poverty traps and persistent poverty: an asset-based approach », *Journal of Development Studies*, vol. 42, n° 2, February 2006 ; M. Biewen (2006).

(mutations économiques...) ou liés à des caractéristiques individuelles. Ces recherches visent notamment à expliquer le fait que la probabilité de sortie de la pauvreté chute rapidement et fortement dès la première année en pauvreté²⁴, mais aussi le fait que les personnes qui ont déjà fait l'expérience de la pauvreté sont plus susceptibles de se trouver en état de pauvreté à l'avenir. Deux types d'explications sont avancés. D'une part, la persistance dans la pauvreté s'explique par l'hétérogénéité des caractéristiques individuelles, que celles-ci soient observables comme un faible niveau de formation, une expérience de chômage, un mauvais état de santé, ou bien plus délicates à identifier comme un manque de motivation ou un comportement général défavorable à l'insertion professionnelle. D'autre part, en référence à la dépendance d'état (*state dependence*), la pauvreté présente augmente le risque de pauvreté future, en raison de divers mécanismes : stigmatisation et discrimination, découragement, addictions, dégradation de l'état de santé, changement de milieu social, apparition de tensions familiales à l'origine de séparations.

Les associations de solidarité sont particulièrement bien placées pour observer les phénomènes de récurrence et de persistance de la pauvreté. Certaines accompagnent des personnes et des familles dans la durée, parfois même sur plusieurs générations. Ce cheminement permet la construction de « récits de vie ».

Encadré 14

Deux histoires familiales

M. et Mme Blanchard se sont retrouvés en situation de surendettement au moment de la naissance de leur second enfant : au moment de sa grossesse, Mme Blanchard a dû arrêter de travailler, ce qui n'a plus permis au couple de rembourser ses différents crédits à la consommation. Hébergés à l'hôtel, ils ont reçu une offre d'hébergement inadaptée, qui supposait de séparer la famille en la logeant dans différents foyers. « Les personnes comme nous, une fois expulsées, c'est fini, nous ne pouvons pas retrouver de logement. À chaque fois que nous téléphonons, on nous demande les quittances. Nous, nous n'avons pas les quittances puisque nous avons été expulsés. Une fois que tu as été expulsé, tu n'as plus le droit à rien. »

M. et Mme Kofhik ont fait à l'âge de 20 ans l'expérience de la rue, de la petite délinquance et des addictions. Sans domicile à la naissance de leur enfant, ils se sont vu retirer la garde de celui-ci. L'aide d'une association leur a permis de retrouver un emploi, d'abord dans une entreprise d'insertion, ensuite en entreprise « classique », et de reprendre la garde de leur enfant. « Il ne faut jamais laisser la pauvreté rentrer, c'est-à-dire qu'il ne faut pas montrer à l'enfant nos difficultés. Lui, son problème, c'est l'école et rien d'autre. Quand la famille n'avance pas, le gosse peut faire un blocage. »

Extrait de « Familles en grande pauvreté aujourd'hui en France », Gérard Bureau in *Revue Quart Monde*, n° 203, août 2007.

24. M.J. Bane, D.T. Ellwood, 1986, « Slipping in and out of poverty: the dynamics of spells », *Journal of Human Resources*, vol. 21, Issue 1, 1986 ; B. Gazier, « Implicites et incomplètes : les théories économiques de l'exclusion », in Paugam S. (dir.), *L'Exclusion, l'état des savoirs*, La Découverte, 1996.

L'étude des trajectoires : aspects méthodologiques

Trois méthodes de collecte des données doivent être distinguées

Les enquêtes rétrospectives. Ces enquêtes, qui consistent à interroger les enquêtés sur leur passé, donnent des informations sur les trajectoires, mais elles présentent des difficultés méthodologiques. Les problèmes de mémoire sont importants, ainsi que la reconstruction *a posteriori*. Les personnes à très bas revenu ayant une espérance de vie inférieure à la moyenne, ces enquêtes ont une probabilité plus importante de toucher plus difficilement ces populations (décès prématurés).

La constitution de panels administratifs. Les données issues de la gestion de prestations sociales et de dispositifs de politiques publiques ou encore d'inscriptions comme demandeurs d'emploi peuvent être utilisées pour constituer des panels. En effet, elles présentent l'avantage de fournir des informations individuelles et régulièrement actualisées (voire « historiques », comme dans le cas du fichier de l'ANPE) permettant d'appréhender des phénomènes d'entrée-sortie, et de mesurer des durées de perception ou de passage. Cependant, les modes de collecte et la nature des informations indispensables à la délivrance d'un service rendent parfois délicat le passage à des données directement pertinentes pour l'observation et l'analyse des phénomènes de pauvreté. En particulier, le découpage entre différentes institutions, voire leur organisation territoriale spécifique, implique que l'on puisse procéder à des rapprochements entre des fichiers administratifs d'origine variée comme le montre l'exemple de l'échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux (Eniams). De plus, certaines populations peuvent ne pas faire valoir leurs droits, échappant ainsi au recensement des administrations. Quoi qu'il en soit, ces bases administratives devraient pouvoir, en respectant des protocoles déontologiques précis, améliorer la connaissance des trajectoires individuelles.

Les données longitudinales collectées par voie d'enquêtes (panel européen des ménages, enquêtes Génération du Céreq). Il s'agit d'enquêtes menées par sondage auprès d'un échantillon de la population de référence. Les personnes sont interrogées à plusieurs reprises, ce qui permet de recueillir une information plus précise, mieux datée et avec moins d'effets de reconstruction (notamment sur les perceptions). Cela n'exclut pas des parties rétrospectives.

Le cas échéant, ces enquêtes peuvent être liées aux panels administratifs, comme c'est le cas pour les enquêtes spécifiques menées par la Drees à intervalles réguliers auprès d'un petit nombre de bénéficiaires tirés au sein de l'Eniams.

Qu'elle soit fondée sur l'une ou l'autre de ces démarches, la construction de données relatives à des trajectoires individuelles rencontre un certain nombre de difficultés, qui ne sont cependant pas insurmontables. Par définition, ce type d'enquête implique un effort financier soutenu dans le temps. Il nécessite également un soin particulier pour tenir compte des oublis propres au fonctionnement différencié de la mémoire. Enfin, il suppose de définir des modalités de fidélisation des personnes enquêtées pour pallier les phénomènes d'attrition inhérents aux interro-

gations successives des mêmes individus, mais qui peuvent revêtir une acuité particulière pour des personnes en grande difficulté ou dont les trajectoires sont particulièrement accidentées. Dans ce domaine, des outils statistiques appropriés peuvent sans doute apporter une partie des réponses nécessaires.

Au-delà des modes de collecte de l'information, les données longitudinales impliquent également une réflexion sur la construction et le choix des indicateurs susceptibles d'en transcrire la richesse et la complexité. Ainsi, par exemple, lorsque l'on dispose d'informations sur une succession d'états, leur signification n'est pas identique selon la durée de chacun ou encore selon leurs enchaînements. De même, il est intéressant de relier les perceptions individuelles de situations passées au contexte du moment où elles sont exprimées.

Trois exemples d'études de trajectoires

Les trajectoires présentées ici associent une approche par publics, les bénéficiaires de minima sociaux, les jeunes, et une approche par domaines les trajectoires dans l'emploi et le logement. Le choix de croiser ces deux approches répond au souhait de l'Observatoire de ne pas se limiter à décrire des trajectoires de publics, mais de mettre aussi en évidence la logique propre aux différents domaines d'étude considérés.

Les trajectoires dans les minima sociaux : maintien et sortie des dispositifs

Au cours de la période récente, la durée passée par les allocataires dans les dispositifs de minima sociaux s'est allongée. À l'échelle nationale, on observait ainsi en 2006 qu'un tiers des allocataires percevant le RMI étaient inscrits dans ce dispositif depuis plus de cinq ans et que plus d'un quart des allocataires de l'ASS avaient une ancienneté d'inscription supérieure à quatre ans.

Le nombre élevé de foyers allocataires de minima sociaux (3,5 millions de personnes fin 2006)²⁵, associé à l'idée d'une persistance dans ces dispositifs, a alimenté le débat sur la mise en place d'outils de suivi des trajectoires des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif. Des outils comme l'Eniams, présenté plus haut, ont cherché à répondre à cette nouvelle demande sociale.

Apprécier les dynamiques d'insertion des allocataires de minima sociaux à partir de leurs trajectoires présente en effet un double intérêt.

D'une part, cela permet de dépasser une opposition trop simple entre deux situations « extrêmes » que peuvent connaître les allocataires : le maintien dans le dispositif et la sortie des minima. Du fait des mécanismes et des objectifs des différents minima sociaux (critères d'admission, mécanismes d'intéressement, barèmes...), il existe de nombreuses situations intermédiaires telles que les sorties progressives (découlant notamment du mécanisme d'intéressement), les sorties différées, liées à

25. Soit 7 % de la population française âgée de 16 ans ou plus.

l'accès à des prestations sociales alternatives, ou les reprises d'emploi sans sortie des minima – qui s'expliquent entre autres par le temps de travail et le niveau de rémunération de l'emploi considéré.

D'autre part, dans un contexte économique et social marqué par une instabilité accrue des situations professionnelles et familiales, l'étude des trajectoires permet de s'interroger sur la pérennité des sorties et, inversement, sur les passages répétés par les minima sociaux. Ce type d'étude apporte ainsi un éclairage complémentaire sur les liens que ces dispositifs entretiennent avec le marché du travail, au-delà de leur objectif premier de lutte contre la pauvreté.

La sortie vers l'emploi ne constitue que l'un des aspects des trajectoires dans les minima

• L'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux ne se réduit pas au retour à l'activité

Les actions d'insertion destinées aux bénéficiaires de minima sociaux prennent des formes diverses : il peut s'agir d'une aide à la recherche d'un emploi, de la résolution d'un problème de logement, de santé, de mobilité ou de garde d'enfants, de l'accès à une formation adaptée, de la résolution d'un problème familial, de la participation à un projet collectif de resocialisation...

D'une manière générale, les démarches d'insertion varient selon l'allocation considérée : originellement conçue comme un salaire maternel (elle était versée pour éviter aux mères d'avoir à travailler), l'allocation de parent isolé reste attribuée sans obligation d'insertion sociale ou professionnelle, même si les incitations à s'engager dans une démarche d'insertion ont été récemment renforcées²⁶. Les bénéficiaires de l'API figurent désormais parmi les cibles prioritaires des contrats aidés du plan de cohésion sociale et bénéficient des mesures d'intéressement instaurées par la loi du 23 mars 2006²⁷. De leur côté, les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés ne sont pas identifiés comme un public cible des politiques de lutte contre le chômage et l'exclusion²⁸, bien que la loi du 11 février 2005 permette aux allocataires de cumuler allocation et revenus d'activité jusqu'à 1,3 Smic et étende l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés aux bénéficiaires de l'AAH. En revanche, en application de l'article L.262-37 du Code de l'action sociale et des familles, les bénéficiaires du RMI doivent conclure, dans les trois mois suivant la mise en paiement de l'allocation, un contrat d'insertion avec le président du conseil général.

Si 77% des allocataires du RMI interrogés en 2006 par la Drees déclaraient avoir bénéficié d'un accompagnement, celui-ci ne signifie pas nécessairement la signature d'un contrat d'insertion : il peut s'agir du suivi de la personne par un référent, comme c'est le cas de 60% des allocataires. Il peut également s'agir de la signature d'un

26. L'article L. 263-18 du CASF dispose ainsi : « Les personnes bénéficiant du droit à l'allocation de parent isolé dans les conditions prévues à l'article L. 524-1 du Code de la sécurité sociale peuvent souscrire l'engagement de participer aux activités d'insertion sociale et professionnelle mentionnées à l'article L. 262-1 et tenant compte de leur situation particulière. »

27. Ce dispositif est présenté dans le premier chapitre de ce rapport.

28. Audit de modernisation, *Rapport sur l'allocation aux adultes handicapés*, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, avril 2006.

contrat d'insertion dans 44 % de cas, ou encore de la participation à une action d'insertion dans 40 % des cas. Ces trois modalités ne se recoupent que partiellement : seuls 20 % des allocataires déclareraient avoir bénéficié des trois formes d'accompagnement. Inversement, 23 % des allocataires déclarent ne bénéficier d'aucune forme de suivi.

Pour les allocataires du RMI participant à une action d'insertion, l'insertion professionnelle constitue la principale démarche : trois allocataires sur quatre²⁹ déclarent qu'au moins l'une de leurs actions est tournée vers l'obtention d'un emploi, et neuf sur dix sont engagés soit dans une recherche d'emploi, soit dans la recherche d'une formation. Les autres actions répondent davantage à des besoins spécifiques de certains allocataires. Elles bénéficient dans l'ensemble d'une très bonne appréciation : 80 % des personnes interrogées déclarent que l'accompagnement social dont elles ont bénéficié les a un peu ou beaucoup aidées.

Les parcours d'insertion professionnelle ne doivent pas être déconnectés de l'ensemble des politiques d'insertion, celles-ci n'ayant de sens que considérées dans leur globalité. La « réussite » d'une action d'insertion doit en effet être interprétée au regard des caractéristiques propres des personnes accompagnées (difficultés auxquelles elles sont confrontées, projet individuel) et des politiques d'insertion dont elles bénéficient (accueil, accompagnement, prestations sociales ou professionnelles) : le retour à l'activité à court terme, et notamment à l'emploi « classique », n'est pas la seule forme de trajectoire positive d'insertion. Certaines actions, dont les résultats sont difficiles à mesurer (par exemple, les progrès accomplis par une personne en démarche de resocialisation), constituent également des exemples de trajectoires « réussies », dans la mesure où elles contribuent à restaurer l'autonomie de la personne qui en bénéficie.

Toutes choses égales par ailleurs, l'accompagnement des allocataires du RMI sous ses différentes formes semble avoir un impact positif sur le retour à l'activité : l'étude réalisée par la Drees estime ainsi qu'une personne bénéficiant d'un accompagnement a 20 % de chances supplémentaires de retrouver un emploi³⁰. Ce résultat doit toutefois être nuancé, dans la mesure où les caractéristiques individuelles des personnes ainsi que la qualité de chaque accompagnement restent difficiles à mesurer dans le cadre d'une enquête de nature déclarative.

En effet, certaines caractéristiques de diplôme ou d'ancienneté dans les dispositifs sont surreprésentées parmi les bénéficiaires d'une action d'insertion. L'accompagnement bénéficie ainsi davantage aux allocataires d'âge moyen (de 30 à 49 ans) et ayant une ancienneté de deux à cinq ans dans le dispositif. La probabilité de bénéficier d'une action d'insertion est également plus forte chez les alloca-

29. Ces chiffres et ceux qui suivent sont issus des résultats de l'enquête effectuée par la Drees en 2006 auprès de 6 800 personnes bénéficiaires de minima sociaux, dont 3 600 allocataires du RMI, en décembre 2004 ; les résultats sont présentés dans Drees, *Études et Résultats*, n° 599, « L'accompagnement des bénéficiaires du RMI dans leurs parcours d'insertion », septembre 2007.

30. L'analyse de la Drees compare la probabilité de retrouver un emploi chez un individu de référence (homme de 30 à 39 ans, sans diplôme et n'ayant pas bénéficié d'un accompagnement) et chez une personne présentant les mêmes caractéristiques mais ayant bénéficié d'un accompagnement.

taires diplômés, ce qui peut s'expliquer à la fois par la tendance des institutions à sélectionner les allocataires les plus aptes à retrouver rapidement un emploi et par la meilleure connaissance qu'ont les allocataires diplômés des mécanismes institutionnels.

• **Les entrées et sorties des minima sociaux sont très variables selon le dispositif**

Les taux d'entrées et de sorties des minima varient fortement entre dispositifs, du fait des caractéristiques propres à chaque allocation. Le renouvellement de la population des bénéficiaires, défini à partir des taux d'entrées et de sorties annuels³¹, se situe autour de 30% dans le cas du RMI et de l'allocation de solidarité spécifique. Le taux de renouvellement est particulièrement fort pour l'allocation de parent isolé, prestation dont le bénéfice est limité dans le temps³² : chaque année, il concerne 40% des allocataires de l'API. À l'inverse, l'allocation aux adultes handicapés connaît un taux de renouvellement faible, de l'ordre de 10%. Les bénéficiaires de l'AAH sont confrontés à des difficultés d'insertion prononcées, qui contribuent à leur maintien dans le dispositif.

En revanche, les taux d'entrées et de sorties observés au sein de chaque dispositif connaissent peu d'évolution d'une année sur l'autre. La sortie de l'un des dispositifs ne signifie pas nécessairement une sortie des minima sociaux : elle peut en effet aller de pair avec le maintien dans les minima, *via* le passage à une autre allocation. À titre d'exemple, plus de la moitié des bénéficiaires de l'API deviennent allocataires du RMI à la fin de leur période de perception de l'allocation³³.

• **L'accès des bénéficiaires de minima sociaux aux contrats aidés progresse lentement, après une baisse importante en 2005**

Les contrats aidés issus de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale³⁴ constituent l'un des leviers d'insertion professionnelle des bénéficiaires de minima sociaux. Deux de ces contrats, le contrat d'avenir dans le secteur non marchand et le contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA) dans le secteur marchand, leur sont plus particulièrement destinés. Les allocataires des minima sociaux peuvent également bénéficier des deux autres contrats mis en place par la loi – le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non marchand et le contrat initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand.

À la fin de l'année 2006, près de 130 000 allocataires du RMI et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) bénéficiaient de l'un de ces quatre contrats aidés.

31. Le taux de renouvellement des allocataires se définit comme la somme des entrées et sorties du minimum concerné, divisée par deux et rapportée au nombre d'allocataires présents au 31 décembre de l'année n.

32. Voir chapitre 1.

33. Cnaf, contribution pour l'Onpes, « L'API : caractéristiques des allocataires et déterminants de leur insertion professionnelle », 2007.

34. Le CI-RMA et le CIE préexistaient à la loi du 18 janvier 2005, mais ont été fortement remodelés par celle-ci. Le contrat d'avenir et le CAE sont en revanche des dispositifs nouveaux, qui se sont substitués aux anciens contrats emploi consolidé et contrats emploi solidarité.

La lente montée en charge des nouveaux contrats aidés du plan de cohésion sociale s'est traduite par une baisse de la part des bénéficiaires de minima sociaux accédant à un dispositif de politique de l'emploi. En 2005, leur part dans les embauches en contrats aidés (36%) était inférieure de 7 points à celle de 2004. Ce repli s'explique par la baisse globale des embauches dans le secteur non marchand conjuguée à la lente montée en charge des contrats d'avenir et des CI-RMA. Au second semestre 2005, les bénéficiaires du RMI ont été plus nombreux à accéder à un CAE (19 000) qu'à un contrat d'avenir (13 000). À la même période, leur part dans les embauches du secteur marchand s'élevait à 23% contre 29% en 2004.

En 2006, la part des bénéficiaires de minima sociaux dans les embauches en contrats aidés a progressé sous l'effet conjoint de la hausse globale des entrées en dispositif et de la montée en charge des contrats d'avenir et du CI-RMA. Les recrutements importants effectués par l'Éducation nationale à l'automne 2006 ont notamment contribué au redressement des embauches dans le secteur non marchand³⁵ : 33% des salariés embauchés en CAE et contrat d'avenir étaient bénéficiaires de minima sociaux au premier semestre 2006 et 37% au second semestre 2006, contre 29% au second semestre 2005. Dans le secteur marchand, les bénéficiaires de minima sociaux ont vu leur part croître : ils représentaient près de la moitié (43%) des embauches aidées du secteur marchand au second semestre 2006, contre 23% un an auparavant.

Au total, le nombre de bénéficiaires de minima sociaux embauchés en contrats aidés restait toutefois inférieur en 2006 à son niveau de 2004 (-13 000 embauches). Dans un contexte de forte augmentation du nombre d'allocataires du RMI (+13% entre 2004 et 2006), le taux d'accès des bénéficiaires du RMI aux contrats aidés³⁶ s'est réduit : il n'est que de 11% pour l'année 2006, contre 14,4% en 2004.

Ce constat d'ensemble peut être complété par une analyse dynamique portant sur les trajectoires des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif dans les contrats aidés. Le tableau suivant, qui synthétise les données fournies par une enquête de la Drees, permet d'analyser la situation au regard de l'emploi aidé en 2006 des bénéficiaires de minima sociaux de décembre 2004.

35. Après ces embauches exceptionnelles, la part des bénéficiaires de minima dans les embauches en contrats non marchands a connu un ralentissement au premier semestre 2007, avec un taux de 29%.

36. Le taux d'accès est défini ici comme le rapport entre le nombre d'embauches en contrat aidé (CIE nouvelle formule, CI-RMA, CAE, Contrat d'avenir, CES, CEC et CIE ancienne formule) au cours de l'année et le stock de bénéficiaires du RMI au début de l'année.

Tableau 25

Situation au regard de l'emploi aidé, en septembre 2006, des bénéficiaires de minima sociaux (ASS + RMI) de décembre 2004

	RMI	ASS	API
En emploi	28	25	22
Dont :			
En contrat aidé	15	21	13
Dont :			
Contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE)	33	36	33
Contrat d'avenir	24	19	17
Contrat initiative emploi (CIE)	13	20	9
Contrat d'insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA)	8	4	12
Autres contrats*	22	21	29

* Contrat de qualification, contrat de professionnalisation, CJE, CES, CEC.

Lecture : 33 % des allocataires du RMI en décembre 2004 en emploi aidé à l'automne 2006 étaient en CAE.

Champ : Bénéficiaire de minima sociaux présents en allocation en décembre 2004.

Sources : Drees. Traitement : Dares.

Toutes formes d'emploi confondues, environ un quart des allocataires de minima au 31 décembre 2004 était en situation d'emploi en septembre 2006 : cette proportion s'élève à près d'un tiers (28 %) chez les personnes bénéficiant du RMI³⁷. Elle est plus faible chez les allocataires de l'ASS (un quart des allocataires) et de l'API (un cinquième). Parmi les emplois occupés par les allocataires, la part des contrats aidés varie selon le minimum social entre 13 % et 21 %.

Plus d'un tiers des allocataires titulaires d'un contrat aidé en septembre 2006 sont embauchés en CAE. En revanche, les contrats d'avenir, destinés spécialement aux allocataires de minima, ne concernent qu'un quart des allocataires du RMI en contrat aidé, moins d'un cinquième des allocataires de l'ASS et 17 % de ceux de l'API. De même, la proportion d'allocataires embauchés en CIE reste supérieure en 2006 à celle des CI-RMA dans le secteur marchand.

• La reprise d'emploi n'apparaît pas principalement freinée par les phénomènes de trappes à inactivité

Plusieurs mécanismes incitatifs visent à l'heure actuelle à favoriser la reprise d'emploi des personnes situées en bas de l'échelle des revenus.

Le mécanisme le plus ancien concerne la demande de travail des entreprises. Le coût élevé des prélèvements sociaux rapporté à la productivité des personnes embauchées peut exercer un effet désincitatif à l'embauche. Les allègements successifs de cotisations patronales jusqu'à 1,6 Smic sont venus renforcer les incitations à embaucher des personnes faiblement qualifiées.

Le second mécanisme s'attaque aux phénomènes de trappe à inactivité du côté de l'offre de travail. On désigne par ces termes la situation de personnes disposant

37. Ce chiffre inclut les allocataires et leurs ayants droit. Les données sont tirées de l'enquête citée ci-dessus, réalisée par la Drees au second trimestre 2006.

d'allocations plafonnées en fonction du revenu (aides facultatives locales, minima sociaux, prestations sociales) et pour qui la reprise d'emploi ou l'accroissement du nombre d'heures travaillées risque de diminuer les ressources nettes disponibles du fait de la suppression ou de la limitation de certaines de ces aides, associées aux coûts de transport, de garde ou d'habillement liés à la reprise d'un emploi.

Bien qu'il ait une vocation plus large, de nature redistributive, le mécanisme de la prime pour l'emploi (PPE) vise à compenser les pertes de revenu potentielles liées à la reprise d'un emploi.

Elle prend la forme d'un crédit d'impôt négatif, comprenant une part individuelle et une part forfaitaire dépendant de la composition de la famille : la part individuelle est maximale (809 euros par an pour les revenus de 2005) pour une personne travaillant à temps plein pour un revenu égal au Smic, et décroît ensuite jusqu'à s'annuler à hauteur de 1,4 Smic. En 2005, 9,1 millions de foyers, soit plus d'un foyer sur quatre, ont perçu la PPE, pour un montant total de 2,9 milliards d'euros. Le nombre de bénéficiaires a ainsi progressé de 450 000 entre 2004 et 2005, notamment du fait des fortes hausses du Smic qui ont conduit à un tassement en bas de l'échelle des salaires (de plus en plus de salariés ont une rémunération proche du Smic). Les personnes de moins de 30 ans (33 % des bénéficiaires contre 27 % en moyenne dans la population active) et les ouvriers (50 % contre 25 %) sont surreprésentés au sein des bénéficiaires de la PPE. Sa revalorisation récente pour les personnes reprenant un emploi à temps partiel vise à conforter cette incitation. Ainsi, en 2007, une personne travaillant à mi-temps et rémunérée au Smic touchera 92,5 % de la PPE accordée à une personne employée au Smic à temps plein.

Outre la PPE, des réformes récentes des minima sociaux ont cherché à réduire le risque pour les allocataires de connaître une perte de revenu en cas de reprise d'emploi.

Encadré 16

Les principales évolutions du mécanisme d'intéressement lié au RMI

L'intéressement a pour objet de rendre attractive la reprise d'activité en garantissant au titulaire du minimum social de bénéficier d'un revenu supérieur à ce minimum pendant une certaine durée. L'intéressement permet le cumul total, puis partiel du revenu d'activité et du minimum social perçu.

Ce dispositif existe pour le RMI depuis sa création en 1988. Il a fait l'objet de deux réformes successives, en 1998 et 2001, qui l'ont rendu plus avantageux.

Les dispositions initiales

Le cumul du RMI et des revenus d'activité est partiel. Au cours des 750 premières heures de reprise d'emploi (soit 19 semaines pour un emploi à temps plein), seule la moitié des revenus d'activité est retenue dans la base ressource servant au calcul du montant des droits RMI. L'abattement varie selon la nature de l'emploi retrouvé (CES, ACCRE³⁸, autres reprises d'emploi).

38. Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise.

Les modifications apportées par la loi de 1998 contre les exclusions

Le cumul du RMI et des revenus d'activité est intégral au cours des trois premiers mois de reprise d'activité, puis les salaires sont pris en compte pour moitié pendant les neuf mois suivants. Pour les reprises d'emploi *via* un CES, l'abattement est de 33 % du montant du RMI sur toute la durée du contrat. En cas de création d'activité, il est de 100 % au cours des six premiers mois et de 50 % pour les six mois suivants.

Le dispositif actuel

La loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et portant sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux réforme le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité pour les allocataires du RMI, mais aussi de l'allocation de parent isolé (API) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Elle s'applique aux allocataires reprenant une activité à partir du 1^{er} octobre 2006. Ce nouveau dispositif d'intéressement se compose de deux périodes :

- une première période de trois mois au cours de laquelle le bénéficiaire cumule intégralement l'allocation RMI et son revenu d'activité ;
- une seconde période de neuf mois au cours de laquelle l'allocataire bénéficie soit d'un intéressement proportionnel (reprises d'emploi de moins de 78 heures), soit d'une prime forfaitaire (reprises d'emploi de 78 heures ou plus). Dans le premier cas, l'allocataire reste payé au titre du RMI. Dans le deuxième, il sort du paiement du RMI, sauf si la configuration familiale du foyer ou le niveau du revenu d'activité conduisent à des ressources inférieures au plafond prévu pour cette allocation.

Sources : « Les dispositifs d'incitation à l'activité dans le système des prestations légales », Anne-Catherine Rastier, Éric Maingueneau, *Recherches et Prévisions*, n° 85, septembre 2006 ; ANPE, *L'essentiel*, n° 62, juin 2007.

Au-delà des objectifs et des effets des dispositifs, l'existence même de trappes à inactivité d'ordre financier mérite d'être examinée. Le rapport 2004-2005 de l'Onpes soulignait ainsi que le gain financier ne paraît pas être le déterminant principal de la reprise d'un emploi.

Des facteurs non financiers comme l'âge de la personne, sa situation familiale, ses contraintes de logement influent également sur sa décision de reprendre un emploi. Interrogés sur les difficultés rencontrées pour trouver un emploi, les allocataires du RMI qui se déclarent chômeurs mentionnent rarement l'absence de gain financier attaché à la reprise d'emploi. Ils soulignent d'abord des problèmes socioprofessionnels (le manque de formation ou de qualification) ou des caractéristiques personnelles (l'âge, la santé, la maîtrise de la langue), les discriminations, puis l'absence d'emplois et les difficultés de mobilité pour se rapprocher des emplois disponibles. À l'inverse, le découragement et l'absence de gain potentiel sont peu fréquemment exprimés. Par ailleurs, parmi ceux qui ont un emploi à temps partiel qui représentent environ la moitié de ceux qui ont repris un emploi, seuls 15 % souhaitent rester à temps partiel, notamment du fait de leur situation familiale. Le temps partiel des allocataires du RMI est donc massivement contraint et non choisi.

Plus généralement, le nombre important de salariés qui travaillent à temps partiel dans un emploi à faible salaire tend à montrer que la rémunération n'est pas le facteur principal de la reprise d'un emploi. En effet, la différence de revenu entre un Smic à temps partiel et un RMI avec les droits connexes n'est pas toujours significative. En

outre, la reprise d'emploi des personnes à faible niveau de diplôme dépend pour une large part de la conjoncture économique, et notamment de l'offre d'emplois peu qualifiés, ce qui tend à réduire la part des arbitrages individuels dans ce domaine.

• **La part des revenus d'activité est faible chez les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API)**

L'exercice d'une activité professionnelle chez les bénéficiaires de l'API demeure rare: en 2004, seuls 11% des allocataires percevaient un revenu d'activité; par ailleurs, moins de 10% des allocataires faisaient l'objet d'un dispositif d'intéressement.

Contrairement au RMI, l'API est attribuée sans obligation d'insertion sociale ou professionnelle. Elle a longtemps joué le rôle d'un «salaire maternel» destiné à remplacer, chez les femmes seules élevant leurs enfants, l'exercice d'une activité professionnelle.

L'incitation à la reprise d'emploi des bénéficiaires de l'API a toutefois été renforcée au cours de la période récente: les bénéficiaires de l'API font en effet partie des cibles prioritaires des contrats aidés du plan de cohésion sociale; par ailleurs, la loi du 23 mars 2006 a renforcé les mesures d'intéressement à la reprise d'activité, en permettant notamment le cumul intégral de l'API et des revenus d'activité pendant trois mois. Dans la pratique, même si l'objectif d'aide à l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'API est désormais affirmé, l'accompagnement des CAF porte encore davantage sur l'insertion sociale.

La sortie vers l'emploi ne constitue pas le motif le plus fréquent des sorties de l'API. En 2005, plus de la moitié des allocataires de l'API deviennent allocataires du RMI après leur sortie de l'allocation.

En outre, plus de la moitié des bénéficiaires de l'API en recherche d'emploi témoignent de difficultés dans leur démarche. La difficulté la plus souvent évoquée est la garde des enfants, ainsi que l'absence de moyens de transport. La forte proportion de bénéficiaires de l'API habitant des logements sociaux peut constituer un frein à leur mobilité géographique, du fait d'un attachement fort à ce mode d'hébergement à coût modéré.

Tableau 26

Les difficultés rencontrées par les bénéficiaires de l'API qui recherchent un emploi, en %

	API courte	API longue	Ensemble
Coût de la correspondance	17	12	13
Absence de moyens de transport	51	42	44
Coût des transports	43	32	34
Absence de vêtements convenables	3	4	4
Problèmes de santé	15	11	12
Problème de garde d'enfants	42	65	60
Des difficultés à parler ou comprendre la langue française	2	5	4
Autres raisons	25	27	27

Sources: Drees - enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux 2006.

ou 26 ?

Environ la moitié des emplois occupés par les anciens allocataires de l'API sont des emplois à durée limitée (intérim, contrat d'apprentissage, contrat saisonnier). Par ailleurs, 54% des anciens allocataires de l'API occupent des emplois à temps partiel, considérés comme subis dans la très grande majorité des cas (81 %).

Encadré 17

Les récentes expérimentations d'un revenu de solidarité active en attente des résultats de l'évaluation

Préconisée à l'origine par la commission présidée par Martin Hirsch, alors président d'Emmaüs, dans son rapport « Au possible nous sommes tenus », la mise en œuvre d'un revenu de solidarité active (RSA) repose sur l'idée qu'il existerait des trappes à inactivité dissuadant les personnes situées en bas de l'échelle des revenus de reprendre un emploi. En effet, l'augmentation du revenu générée par la reprise d'emploi peut mener à la perte de certaines allocations sous conditions de ressources (aides au logement, CMU complémentaire, aides locales). S'y ajoutent les coûts monétaires liés à cette reprise d'emploi (garde d'enfants, habillement, transports).

Pour remédier à ces dysfonctionnements, le RSA s'est vu fixer l'objectif de faire en sorte que la reprise d'un travail conduise à une amélioration des revenus de la personne concernée. Il s'agit aussi de rendre plus clair et plus lisible le système d'aide aux personnes en situation de pauvreté. Le RSA intégrerait pour ce faire les différents minima sociaux, la prime pour l'emploi et le dispositif d'intéressement mis en place par la loi du 23 mars 2006. Resteraient extérieures à ce dispositif les prestations familiales forfaitaires et les allocations logement.

Dans la pratique, l'article 42 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 portant loi de finances pour 2007 et les articles 19 et 20 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat autorisent les départements qui se portent candidats à expérimenter la mise en œuvre d'un revenu de solidarité active au profit des bénéficiaires du RMI et de l'API. Les départements expérimentateurs peuvent modifier le montant, la durée, la périodicité et les modalités de versement des primes versées dans le cadre du dispositif d'intéressement prévu par la loi (prime d'intéressement et prime de retour à l'emploi). Chaque département est libre de choisir le territoire concerné par l'expérimentation et les montants qui y seront consacrés, ainsi que l'aspect sur lequel il souhaite mettre l'accent (personnes reprenant un emploi à temps partiel, composition familiale particulière...).

Le RMI peine, à lui seul, à infléchir sensiblement les trajectoires de ses bénéficiaires

Être allocataire de l'un des minima sociaux peut correspondre à des situations variées sur le marché du travail, comme l'illustre l'enquête de la Drees de juin 2006 précédemment citée³⁹. Elle met en effet en évidence la variété des trajectoires d'in-

39. Il s'agit de l'enquête, citée plus haut, réalisée par la Drees en juin 2006 auprès d'un échantillon de 6 800 bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS au 31 décembre 2004, tirés de la base Eniams. Les développements qui suivent sont issus des travaux de modélisation du RMI et d'approche des trajectoires des allocataires effectués par le laboratoire Matisse (Centre d'économie de la Sorbonne).

sersion des bénéficiaires du RMI sur une période de dix-huit mois et l'hétérogénéité de la population observée tant dans ses caractéristiques socio-économiques que dans l'usage qu'elle fait des dispositifs existants.

Sous l'angle de l'insertion professionnelle, trois situations peuvent être schématiquement distinguées chez les allocataires ayant fait l'objet de l'enquête : en juin 2006, les situations d'emploi concernent 28 % de la population, les situations d'inactivité 30 % et les situations de chômage 42 %. Pour la grande majorité des personnes interrogées, la situation au regard de l'emploi au bout des dix-huit mois est la même qu'initialement : 78 % des personnes en emploi à la première date sont en emploi à la seconde ; 74 % des chômeurs le restent et 84 % des inactifs le sont toujours. En outre, les trois quarts des personnes qui se déclarent au chômage au moment de l'enquête l'ont été sur l'ensemble de la période considérée.

Le clivage que l'on serait tenté d'établir entre les allocataires « inactifs » d'une part et les allocataires « chômeurs » ou « en emploi » d'autre part n'est toutefois pas aussi net qu'il y paraît, notamment du fait de la grande hétérogénéité de la population des inactifs. Une fraction de celle-ci est en fait constituée de chômeurs découragés par leur perception des déséquilibres du marché du travail et des défaillances de leur accompagnement. D'autres, notamment des jeunes, accèdent au contraire à l'emploi ou se rapprochent du marché du travail au cours de la période. Enfin, une autre fraction est formée de personnes dont les charges de famille constituent un frein en matière d'accès à l'emploi, ce qui pose la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

L'analyse des trajectoires parcourues entre décembre 2004 et juin 2006 met en évidence l'existence de certains flux croisés entre chômage, emploi et inactivité. Si l'on regarde dans leur ensemble chacun de ces trois états, la proportion d'inactifs reste sensiblement la même sur la période ; en revanche, celle des personnes en emploi double en fin de période, principalement grâce aux sorties du chômage. Au total, un tiers des allocataires de l'échantillon passent par l'emploi entre décembre 2004 et juin 2006.

Le fait de retrouver un emploi ne signifie toutefois pas nécessairement une sortie des minima : un tiers seulement des personnes reprenant un emploi sortent du RMI par la même occasion. Ce constat est à rapprocher de la relative fragilité des reprises d'emploi des personnes interrogées, une fragilité qu'illustre notamment le fait que plus de la moitié des bénéficiaires du RMI reprenant un emploi continuent de combiner l'allocation avec leur revenu d'activité. Si le mécanisme d'intéressement contribue, à court terme, à ce cumul, l'emploi à temps partiel a une incidence forte et durable.

À plus long terme, l'enquête s'intéresse à l'ensemble de la carrière professionnelle des individus et établit une distinction entre trois types de relations avec le marché du travail. Dans l'un des cas, qui concerne un peu moins du tiers des allocataires enquêtés, on observe une rupture de la vie professionnelle, qui débouche soit sur le chômage soit sur l'inactivité. Le deuxième cas correspond à une insertion professionnelle marquée par l'instabilité, soit après une première période de stabilité dans l'emploi, soit dès l'entrée dans la vie active. Près de la moitié des

personnes interrogées sont dans ce cas. Enfin, le dernier profil regroupe les personnes qui n'ont quasiment jamais eu d'activité professionnelle. Il couvre un cinquième de la population interrogée.

Chacun de ces trois types de trajectoires tend à correspondre à un moment différent dans le cycle de vie, même s'il existe bien sûr des exceptions. On retrouve, dans les carrières marquées par une rupture, les personnes les plus âgées et les allocataires les plus anciens : touchées par des mutations de l'activité économique qui ont fait disparaître leur poste de travail, ces personnes ont vu leur qualification spécifique se déliter et leur qualification générale apparaît insuffisante sur le marché du travail. Les personnes d'âge intermédiaire ont des carrières marquées plutôt par des allers et retours entre l'emploi et le chômage. Ces carrières concernent en particulier les personnes les plus récemment entrées dans le RMI. Enfin, les jeunes sont surreprésentés parmi les personnes en situation d'inactivité, ce qui atteste non seulement leurs difficultés d'insertion professionnelle, mais aussi leur quasi-absence de couverture chômage.

Souvent interprétée comme un échec des politiques d'insertion, l'ancienneté dans le RMI traduit donc aussi le rôle joué par cette allocation de « filet de sécurité » et de prise en charge de populations très en difficulté. Trois facteurs expliquent pour une grande part le temps passé par un individu dans le dispositif du RMI ainsi que sa relation avec le marché du travail : ses caractéristiques individuelles ; les pratiques locales des acteurs en matière d'actions d'insertion ou de modalités d'accompagnement vers l'emploi ; le contexte économique.

Le suivi mis en place apparaît relativement soutenu pour les personnes qui en bénéficient. Pour les trois quarts des ménages concernés, il se traduit par au moins une rencontre trimestrielle avec le professionnel référent. Le suivi est plus affirmé lorsqu'il s'inscrit dans le cadre d'un contrat décliné en actions précises. Lorsque l'accompagnement est moins formalisé, il s'espace dans le temps. Ainsi, le tiers des ménages qui bénéficient seulement d'un suivi sans contrat ne rencontrent leur référent qu'une fois par an.

Tableau 27

Fréquence des rencontres avec le(s) professionnel(s) réalisant le suivi, en %

	Environ une fois par mois ou plus souvent	Environ une fois par trimestre	Environ une fois par an	Moins d'une fois par an	Nsp, nr	Total
Contrat + actions + suivi personnalisé	29,3	55,2	12,7	1,9	0,9	100
Actions sans contrat + suivi	22,4	50,9	22,1	4,1	0,5	100
Contrat sans actions + suivi	23,3	49,9	21,7	3,4	1,8	100
Absence de contrat, pas d'actions mais un suivi	21,5	48,3	26,8	2,9	0,5	100
Ensemble de la population suivie	24,8	51,5	20	2,8	0,9	100
Effectifs	187 047	389 191	150 871	21 419	6 782	755 310

Lecture : 29,3% des personnes qui bénéficient d'un contrat, d'actions et d'un suivi personnalisé rencontrent au moins une fois par mois un professionnel réalisant le suivi.

Sources : Drees - enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux, 2006.

S'il semble que le bénéfice du RMI peine à infléchir, à lui seul, les trajectoires antérieures des allocataires⁴⁰, il joue cependant un rôle important. Le dispositif d'accompagnement contribue en effet à maintenir sur le marché du travail des personnes qui, sans accompagnement particulier, pourraient s'en éloigner de manière irréversible. En outre, le RMI joue un rôle de «quasi-allocation chômage» pour des demandeurs d'emploi non indemnisés ou de «complément salarial» pour des emplois à temps partiel. La moitié des allocataires du RMI sont en effet des demandeurs d'emploi non couverts par les mécanismes d'assurance et de solidarité, soit environ 600 000 individus.

La persistance dans les minima sociaux n'a pas le même sens selon les parcours des bénéficiaires

L'évolution des catégories d'allocataires de minima sociaux et des trajectoires au sein de ces dispositifs est à mettre en regard des transformations de la société salariale. Outre le chômage de masse, la précarisation de l'emploi et le rétrécissement du champ de l'assurance chômage ont largement participé à l'augmentation du nombre de bénéficiaires de minima et au prolongement des durées passées dans les dispositifs.

Entre 2004 et 2006, le nombre d'allocataires du RMI inscrits dans le dispositif depuis trois ans⁴¹ ou plus a augmenté de deux points. Cette évolution s'explique en partie par une légère augmentation de la part des personnes sortant du dispositif au bout d'un an : près d'un quart des allocataires du RMI présents au 31 décembre 2005 étaient sortis des minima sociaux un an après. Or, lorsque les sorties du dispositif en un an ou moins augmentent, la proportion d'allocataires «anciens» présents dans le dispositif augmente parallèlement.

Comme on l'a montré plus haut, les situations individuelles des allocataires demeurent extrêmement variées. À titre d'exemple, la persistance dans le RMI peut s'expliquer soit par l'attente de droits sociaux alternatifs comme des prestations retraite, soit par un chômage de longue durée, soit par une situation de cumul durable entre le RMI et une activité à temps partiel...

Une étude qualitative réalisée en 2005 confirme ce constat. Pour les personnes interrogées, bénéficiant de l'un des minima sociaux n'a pas le même sens selon leur parcours personnel et selon que cette situation s'accompagne ou non d'une exclusion durable du marché du travail⁴². Les différents allocataires interrogés ont en commun le fait de ne pouvoir être protégés par un salaire et par la perspective d'un emploi durable à court terme. Au-delà de ce point commun, la diversité des trajectoires observées invite à la prudence dans l'analyse. La persistance dans les minima

40. Cet effet d'inertie est sans doute accentué ici par le fait que l'échantillon est constitué de ménages dont l'ancienneté dans le dispositif est variable et non pas d'une cohorte dont on observerait la trajectoire globale.

41. Allocataires présents dans le dispositif au 31 décembre de l'année considérée.

42. «Trajectoires biographiques, stratégies et aménagements identitaires d'allocataires de minima sociaux», *Recherche et sociétés*. V. Cohen, B. Larguèze et M. Leroux, «L'enracinement dans les dispositifs de minima sociaux» : il s'agit d'une étude effectuée sur la base de 60 entretiens réalisés avec des bénéficiaires (API, RMI, ASS) présentant une certaine ancienneté dans les dispositifs. Rapport à l'Onpes, 2005.

peut aussi bien signifier une forte précarité professionnelle, voire une exclusion du marché du travail, qu'être synonyme de stabilisation des trajectoires les plus difficiles.

Pour certaines des personnes interrogées, l'inscription prolongée dans les dispositifs de minima sociaux est concomitante à l'occupation d'un emploi. Mais cet emploi est d'un niveau de rémunération ou d'une durée travaillée trop faibles soit pour dépasser financièrement le seuil d'attribution des minima soit pour ouvrir le droit, à la fin de la période d'emploi, à un chômage indemnisé. Cette situation touche aussi bien de jeunes allocataires, diplômés ou non, que des allocataires plus âgés et qualifiés, qui sont contraints d'accepter des emplois précaires pour rester sur le marché de l'emploi.

Certains jeunes allocataires engagés dans un parcours professionnel de type artistique se trouvent ainsi maintenus dans les dispositifs de minima sociaux du fait de la précarité du secteur, sans pouvoir prétendre au statut d'intermittent du spectacle. Le RMI leur permet de se consacrer à leur activité artistique sans devoir exercer des « petits boulots » d'appoint. Ces jeunes éprouvent toutefois des difficultés durables à atteindre l'autonomie professionnelle. Une autre forme de précarisation concerne de jeunes allocataires peu diplômés, titulaires d'un BEP ou d'un bac professionnel et dont la trajectoire se compose d'une alternance entre contrats aidés et périodes de chômage non indemnisées.

Chez d'autres personnes interrogées, la persistance dans les minima peut être le fait d'une rupture de trajectoire professionnelle : cette situation s'observe notamment chez des allocataires, hommes et femmes, âgés de plus de 50 ans, entrés sur le marché du travail vers le début des années 1970, immédiatement après la fin de leurs études secondaires. Ils ont d'abord connu une trajectoire ascendante, sous forme de CDI, pendant une vingtaine d'années. À la perte de leur dernier CDI dans les années 1990, vers l'âge de 40 ans, ils ne parviennent pas à sortir du chômage au même niveau de responsabilité que leur dernier emploi, faute de formation suffisante, et éprouvent des réticences à accepter des emplois qu'ils peuvent considérer comme disqualifiants par rapport à leur trajectoire antérieure.

Dans certains cas, la perception durable des minima sociaux s'accompagne d'un éloignement du marché de l'emploi : c'est notamment le cas de jeunes mères isolées, qui ont bénéficié de l'API après une première trajectoire professionnelle précaire (emplois saisonniers ou à mi-temps). L'entrée dans l'allocation s'accompagne d'une interruption de l'emploi ou de la recherche d'emploi, qui, conjuguée aux difficultés de garde d'enfants, rend la reprise d'un emploi problématique et débouche sur un basculement de l'API vers le RMI. On retrouve également des trajectoires d'exclusion du marché du travail chez des travailleurs immigrés arrivés en France dans les années 1960 ou 1970 et touchés par les restructurations de certains bassins d'emploi sinistrés, qui n'ont pas réussi par la suite à retrouver d'emplois durables et basculent de missions d'intérim en périodes de chômage de plus en plus longues, souvent vécues comme une forme de « perte d'identité » par ces personnes pour qui l'insertion sociale était fortement liée à l'exercice d'un métier.

La persistance dans les minima sociaux peut aussi représenter une garantie de revenus stables. C'est le cas notamment des personnes ayant connu la très grande

pauvreté, et pour qui la création du RMI en 1988 a constitué une amélioration sensible de leur situation.

L'étude des trajectoires des allocataires de minima sociaux conduit donc à relativiser l'opposition binaire entre maintien dans l'inactivité et insertion par le travail. D'une part, les frontières entre inactivité, chômage et emploi peuvent être franchies dans un sens comme dans l'autre à plusieurs reprises au cours des trajectoires étudiées. D'autre part, les trajectoires d'insertion des allocataires ne se réduisent pas à l'insertion professionnelle.

Toutefois, il est clair que les difficultés d'insertion professionnelle jouent un rôle majeur dans les trajectoires des allocataires de minima sociaux. Ce constat amène à s'intéresser à une population particulièrement fragile sur le marché du travail, les jeunes actifs.

Le rôle central de la qualification dans l'insertion professionnelle des jeunes

La situation spécifique des jeunes sur le marché du travail se caractérise entre autres par un taux de chômage plus élevé que la moyenne des actifs et par des salaires relativement faibles compte tenu du niveau de diplôme.

Partant du non-emploi, les jeunes ont mécaniquement un taux de chômage plus élevé que la moyenne des actifs ; en outre, la difficulté à accéder au premier emploi, mais aussi la moindre productivité des jeunes, réelle ou perçue, par rapport aux autres actifs – soit du fait du manque d'expérience professionnelle, soit à cause d'une formation insuffisante ou inadaptée – les exposent davantage à des situations de précarité. La correction progressive de ces caractéristiques s'effectue au cours d'un « processus d'insertion⁴³ ».

Pour rendre compte de la situation des jeunes actifs sur le marché du travail, l'étude de ce processus d'insertion doit être complétée par la prise en compte d'autres facteurs, au premier rang desquels la sensibilité de l'emploi des jeunes au cycle économique et l'impact, sur les générations successives, des transformations de l'emploi.

Les jeunes peu qualifiés, notamment les femmes, éprouvent plus de difficultés lors de l'entrée dans la vie active

Quatre ans après la fin de leur formation, les jeunes peu qualifiés sont deux fois plus souvent au chômage que la moyenne des jeunes

Selon l'enquête Génération du Céreq, qui a suivi une cohorte de jeunes sortis de l'école en 1998, 73 % d'entre eux occupent un emploi à durée indéterminée et 13 % un emploi à durée déterminée sept ans après la fin de leur formation.

Les jeunes peu qualifiés sont toutefois confrontés, au moment de leur entrée dans la vie active, à des difficultés plus importantes que l'ensemble des jeunes. Leur

43. Cette approche est développée par Y. Fondeur et Cl. Minni dans « L'emploi des jeunes au cœur des dynamiques du marché du travail », in *Économie et Statistique*, n° 378-379, 2004.

situation sur le marché de l'emploi est moins favorable que la moyenne : quatre ans après la fin de leur formation, si 70% des jeunes non diplômés disposent d'un emploi, 20% d'entre eux sont au chômage (contre 9% des jeunes sortis de formation la même année) et 10% sont inactifs. En outre, un jeune sur huit est confronté à un temps partiel «subi».

Ces difficultés ont un impact négatif sur leur entrée dans l'âge adulte, marquée par la recherche d'un premier emploi et la décohabitation avec les parents, mais aussi sur leur parcours sur une longue période. En effet, une insertion professionnelle difficile peut entraîner une autonomie résidentielle ou une vie de couple plus tardive. Elle peut aussi avoir des conséquences de long terme sur les trajectoires des jeunes concernés, en dégradant leur « capital humain » et en les enfermant durablement dans une situation de précarité ou de pauvreté.

Les jeunes non diplômés sont particulièrement présents au sein des trajectoires incertaines ou éloignées de l'emploi. Sur la période 1998-2005, les jeunes non diplômés constituent 39% de l'ensemble des jeunes connaissant des trajectoires avec peu d'emploi, alors que les diplômés du supérieur ne représentent que 16% de cette catégorie».

Tableau 28

Répartition par grands niveaux de diplôme selon le type de trajectoires, en %

	Population globale	Trajectoires sans anicroche	Trajectoires à stabilisation retardée	Emploi précaire long	Trajectoires d'entrées-sorties	Trajectoires avec très peu d'emploi
Non-diplômés	16	8	19	14	29	39
Niveau secondaire	45	41	49	52	52	45
Diplômés du supérieur	39	51	32	34	19	16
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Lecture : 52% des trajectoires avec emploi précaire long concernent les jeunes avec un diplôme secondaire, alors que ceux-ci représentent 45% de la population étudiée.

Sources : Céreq, « Insertion professionnelle et autonomie résidentielle des jeunes », enquête sur la génération sortie de formation initiale en 1998.

Les femmes sont surreprésentées au sein des trajectoires vers l'emploi les plus difficiles. Elles constituent 60% des «trajectoires avec très peu d'emploi». De plus, l'inactivité «choisie» semble minoritaire dans leur parcours : elles sont davantage confrontées à une alternance entre recherche d'emploi, emploi peu pérenne et retrait temporaire du marché du travail. Les femmes éprouvent donc davantage de difficultés que les hommes, à niveau de formation égal, dans leurs trajectoires vers l'emploi.

Deux phénomènes jouent en faveur des jeunes diplômés – et au détriment des jeunes non diplômés – en cas de difficultés d'accès à l'emploi ou de retournement conjoncturel. D'un part, un «effet d'inertie», lié au fait que les emplois des jeunes diplômés sont moins sensibles à la conjoncture dans la mesure où leur coût d'embauche et de licenciement est plus élevé. À cet effet s'ajoute le fait que les jeunes moins qualifiés occupent davantage des contrats à durée déterminée et que leur

salaires est moins ajustable en fonction des évolutions de la conjoncture. D'autre part, en cas de raréfaction de l'emploi, les jeunes diplômés peuvent postuler à des emplois dont la qualification est inférieure à leur niveau de diplôme, ce qui exerce un effet d'éviction sur les jeunes les moins diplômés⁴⁴.

L'impact des faibles qualifications sur les trajectoires familiales et résidentielles est très différent selon le sexe

En matière de décohabitation avec les parents et de début de la vie de couple, il existe une différence entre diplômés et non-diplômés. L'indépendance vient plus tôt chez les jeunes diplômés que chez les non-diplômés. La très grande majorité de ces jeunes quittent le domicile parental au cours de la période de sept ans suivant la fin des études⁴⁵. C'est même le cas de la quasi-totalité des jeunes titulaires d'un diplôme de troisième cycle. En revanche, cette proportion est moindre chez les jeunes sans diplômes. L'absence de diplômes paraît donc associée, dans ce domaine, à une entrée retardée dans la vie adulte.

Chez les non-diplômés, on observe également un clivage net entre garçons et filles : en particulier, les garçons quittent le domicile parental deux fois plus tard que les filles. Le facteur conjugal doit être pris en compte pour expliquer cette différence.

En effet, alors que l'indépendance résidentielle passe en grande partie par l'insertion professionnelle chez les garçons, elle est causée davantage par la mise en couple chez les filles. En 2005, un quart seulement des garçons sortis de formation initiale en 1998 et sans emploi vivaient en couple ; à l'inverse, cette proportion était de plus de 70% chez les filles à caractéristiques égales, d'où une décohabitation plus forte avec les parents. Il semble donc que l'acquisition de l'indépendance pour les garçons se fasse par le mode professionnel, alors qu'elle passe davantage par le mode conjugal chez les filles. Moins marqué chez les femmes que chez les hommes, le lien entre trajectoire d'emploi et trajectoire d'habitat évolue aussi en fonction de l'âge de la personne considérée. Avec l'âge, le non-emploi constitue en effet un obstacle croissant à l'autonomie résidentielle.

L'illettrisme constitue un frein particulièrement important à l'exercice d'un emploi

En 2005, 3,1 millions de personnes, soit 9% des 18-65 ans résidant en métropole, étaient en situation d'illettrisme, c'est-à-dire de non-maîtrise des savoirs de base.

Le niveau de formation, la catégorie socioprofessionnelle des parents, la durée de présence sur le territoire constituent des facteurs explicatifs des situations d'illettrisme. Ainsi, la probabilité pour un homme de moins de 30 ans, né en France et peu ou pas qualifié⁴⁶, d'être illettré est de 20,3%. À caractéristiques égales, les jeunes

44. Y. Fondeur et Cl. Minni, *op. cit.*

45. Il s'agit de données issues de l'étude réalisée par le Céreq pour l'Onpes, « Insertion professionnelle et autonomie résidentielle des jeunes », janvier 2007.

46. On retient ici un niveau de formation de niveau VI, Vbis, ou V sans diplôme - voir *supra* les définitions.

femmes sont moins touchées que leurs homologues masculins, seule une sur cinq risque de souffrir de difficultés de lecture et un peu plus d'une sur dix risque de se trouver en situation d'illettrisme. Ces risques sont encore plus importants chez les jeunes qui vivent depuis moins de dix ans sur le territoire métropolitain. L'illettrisme est moins fréquent lorsque le père est artisan, commerçant ou cadre, ou si le jeune a obtenu un CAP ou un BEP.

L'illettrisme accroît le risque de se trouver exclu du marché du travail. À niveaux de diplôme et d'ancienneté sur le territoire national équivalents, le risque de ne pas être en situation d'emploi est de 32 % pour les jeunes de moins de 30 ans sans difficultés de lecture, mais s'élève à près de 40 % pour les jeunes présentant des difficultés de lecture.

Les situations d'illettrisme sont également plus fréquentes chez les bénéficiaires de minima sociaux que chez les chômeurs et les personnes en emploi⁴⁷.

Un exemple de dispositif d'accompagnement des jeunes : le Civis

Au-delà des contrats aidés spécifiquement destinés aux jeunes : contrat d'apprentissage, contrat de professionnalisation, contrat jeune en entreprise jusque fin 2007, des programmes d'accompagnement des jeunes en difficulté d'insertion sont mis en œuvre par les missions locales depuis la fin des années 1990 pour aider les jeunes à accéder à l'emploi⁴⁸. Le programme Trace, entre 1998 et 2003, et le contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis) depuis 2005 proposent une prise en charge globale des difficultés (emploi, logement, soins, garde d'enfants...) pour favoriser l'insertion professionnelle. Depuis avril 2005, le Civis a pour objectif d'accompagner vers l'emploi durable⁴⁹ les jeunes de 16 à 25 ans connaissant des difficultés d'insertion professionnelle. Fin juin 2007, ce dispositif a bénéficié à 400 000 jeunes.

47. Sources : Agence nationale de lutte contre l'illettrisme.

48. Les développements qui suivent sont issus d'une contribution de la Dares pour l'Observatoire, « L'accompagnement des jeunes peu qualifiés par les missions locales ».

49. La définition de l'emploi durable inclut les contrats à durée indéterminée et les contrats à durée déterminée de plus de six mois, mais exclut les contrats aidés du secteur non marchand.

Encadré 18

Les contrats aidés et la politique de l'emploi des jeunes

Les contrats aidés (qui tous octroient des allègements du coût du travail aux employeurs) constituent la politique de l'emploi majeure en direction des jeunes depuis le milieu des années 1980. On compte tout d'abord les contrats en alternance, à savoir le contrat d'apprentissage qui s'insère dans la formation initiale et conduit à un diplôme, et le contrat de professionnalisation jeunes qui complète la formation initiale et fournit une qualification professionnelle. À ces contrats assortis d'une obligation de formation s'ajoute, dans le secteur marchand, le soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (Seje), qui est simplement un CDI subventionné par l'État et s'adresse en priorité aux peu qualifiés. Le contrat initiative-emploi (CIE), à l'origine ciblé sur les plus de 50 ans et les chômeurs de longue durée, a été remodelé en 2005 dans le cadre de la loi de cohésion sociale et s'adresse davantage aux jeunes (21 % des entrées en 2005). La part des jeunes dans le dispositif devrait croître encore davantage avec la fusion du Seje dans le CIE, qui a pris effet en 2008. Dans le secteur non marchand, les contrats emplois jeunes, créés sous le gouvernement Jospin en 1997, ont principalement accueilli des jeunes de niveau supérieur ou égal au baccalauréat. Au point haut en 2000, ils ont aujourd'hui quasiment disparu.

Quelle est l'importance de ces contrats aidés dans la période d'insertion sur le marché du travail, et quels sont les publics concernés ? Le Céreq a réalisé une enquête sur le parcours de la génération entrée dans la vie active en 2001 : près d'un jeune non qualifié sur cinq a commencé sa vie active par un contrat aidé, contre 14 % pour les titulaires d'un CAP ou d'un BEP, et 16 % pour les titulaires d'un bac professionnel ou technologique (mais 22 % pour ceux issus des filières tertiaires). En outre, 16 % des jeunes qui ont eu un emploi durant leurs trois premières années de vie active ont bénéficié d'au moins un contrat aidé : cette proportion s'élève à 28 % pour les non-qualifiés, 1/5 pour les titulaires d'un CAP ou BEP, d'un bac professionnel ou technologique, ou les personnes sorties du supérieur sans diplôme.

Conformément à l'objectif qui a été assigné au Civis, la part dans le dispositif des jeunes les plus faiblement qualifiés est importante : 42 % des jeunes pris en charge dans le cadre du Civis n'ont pas dépassé la 3^e ou atteint la dernière année de CAP-BEP (niveau VI, *Vbis*)⁵⁰. Ces jeunes bénéficient d'un Civis renforcé. Les autres jeunes, jusqu'au niveau IV (bac + 2 non validé), bénéficient d'un Civis de droit commun.

Les hommes qui bénéficient du dispositif Civis sont en moyenne moins qualifiés que les femmes. 50 % des jeunes hommes en début de Civis n'ont pas de qualification contre 35 % des jeunes femmes (*cf.* tableau 29).

50. La classification générale du niveau de formation initiale est établie sur six niveaux. Dont niveau V : sortie de dernière année de BEP ou CAP, avec ou sans diplôme, ou d'une classe de seconde ou de première ; niveau *V bis* : sortie avant la dernière année de CAP ou BEP, après une classe de 3^e générale ou une classe de 4^e ou 3^e non générale ; niveau VI : sortie avant une classe de 3^e générale ou de 4^e non générale.

Tableau 29

Niveau de formation des jeunes en début de Civis

Niveau de formation initiale	Hommes	Femmes	Ensemble
Au moins bac +2 (niveaux I, II ou III)	0,5	0,9	0,7
Baccalauréat (niveau IV avec diplôme)	5,5	10,1	8,0
Niveau baccalauréat sans diplôme (niveau IV sans diplôme)	8,3	15,9	12,5
CAP-BEP (niveau V avec diplôme)	13,8	15,0	14,5
Niveau CAP-BEP sans diplôme, sortie de 2 ^e ou 1 ^{re} (niveau V sans diplôme)	21,8	22,9	22,4
1 ^{re} année CAP-BEP, sortie de 3 ^e (niveau Vbis)	35,8	26,1	30,5
Sortie avant la 3 ^e générale (niveau VI)	14,3	9,1	11,4

Champ : jeunes en Civis au cours du mois de juin 2007 - France entière (sauf Bourgogne).

Sources : Parcours 3 (extraction de juillet 2007, traitement Dares).

54 % des sorties du Civis se traduisent soit par un emploi durable (42 % des sorties), soit par un emploi non durable (6 %), soit par une formation (6 %). En revanche, pour 46 % des jeunes, la sortie du dispositif n'a pas permis de déboucher sur une solution positive. Si l'on rapporte ces résultats à l'ensemble des jeunes entrés en Civis, environ un cinquième (22 %) des contrats ont débouché sur une sortie vers l'emploi durable en moins de dix-huit mois. Les disparités régionales sont toutefois importantes dans ce domaine : ce taux atteint 28 % dans la région Centre et 32 % en Corse, contre 6 % dans les DOM hors Réunion.

Dans les mois qui suivent l'entrée en Civis, plusieurs trajectoires types d'insertion peuvent être distinguées. Pour 54 % des jeunes concernés, les dispositifs de formation sont fortement mobilisés au cours des premiers mois après l'entrée en Civis, sans pour autant permettre la sortie vers un emploi durable dans les dix-huit mois. Les jeunes les moins qualifiés (niveau VI, Vbis et V sans diplôme) sont légèrement surreprésentés dans les parcours d'insertion les plus difficiles. Pour 10 % des jeunes, le parcours est plus encourageant, même s'il ne permet pas de déboucher sur l'emploi durable dans les dix-huit mois : les jeunes accumulent une expérience professionnelle qui leur permet, dans la moitié des cas, d'occuper un emploi, même précaire, à la sortie. Enfin, plus d'un tiers des jeunes ont une trajectoire d'insertion très favorable. Ils connaissent de fréquentes périodes d'emploi pendant leur parcours en Civis et, pour la plupart, des sorties vers l'emploi durable.

La formation professionnelle, outil de sécurisation des parcours professionnels

Le droit individuel à la formation (DIF) : un dispositif encore peu utilisé

Les ouvriers et employés n'accèdent pas autant à la formation que les cadres ou professions intermédiaires. En 2000, moins de 20 % des ouvriers avaient suivi une formation dans l'année, contre plus de 40 % des professions intermédiaires ou des cadres. De même, les salariés des petites entreprises ont moins de chances de se former que ceux des grandes entreprises ou de la fonction publique. Ces écarts sont renforcés par le fait que l'effort de formation ne se répartit pas uniformément dans le temps : certains individus tendent à accumuler l'investissement en formation, alors que d'autres y échappent durablement. Les personnes exclues durablement de la formation risquent ainsi de voir leurs compétences s'éroder progressivement et de se retrouver en situation de grande difficulté pour retrouver rapidement un emploi en cas de licenciement.

Les formations suivies par les salariés sont généralement très courtes : plus de la moitié durent moins de 24 heures. Ce sont souvent des formations d'adaptation ponctuelles au poste de travail. Les entreprises ne financent que très peu de formations débouchant sur un diplôme ou plus généralement sur une certification reconnue.

Afin d'accroître l'accès des salariés à la formation et de sécuriser leur parcours professionnels, la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie a créé les périodes de professionnalisation et le droit individuel à la formation (DIF). Les grandes entreprises ont eu largement recours aux périodes de professionnalisation. En 2005, 250 000 périodes de professionnalisation ont été conclues. Ces périodes, qui alternent enseignements théoriques et pratiques, visent à maintenir dans l'emploi des salariés en contrats à durée indéterminée par l'acquisition d'une qualification professionnelle reconnue. Leur durée est courte, la moitié ne dépassant pas une semaine. Les deux tiers des périodes de professionnalisation sont utilisées dans la première moitié de carrière (entre 25 et 44 ans). Elles bénéficient surtout aux hommes (trois quarts des bénéficiaires) et aux ouvriers (31 % des périodes conclues). Le DIF permet aux salariés de bénéficier d'un droit à 20 heures de formation par an, cumulable sur six ans. Malgré son objectif d'universalité, ce nouveau droit a été peu utilisé (1,3 % des salariés du privé en 2005).

Les stages de formation pour les demandeurs d'emploi bénéficient davantage aux jeunes qu'à leurs aînés

En 2005, 637 000 demandeurs d'emploi sont entrés en formation. Les régions ont financé plus de la moitié des formations, l'État 39 % et les Assedic 9 %. Plus de la moitié des stages financés par les régions sont destinés aux jeunes. À l'inverse, l'État et les Assedic financent plutôt des stages pour adultes.

Fin 2005, 8,1 % des chômeurs au sens du BIT suivaient une formation, soit une proportion légèrement plus faible qu'en 2003 et 2004. Les jeunes chômeurs accèdent plus fréquemment à une formation que leurs aînés : les moins de 26 ans étaient 13 % à en bénéficier fin 2005, contre 8 % des chômeurs de 26 à 44 ans et 3 % des chômeurs de plus de 45 ans.

En matière de logement, l'analyse des parcours des personnes les plus en difficulté ne doit pas être isolée de celle des parcours de l'ensemble de la population. D'une part, les difficultés des ménages les plus pauvres sont accentuées par les tensions globales sur le marché du logement. D'autre part, les difficultés de logement ne se limitent pas aux personnes situées sous le seuil de pauvreté.

Les parcours dans le logement des ménages pauvres et modestes : des difficultés récurrentes

L'accès au logement et sa qualité sont au centre des difficultés quotidiennes des ménages pauvres et sont accentuées par les tensions accrues sur le marché du logement. Cas extrême des difficultés de logement, la question des trajectoires des personnes sans domicile met en évidence l'existence de phénomènes de va-et-vient entre logement et non-logement. On ne saurait toutefois réduire les problèmes de logement à la question importante des sans-domicile. En effet, l'importance des problèmes de taille, de confort et de salubrité de l'habitation souligne l'ampleur des difficultés de logement pour les ménages situés sous le seuil de pauvreté, mais aussi pour l'ensemble des ménages modestes⁵¹.

L'étude des trajectoires des ménages pauvres et modestes permet d'approfondir le constat des difficultés de logement de ces personnes en mettant l'accent sur leur parcours dans le parc de logement. On peut ainsi, en particulier, mettre en évidence le fait que ces ménages sont en moyenne plus mobiles que le reste de la population.

Une mobilité relativement forte et un taux d'effort croissant

L'examen des trajectoires de logement des ménages pauvres et modestes permet de préciser leur situation relative en matière de logement par rapport à l'ensemble des ménages, et notamment d'examiner l'efficacité des aides pour réduire leurs dépenses de logement.

Pour des raisons méthodologiques, l'examen de la situation de logement des ménages pauvres est examinée sans tenir compte de la situation des étudiants, du fait des caractéristiques très atypiques de cette population.

Les situations sont examinées ici en combinant deux approches :

- une approche par ménages, pour les données issues de l'exploitation du Fichier des logements par commune (Filocom)⁵² ;
- une approche par allocataires, pour les données issues des fichiers de la Cnaf.

51. On emploie ici la notion de ménages « modestes » pour faire référence à une catégorie plus large que celle des ménages situés sous le seuil de pauvreté. Comme dans l'enquête Fichier des logements par commune, Filocom (voir *infra*), il s'agit ici des ménages situés dans les trois premiers déciles de revenu.

52. Ce fichier résulte de la fusion des données de quatre fichiers administratifs : le fichier sur la taxe d'habitation (TH), celui sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), le fichier des propriétaires de logement et le fichier sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Les revenus figurant sur le fichier sont les revenus déclarés par les ménages, ils ne prennent donc pas en compte l'essentiel des prestations sociales.

En 2005, près de 7,5 millions de ménages, regroupant 18 millions d'individus, vivaient avec un revenu inférieur à 18014 euros. Environ 3 millions d'entre eux étaient propriétaires occupants, 2 millions étaient locataires du parc social et représentaient la moitié des ménages locataires de ce parc, et environ 2 millions étaient locataires du parc privé.

L'exploitation des données du fichier Filocom permet d'obtenir une information fine, jusqu'au niveau cadastral, sur l'ensemble des logements ordinaires existant sur le territoire national, soit environ 30 millions de logements.

À partir de ce fichier, le ministère de l'Écologie, de l'Aménagement et du Développement durable a réalisé en 2007 une étude ciblée sur les ménages pauvres et modestes⁵³.

• Plus mobiles et plus souvent installés en province⁵⁴, les ménages pauvres et modestes présentent des caractéristiques d'âge et de taille très polarisées

Les caractéristiques d'âge et de composition du ménage des trois premiers déciles sont nettement polarisées. Ainsi, parmi les bas revenus, les ménages jeunes (18-24 ans) ainsi que les ménages de 65 ans et plus sont prépondérants. En particulier la moitié des propriétaires occupants appartenant à un ménage à bas revenus ont 65 ans ou plus. De leur côté, les jeunes sont plus présents parmi les ménages les plus pauvres et plus souvent locataires du parc privé.

Les ménages d'une personne ou au contraire de cinq personnes ou plus sont également surreprésentés.

Sur le plan géographique, les ménages pauvres et modestes résident plus fréquemment que les autres ménages en province (87 % pour les premiers contre 80 % pour les seconds) et plus précisément dans des communes rurales voire dans des petites villes⁵⁵ : c'est notamment le cas de 93 % des propriétaires occupants. L'écart entre les ménages modestes et la moyenne des ménages varie en fonction du type de logement occupé : il est particulièrement marqué pour les locataires du parc social (80 % des ménages modestes occupant le parc social résident en province, contre 65 % des locataires du parc social appartenant aux déciles supérieurs).

À un niveau géographique plus fin, on observe que les ménages à bas revenus sont davantage concentrés dans la partie centrale du sud de la France, en Corse, dans le Pas-de-Calais, dans les Ardennes, dans l'Aisne et dans le Cotentin. Ces

53. Les 30 % de ménages les plus pauvres sont définis, selon la méthode de l'Insee, en termes de revenu par unité de consommation du ménage.

54. L'unité statistique observée est le ménage quelle que soit sa composition. On sait que les ménages vivant en zone rurale sont de taille plus réduite que ceux vivant en zone urbaine. Cela explique des résultats apparemment différents de ceux énoncés plus haut, selon lesquels les populations pauvres sont plus particulièrement concentrées dans les zones urbaines. Cette contradiction n'est qu'apparente et s'explique essentiellement par le fait que l'analyse des logements porte sur les ménages et celle sur la pauvreté monétaire sur les individus.

55. Le fichier Filocom permet de disposer de données au niveau cantonal.

départements présentent la particularité de compter plus de la moitié de ménages à bas revenus au sein du parc locatif.

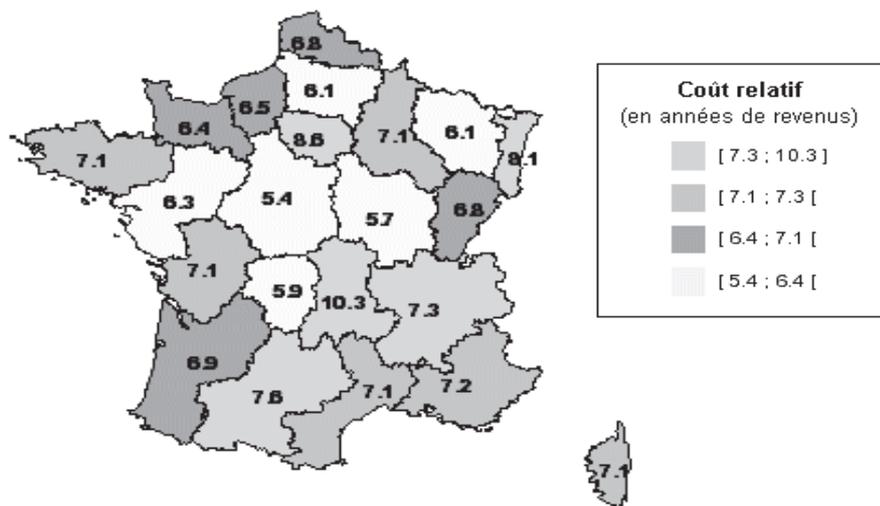
Au sein des ménages pauvres et modestes, la taille de l'agglomération de résidence est corrélée positivement à la pauvreté du ménage considéré : plus l'agglomération est grande, plus les logements étudiés sont occupés par des ménages pauvres. À cet égard, l'Île-de-France constitue une exception. À l'inverse, dans les déciles supérieurs, le revenu des personnes étudiées augmente avec la taille de l'agglomération.

Dans l'ensemble, les ménages pauvres et modestes constituent une population plus mobile, dont le taux annuel de mobilité⁵⁶ est de près de 12 %, soit un point de plus que celui des ménages dans leur ensemble. Il s'élève même à 18 % dans le parc locatif privé. La mobilité de ces ménages décroît avec le niveau de revenus : dans le premier décile, le taux de mobilité est de 14 % ; il descend à 11 % pour le décile deuxième et à 10 % pour le troisième décile.

Les ménages pauvres et modestes qui accèdent à la propriété sont en moyenne des familles de 3,5 personnes avec enfants : dans le cas des seuls ménages pauvres, on compte un peu plus de 4 personnes au sein du ménage. Leur recours à l'endettement est proportionnellement plus élevé que pour les autres ménages : en 2005, leur taux d'apport personnel était de 19,1 % pour les premiers, contre 24,1 % pour les seconds. Ils recourent par conséquent à des durées d'endettement plus longues que les autres, de l'ordre de deux années de plus en moyenne.

Carte 4

Le coût relatif pour les ménages pauvres, France entière



56. Il s'agit du nombre de logements ayant fait l'objet d'un emménagement au cours de l'année, rapporté au nombre de logements disponibles.

Encadré 20

Une baisse de la part des ménages disposant d'un logement sans confort

Poursuivant une tendance de long terme, la proportion de ménages dont le logement ne comporte pas le confort sanitaire de base est en diminution par rapport à 2002, pour se situer en 2006 à 1,3 %. Il s'agit en grande majorité de logements construits avant 1948. Parmi les ménages occupant ce type de logement, près d'un quart sont dans des situations de logement particulière (soit en meublé, en hôtel, en garni, en sous-location, ou il peut s'agir également de ménages logés gratuitement par un tiers...), contre 5 % de l'ensemble des ménages. La part des ménages dont la personne de référence a plus de 60 ans y est prépondérante, ainsi que celle des ménages dont la personne de référence est ouvrier ou employé.

Tableau 30

Logements sans confort sanitaire en 2006*

	2002	2006
Nombre de logements (% dans l'ensemble des logements)	612 000 (2,5%)	353 000 (1,3%)
Dont :		
Propriétaires	304 500 (50%)	183 400 (52%)
Locataires	173 900 (28%)	88 000 (25%)
Autres	133 800 (22%)	81 500 (23%)
Dont :		
Habitat locatif	209 500 (34%)	144 300 (41%)
Dont :		
Logement construit avant 1948	508 100 (83%)	305 400 (87%)
Dont :		
Ouvriers, employés**	369 000 (60%)	233 000 (66%)
Dont*** :		
Moins de 40 ans	96 700 (16%)	52 600 (15%)
40 à 60 ans	155 500 (25%)	78 600 (22%)
60 ans et plus	359 800 (59%)	221 700 (63%)

* Sans confort sanitaire : logements auxquels il manque au moins l'un des trois éléments suivants : eau courante, installation sanitaire (baignoire ou douche), wc intérieurs.

** Catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence ; pour les retraités : dernière profession exercée.

*** Âge de la personne de référence.

Champ : France métropolitaine ; en 2006, un logement peut contenir plusieurs ménages. On a alors retenu l'unité de vie principale, c'est-à-dire le ménage locataire ou le propriétaire en titre.

Sources : enquête Logement 2006.

Ce sont en grande partie les locataires et les ménages vivant en appartement qui se plaignent de leurs conditions de logement, confirmant une tendance déjà constatée dans les enquêtes précédentes. Dans l'ensemble, la part des propriétaires parmi les ménages insatisfaits baisse encore par rapport à la situation de 2002. En revanche, les mécontents ont nettement progressé chez les locataires du secteur libre. Les jeunes y sont fortement représentés, en lien avec le fait qu'ils sont nombreux à ne pas avoir accédé à la propriété et ont du mal à se trouver un logement dans le secteur locatif.

Les jeunes sont également concernés de façon croissante par le surpeuplement, qui est une caractéristique du logement en appartement. L'indicateur de surpeuplement, qui avait connu une forte amélioration dans les années 1970 et 1980, demeure stable depuis cette époque. Les ménages d'ouvriers et d'employés sont particulièrement concernés par cette situation.

Tableau 31

Ménages vivant en situation de surpeuplement accentué*

	2002	2006
Nombre de ménages (% dans l'ensemble des ménages)	218 100 (0,9%)	183 300 (0,7%)
Dont: Habitat collectif	180 900 (83%)	159 00 (87%)
Dont: Logement construit avant 1948	88 900 (41%)	77 600 (42%)
Dont: Ouvriers, employés**	162 400 (75%)	133 300 (73%)
Dont***: Moins de 40 ans	82 900 (38%)	83 800 (46%)
40 à 60 ans	118 700 (54%)	85 900 (47%)
60 ans et plus	16 600 (8%)	13 500 (7%)

* Le nombre de pièces dont dispose le ménage est inférieur d'une unité au nombre de pièces dit nécessaire (soit 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, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, une pièce par enfants sinon. Ne sont pas considérés comme surpeuplés les logements d'une pièce de plus de 25 m² occupés par une seule personne.

** Catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence; pour les retraités: dernière profession exercée.

*** Âge de la personne de référence.

Champ: France métropolitaine.

Sources: enquête Logement 2006.

143 000 logements n'ont aucun moyen de chauffage en 2006. Par ailleurs, le chauffage sommaire (assuré par des appareils indépendants, sans chaudière collective ou individuelle ni chauffage urbain) concerne un peu moins d'un million de ménages. Ces situations sont essentiellement celles de personnes vivant en habitat individuel: les propriétaires et locataires du secteur privé sont surreprésentés parmi les personnes connaissant ces problèmes, en augmentation depuis 2002.

La proportion de ménages qui disent avoir souffert du froid pendant l'hiver en raison d'une mauvaise installation de chauffage (1,2 million de personnes en 2006), d'une mauvaise isolation du logement (1,5 million de personnes) ou du coût du chauffage (800 000 personnes)⁵⁷ a presque doublé entre 2002 et 2006, passant de 5,9% à 10%. La hausse du nombre de ménages déclarant souffrir du froid en raison du coût a probablement pour principale raison la hausse du prix de l'énergie.

57. Certains ménages ont pu indiquer les trois raisons mentionnées ci-dessus.

Près de 6% de ces ménages modestes connaissent des situations de surpeuplement, contre 2% dans les catégories supérieures de revenus. La suroccupation légère concerne en général des ménages un peu plus jeunes que la suroccupation lourde. Dans le logement social, la moitié du surpeuplement concerne les familles nombreuses, qui peuvent comprendre jusqu'à dix personnes, installées dans un appartement de trois ou quatre pièces. Dans le parc privé, ce surpeuplement s'explique pour moitié par l'installation de ménages de une à quatre personnes dans un studio, ou de ménages de trois à six personnes dans un deux pièces.

Encadré 21

Le surpeuplement d'un logement est pour partie une notion conventionnelle

La définition du surpeuplement en France se fonde principalement sur le nombre de pièces d'un logement, rapporté aux caractéristiques du ménage (nombre de personnes, âge). S'il manque une pièce par rapport à la norme, le ménage est en surpeuplement ; s'il en manque deux, on parle de surpeuplement accentué. Du fait du mode de calcul, une personne vivant seule dans une pièce est considérée systématiquement en situation de surpeuplement, ce qui ne paraît pas toujours approprié.

Un document de travail de l'Insee propose deux axes pour améliorer la mesure du surpeuplement⁵⁸ :

- Tenir compte du nombre de chambres plutôt que du nombre de pièces (avec cette méthode, le nombre de logements surpeuplés diminue par rapport à la méthode de mesure actuelle, mais le nombre de logements en surpeuplement accentué augmente fortement) ;
- Tenir compte de la surface habitable.

• Le taux d'effort des personnes pauvres pour l'accès à leur logement s'est accru sur la période récente

On appelle «taux d'effort»⁵⁹ le rapport entre la dépense en logement d'un ménage, défalquée des aides au logement, et son revenu : il mesure le poids de la dépense liée à l'occupation d'un logement dans le budget des ménages considérés, et montre dans quelle mesure les aides octroyées ont un effet «solvabilisateur».

En 2006, près de 5,7 millions d'allocataires⁶⁰ ont perçu une prestation de logement versée par les caisses d'allocations familiales, pour un montant total de 14 milliards d'euros. Au total, plus de 12,3 millions de personnes (incluant les enfants et les personnes à charge) vivent donc dans un foyer qui perçoit une aide au logement :

58. «Vers une nouvelle mesure de l'intensité du peuplement d'un logement», *Document de travail*, n° F607, Christelle Minodier, Insee.

59. Pour une analyse précise de la notion de taux d'effort, se reporter à «Les conditions de logement des ménages pauvres et très modestes», Michel Mouillart, université Paris-X, in *Travaux de l'Onpes*, 2007-2008.

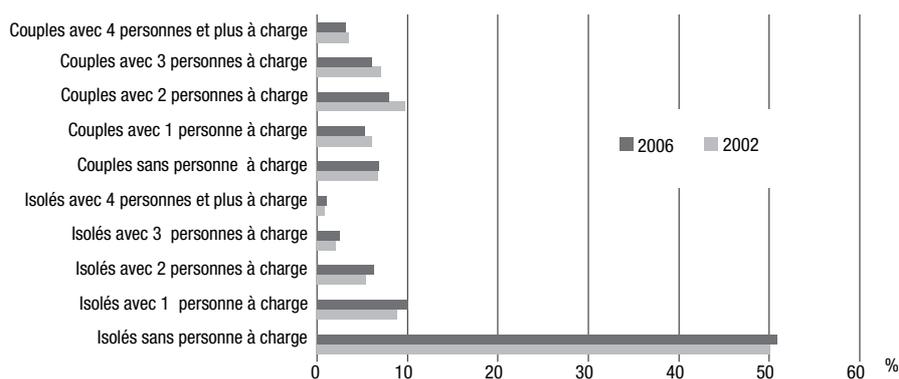
60. Soit 5 489 000 en métropole et 172 000 dans les DOM.

- L'aide personnalisée au logement (APL), versée à 2 385 400 allocataires, a concentré les montants financiers les plus importants avec 44 % des aides versées ;
- L'allocation de logement sociale (ALS), versée à 2 076 000 personnes ou couples n'ayant aucune personne à charge, a représenté 30 % des prestations ;
- L'allocation de logement familiale (ALF), représentant 26 % des prestations, a été perçue par 1 199 500 allocataires ayant au moins un enfant ou une personne à charge.

En moyenne, 50 % des allocataires d'une aide au logement sont des personnes isolées, avec toutefois de fortes variations en fonction du type d'aide considéré. Les allocataires isolés représentent 90 % des allocataires de l'ALS, tandis que ceux de l'ALF sont presque exclusivement des familles – dans 70 % des cas des familles de un ou deux enfants.

Graphique 12

Répartition des allocataires d'une aide au logement suivant la composition familiale



Sources : enquête Logement 2006.

Le nombre de bénéficiaires d'une aide au logement, en diminution depuis 1998, a connu une baisse en 2006 avec moins 2,4 % d'allocataires contre moins 0,5 % en moyenne dans les années précédentes. Cette évolution s'explique par l'absence de revalorisation des barèmes d'attribution en 2006⁶¹, par la modification du seuil de non-versement des allocations, ainsi que par la modification des règles d'abattements ou de neutralisation de ressources en cas de chômage⁶².

Au cours des dernières années, les tensions sur le marché du logement et les hausses des prix qui en ont résulté ont aggravé l'effet de la diminution du taux de

61. Cette revalorisation a eu lieu en janvier 2007.

62. Depuis janvier 2006, deux mois de chômage total sont nécessaires pour pouvoir bénéficier d'un abattement de ressources.

couverture de ces aides sur le taux d'effort des ménages. Ce taux après versement des allocations s'est accru de 3 points entre 2001 et 2006, pour atteindre 25% fin 2006. Pour les plus bas revenus de la distribution, cette hausse a été de 5 points.

L'impact des aides au logement sur le taux d'effort reste maximal pour les familles monoparentales et pour les personnes isolées sans enfant, qui bénéficient en moyenne d'une réduction de 32 points de leur taux d'effort médian. Le taux d'effort le plus faible après allocations logement est celui des familles monoparentales comprenant trois enfants ou plus, dont le taux d'effort net est de 7,2%.

Tableau 32

Taux d'effort médian des bénéficiaires d'une aide suivant la configuration familiale

Situation familiale	Taux avant AL	Taux d'effort
Isolé (sans enfants)	68,1	36,1
Couples (sans enfants)	61,5	34,2
Familles monoparentales - 1 enfant	56,6	24,3
Couples - 1 enfant	48,1	25,7
Familles monoparentales - 2 enfants	50,7	18,2
Couples - 2 enfants	39,6	21,0
Familles monoparentales - 3 enfants et +	40,0	7,2
Couples - 3 enfants et +	31,1	13,0
Ensemble	53,5	24,6

Sources : Cnaf – Fileas au 31 décembre 2006.

C'est dans le parc privé que les taux d'effort ont connu la croissance la plus forte. Entre 2002 et 2006, les taux d'effort ont augmenté de 5,1 points dans le parc privé contre 1,1 point dans le parc public, accroissant l'écart entre les deux parcs. Les taux d'effort excèdent actuellement le tiers du revenu des ménages dans le parc privé, sauf pour les 25% d'allocataires les plus aisés. La différence de taux d'effort entre parc privé et public s'explique en partie par la revalorisation plus forte des loyers dans le parc privé (fréquence des changements de locataires et revalorisation possible à chaque changement).

En outre, le nombre d'accédants à la propriété bénéficiaires d'une aide au logement a diminué de 24% entre 2003 et 2006, alors même que le nombre d'accédants à la propriété augmentait de 8,8% sur la même période. De ce fait, le taux de couverture des accédants à la propriété par une aide au logement est passé de 12,2% à 8,6% des accédants.

L'évolution de la part des allocataires dont le loyer excède le loyer plafond⁶³, passée de 58% des locataires en 2001 à 71% en 2006, traduit la déconnexion croissante entre les barèmes des aides et le montant des loyers. La hausse des taux d'effort reflète ainsi l'écart entre l'évolution des loyers et celle du barème des aides au logement.

63. Lorsqu'une personne paie un loyer dont le montant dépasse le loyer plafond défini pour le bénéfice des allocations logement, la part du loyer qui dépasse le plafond n'est pas prise en compte pour le calcul de l'aide au logement. L'augmentation de la proportion d'allocataires qui dépassent les loyers plafonds signifie que les loyers effectifs ont augmenté plus vite que le montant des loyers plafonds depuis 2001.

L'accroissement de cet écart concerne chacune des trois zones géographiques de détermination du montant des aides.

Tableau 33

Taux d'effort suivant la zone géographique et le quartile de revenu par unité de consommation (RUC)

Zones géographiques	Quartile (Ruc)	Taux d'effort (en %)
Zone 1 : agglomération parisienne et villes nouvelles en région Île-de-France	1	16,5
	2	20,8
	3	26,7
	4	24,6
	Ensemble	23,5
Zone 2 : autres communes d'Île-de-France, agglomérations de plus de 100 000 habitants, communautés urbaines et villes nouvelles de province et de Corse, communes françaises de l'agglomération de Genève	1	20,2
	2	22,7
	3	28,8
	4	22,5
	Ensemble	24,0
Zone 3 : le reste du territoire métropolitain	1	23,5
	2	26,1
	3	30,4
	4	21,3
	Ensemble	25,6
Ensemble	1	21,0
	2	24,1
	3	29,1
	4	22,4
	Ensemble	24,6

Sources : Cnaf – Fileas au 31 décembre 2006.

Le logement et l'hébergement des bénéficiaires de minima sociaux : une forte mobilité et des difficultés d'accès à un logement autonome

La proportion de bénéficiaires de minima sociaux ayant un logement autonome a diminué de 24 % entre 2003 et 2006, notamment en raison d'un accès réduit au parc locatif social. La part des personnes hébergées par un proche a progressé⁶⁴. Si cette dernière solution aux problèmes de logement reste fréquente chez les jeunes hommes célibataires, elle concerne maintenant aussi les femmes seules et d'autres tranches d'âge.

Un quart des bénéficiaires du RMI, de l'API ou de l'ASS ne disposent pas de leur propre logement. Ils habitent dans un logement prêté par des proches, sont hébergés par des amis ou des parents, vivent en hôtel, dans un abri de fortune, ou sont sans domicile.

64. Les données qui suivent sont issues de l'enquête, précédemment citée, réalisée par la Drees en juin 2006 et portant sur 6 800 allocataires de minima sociaux présents dans le dispositif en décembre 2004 – mais qui peuvent en être sortis en juin 2006.

Le logement social joue un rôle primordial pour les bénéficiaires de minima sociaux, puisque 36% d'entre eux habitent un logement social, contre 19% des ménages ordinaires.

Les bénéficiaires de minima sociaux qui disposent d'un logement autonome ont des conditions de logement parfois difficiles. Près de la moitié connaissent au moins un des éléments d'inconfort suivant : ils ne disposent pas de tout le confort sanitaire de base, ou vivent dans un logement surpeuplé, ou jugent leur chauffage insuffisant, ou ont un logement en mauvais état.

L'inconfort touche particulièrement les locataires du parc locatif privé. De leur côté, les locataires du parc social se plaignent davantage de l'environnement immédiat et des conditions de vie dans leur immeuble (bruit, pollution, absence d'ascenseur...).

Plus de la moitié des bénéficiaires qui doivent payer un loyer ou rembourser un emprunt rencontrent des difficultés à le faire, particulièrement dans le parc privé et en région parisienne. Entre décembre 2004 et le printemps 2006, environ 30% des allocataires ont été menacés de coupure ou d'expulsion, qui sont plus souvent effectives dans le parc privé que dans le parc social. Pour faire face à ces difficultés, 80% des locataires ainsi menacés ont emprunté de l'argent à leurs proches, à un organisme d'aide ou à une banque, ce qui n'a pas toujours permis de régulariser la situation. Les difficultés de maintien dans le logement semblent s'être aggravées entre 2003 et 2006, une proportion croissante de ceux qui ont des difficultés de paiement jugeant ces difficultés insurmontables.

La mobilité résidentielle est importante au sein des bénéficiaires : un quart d'entre eux sont arrivés dans leur logement il y a moins de deux ans. Dans leur situation antérieure, les ménages qui ont déménagé en 2005 ou 2006 étaient, plus que les ménages restés dans leur logement, logés dans le parc privé, ou n'avaient pas de logement à eux : ils vivaient en chambre d'hôtel, en foyer ou en centre d'hébergement, ou étaient logés par quelqu'un. Dans la majorité des cas, le déménagement a permis une amélioration des conditions d'habitat (70%). Mais dans 15% des cas, ces conditions se sont dégradées lors du déménagement. Dans plus d'un tiers des cas, le déménagement a été contraint : logement inhabitable, loyer ou charges trop lourds, mésentente, expulsion, problèmes de santé. Les locataires du parc privé et les propriétaires sont les plus concernés par un départ forcé, alors que les locataires du parc social mettent en avant le désir d'avoir un logement plus grand, plus confortable ou mieux situé, et que les personnes logées par un tiers ou occupant un logement non autonome ont souhaité avoir leur propre logement. Plus de 80% de ceux dont les conditions de logement ont empiré (souvent après un déménagement contraint) souhaitent déménager de nouveau, mais c'est aussi le cas d'une partie de ceux qui ont amélioré ces conditions.

Si les nouveaux emménagés sont plus souvent en emploi et moins souvent au chômage que ceux qui sont depuis plus longtemps dans leur logement, le lien entre accès à l'emploi et au logement n'est pas évident. En effet, plus des trois quarts des allocataires en emploi au moment de l'enquête ont emménagé dans leur logement avant de prendre cet emploi, et cette proportion s'élève à neuf sur dix pour ceux qui ont emménagé dans les deux dernières années.

Les personnes sans domicile : des trajectoires difficiles à appréhender

Au cours des deux dernières années, plusieurs rapports sont venus pointer le déficit d'organisation de l'hébergement d'urgence ainsi que les difficultés de coordination de l'observation statistique des personnes sans domicile⁶⁵. Ces documents soulignent l'hétérogénéité de situations de ces personnes ainsi que la saturation de l'hébergement d'urgence malgré le renforcement du dispositif. À titre d'exemple, en juillet 2006, l'hébergement d'urgence, faute de places en établissements, mobilisait plus de 10 500 places en chambres d'hôtel sur la région Île-de-France⁶⁶.

Ces rapports insistent sur la nécessité d'améliorer la collecte, l'analyse et le partage des connaissances sur les personnes sans domicile. Pour enrichir la connaissance disponible et mieux cerner l'évolution des situations dans le temps, des études de trajectoires et de parcours devraient être développées. Une meilleure articulation des connaissances entre les différents producteurs d'information et les acteurs de terrain devrait également être recherchée.

Ces préoccupations rejoignent celles de l'Observatoire, qui s'est engagé dans l'élaboration d'un appel d'offres portant sur le suivi des trajectoires de personnes sans domicile.

La connaissance des situations des personnes sans domicile est encore insuffisante

Il n'existe pas de définition unique des personnes sans domicile. Dans le champ statistique, on peut retenir ici la définition élaborée par le Cnis, entre 1993 et 1996, dans le cadre de son groupe consacré aux sans-abri⁶⁷, à partir de la situation de logement. Peuvent être définies comme sans domicile les personnes ayant dormi la veille soit dans un lieu non prévu pour l'habitation (on parle alors de personnes sans abri) soit dans un service d'hébergement⁶⁸. Le souci de ne pas isoler les personnes sans domicile des nomenclatures couvrant l'ensemble de la population a également conduit l'Insee à intégrer aux enquêtes générales, telles que l'enquête Santé (2002-2003) et l'enquête Logement (2006), des questions relatives aux personnes ayant connu une période sans domicile.

La France ne dispose pas non plus d'une définition législative des personnes sans abri ou sans domicile, contrairement par exemple au Royaume-Uni qui en possède une depuis 1977. Toutefois, la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable ouvre dans son article 7 la possibilité de saisir la commission de médiation à tout demandeur de bonne foi « dépourvu de logement ».

65. Voir notamment le rapport d'A. de Fleurieu et L. Chambaud sur l'hébergement des personnes sans abri à Paris et en Île-de-France (2006), ainsi que le rapport de l'Igas de 2007 relatif à la coordination de l'observation statistique des personnes sans abri. Commande de Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité.

66. A. de Fleurieu et L. Chambaud, *op. cit.*

67. Il s'agit de la définition retenue, entre autres, par l'Insee et l'Ined dans le cadre de leurs enquêtes.

68. Cette catégorie comprend les centres collectifs d'hébergement ou les appartements, chambres d'un appartement ou chambres d'hôtel payés par une association. Elle exclut en revanche les sans-domicile « au sens large », comprenant les hébergements en « squat », en chambre d'hôtel aux frais de la personne ou encore l'hébergement par un tiers.

Dans le domaine statistique, l'élaboration d'une nomenclature permettant de classer les situations de logement des personnes sans domicile est pourtant indispensable : elle fournit en effet un langage commun aux différents acteurs (universitaires, administratifs, associatifs) intervenant dans le champ concerné, et permet de collecter, de façon aussi précise que possible, les données statistiques pertinentes. Elle est en outre un outil d'appréciation des trajectoires individuelles. Toutefois, plutôt que la mise en place d'une nomenclature unique, des nomenclatures adaptées aux besoins particuliers de chaque étude doivent pouvoir être utilisées.

Deux principaux types de classification des situations de logement peuvent être distingués :

- les listes de situations, qui mettent l'accent sur les situations les plus précaires, mais présentent le risque de créer des doubles comptes (une personne peut relever simultanément de deux catégories, en étant par exemple menacée d'expulsion tout en vivant dans un logement indigne) ;
- les typologies par dimensions croisées qui permettent de classer la totalité des situations de logement sans doubles comptes, mais au prix d'une complexification de la classification ainsi obtenue – lorsque le nombre de dimensions à croiser est élevé.

La classification Ethos (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*), typologie élaborée en 2003 par la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (Feantsa), fournit l'exemple d'une typologie par liste. Cette typologie classe les personnes en difficulté de logement selon quatre « situations de vie » : être sans abri⁶⁹, c'est-à-dire à la rue ou en hébergement d'urgence ; être sans logement, avec un abri provisoire dans un service d'hébergement ; être en logement précaire, par exemple occuper illégalement un bâtiment, être hébergé par un tiers, sous une menace d'expulsion, ou victime de violences domestiques ; être en logement inadéquat, qu'il s'agisse d'un logement insalubre ou affecté d'un surpeuplement sévère. Chaque catégorie est divisée en catégories plus fines.

La nomenclature élaborée par le groupe de travail du Cnis appartient à la seconde catégorie, celles des typologies par dimensions croisées. Elle repose sur la prise en compte de quatre dimensions : l'aspect physique du logement (maison, appartement, chambre d'hôtel, foyer, logement mobile...), le statut d'occupation (locataire, propriétaire, occupant sans titre...), le confort, et la précarité de la situation, c'est-à-dire la possibilité ou non d'y rester pendant une certaine durée.

Les quatre dimensions retenues présentent l'avantage de ne pas isoler les personnes sans domicile des autres situations de logement : la nomenclature du Cnis présente un *continuum* de situations de logement au sein desquelles les situations et les parcours des personnes sans domicile viennent trouver leur place.

71. Traduction du mot anglais *roofless*.

Tableau 34

Nomenclature des types d'habitat élaborée par le groupe de travail du Cnis : exemple de la dimension « aspect physique du logement »

1. Maison individuelle	1. Dans une ferme (habitation intégrée à l'exploitation) 2. Hors ferme
2. Logement dans un immeuble collectif	1. Dans un immeuble de moins de 5 logements 2. Dans un immeuble comportant de 5 à 9 logements 3. Dans un immeuble comportant 10 logements ou plus
3. Logement dans un bâtiment ayant également une fonction autre que l'habitation	Ex. : loge de gardien d'une usine, d'un stade, logement de fonction dans un école, une gare, un hôpital
4. Chambre d'hôtel	1. Hôtel de tourisme 2. Hôtel meublé
5. Pièce indépendante ayant sa propre entrée	Ex. : chambre de bonne, garage ou pièce en fond de jardin aménagée : pièce rattachée à un logement ordinaire mais qui en est physiquement séparée.
6. Foyer ou centre d'hébergement	1. Logement foyer (autonomie de vie, gestion commune) ou résidence sociale 2. Foyer collectif (vie collective) à caractère permanent (ex. : foyer pour handicapés, pour personnes dépendantes) 3. Centre d'hébergement temporaire ouvert toute l'année 4. Centre d'hébergement saisonnier
7. Autre ménage collectif	1. Établissement sanitaire, hôpital 2. Prison 3. Caserne 4. Communauté de vie, congrégation religieuse 5. Internat scolaire, cité universitaire
8. Logement mobile effectivement mobile (gens du voyage, mariners...)	Caravane mobile, péniche mobile, motor-home, camping-car
9. Habitat privatif temporaire ou prévu comme tel	1. Caravane ou péniche fixe (non susceptible de se déplacer en l'état), baraque de chantier 2. Mobile home, « Algéco » incapable de se déplacer de façon autonome, individuel (un seul ménage) 3. Mobile home, « Algéco », collectif (plusieurs ménages)
10. Hébergement de fortune privatif avec possibilité d'y laisser ses affaires (l'hébergement est propre à la personne ou au ménage dont il fait partie)	1. Cave, parking, grenier, cabane (ou tout lieu plus ou moins fermé, maçonné) 2. Voiture, wagon, bateau (mais ni cabine de péniche, ni caravane) 3. Usine, bureau, entrepôt, bâtiment agricole ou local technique désaffecté 4. Ruine, chantier, grotte, tente (lieu non fermé)
11. Hébergement de fortune collectif avec possibilité d'y laisser ses affaires (l'hébergement est partagé avec d'autres ménages)	1. Cave, parking, grenier, cabane 2. Voiture, wagon, bateau 3. Usine, bureau, entrepôt, bâtiment agricole ou local technique désaffecté 4. Ruine, chantier, grotte, tente
12. Hébergement de fortune sans possibilité d'y laisser ses affaires	1. Cave, parking, grenier, cabane 2. Voiture, wagon, bateau 3. Parties communes d'un immeuble (couloir, cage d'escalier, palier) 4. Usine, bureau, entrepôt, bâtiment agricole ou local technique désaffecté 5. Usine, bureau, entrepôt, bâtiment agricole ou local technique désaffecté qui sont utilisés durant la journée 6. Ruine, chantier, grotte, tente
13. Utilisation d'espaces publics	1. Métro, gare, couloirs d'un centre commercial, bâtiment public 2. Rue, pont, jardin public, voie ferrée

Sources : « Le classement des situations de logement », François Clanché in *La Rue et le Foyer*, Paris, Ined/PUF, 2000.

Au-delà de la question de la nomenclature se pose celle de la collecte de données, rendue difficile par la mobilité et la faible visibilité de la population

concernée. Cette difficulté se double d'un problème éthique : la nécessité de respecter l'espace privé des personnes sans domicile.

D'autres difficultés concernent la collecte d'information sur l'offre d'hébergement à destination des personnes sans domicile (services d'hébergement et établissements sanitaires et sociaux). En effet, les différentes sources disponibles retiennent la nomenclature la plus adaptée à leur finalité propre, ce qui ne leur permet pas de couvrir l'ensemble du champ. À titre d'illustration, la base Finess (Fichier national des établissements sanitaires et sociaux) gérée par la Drees couvre intégralement les établissements recevant un financement pérenne de l'État, mais plus partiellement les autres établissements comme les centres d'urgence non conventionnés à l'aide sociale. Les recoupements entre les différentes sources disponibles⁷⁰ présentent par ailleurs un certain nombre d'incohérences, liées à l'absence de définition commune des périmètres retenus.

L'enquête réalisée par l'Insee du 15 janvier au 15 février 2001, auprès de personnes fréquentant les centres d'hébergement et les lieux de distribution de repas chauds, constitue la première expérience de ce type en Europe à l'échelle nationale⁷¹. L'enquête réalisée ne s'est pas limitée aux personnes sans domicile. Parmi les enquêtés, 11 % disposaient la veille de l'enquête d'un logement (locataire, propriétaire ou logé par l'employeur), 76 % étaient sans domicile au sens de l'Insee (définition du Cnis) et 13 % ne disposaient pas d'un logement autonome (occupant d'une chambre d'hôtel à ses frais, occupant sans titre d'un logement, logement par une tierce personne, logement précaire – prison, hôpital, etc.). Deux études complémentaires, réalisées par l'Ined en 2002, sont venues couvrir les zones non explorées par l'enquête Insee : la première portait sur les non-francophones utilisateurs des services d'hébergement et de distribution de repas chauds ; la seconde sur les personnes sans domicile n'utilisant pas les services enquêtés par l'Insee (atteints à travers les services d'urgence des hôpitaux, les services de domiciliation et les équipes mobiles).

Au final, les résultats de l'enquête Insee permettent d'estimer à 93 000 les personnes ayant fréquenté au moins une fois, au cours d'une semaine de janvier 2001, les services d'hébergement ou de distribution de repas chauds. L'Insee estime plus précisément à 86 000 la population des personnes sans domicile, parmi lesquelles 63 500 adultes et 16 000 enfants de moins de 18 ans, ainsi que 6 500 personnes hébergées dans des centres pour demandeurs d'asile.

Le recensement⁷² effectué par l'Insee en 2006 sur le territoire des communes de plus de 10 000 habitants, joint aux collectes effectuées en 2004, 2005 et 2006 dans les communes plus petites, permet d'estimer pour sa part la population des sans-abri au sens du recensement, c'est-à-dire dormant habituellement dans un lieu non

70. Finess, recensement de la population, enquête auprès des établissements sociaux (ES), enquête sans domicile (SD) Insee 2001 sur les utilisateurs de services d'hébergement et de distributions de repas chauds...

71. Enquête dans 80 agglomérations de plus de 20 000 habitants, auprès d'un échantillon de 4 084 personnes, âgées de plus de 18 ans.

72. *Insee Première*, n° 1118, janvier 2007.

prévu pour l'habitation, à 14 600 personnes, dont 13 700 vivent en métropole. Depuis 1999, cette population a augmenté de 3 800 personnes. Cette évolution doit toutefois être interprétée avec prudence, compte tenu du changement de mode de recensement intervenu entre-temps.

Plusieurs travaux actuels visent à améliorer la connaissance statistique des situations des personnes sans domicile : un travail conjoint de l'Insee et de l'Ined est en cours afin de préparer une nouvelle enquête sur les sans-domicile, qui devrait avoir lieu en 2012. Par ailleurs, l'Insee, la DGAS et la Drees réfléchissent aux conditions de mise en place d'un répertoire pérenne et actualisé des services d'hébergement.

La perte du domicile est indissociable du contexte familial et professionnel

Les caractéristiques sociales des personnes sans domicile, et notamment la part des allocations et minima sociaux dans le revenu dont elles disposent, sont très diverses. Au sein des personnes interrogées par l'Insee en 2001⁷³, on peut notamment distinguer :

- des personnes seules et sans activité professionnelle (45% des effectifs considérés), comprenant une forte proportion d'hommes et plus de réfugiés que dans les autres catégories (majoritairement des demandeurs d'asile ou des personnes sans papiers) ;
- des personnes également seules mais plus jeunes et exerçant une activité professionnelle (22% des effectifs) ;
- des femmes accompagnées le plus souvent de jeunes enfants (18% des effectifs), faiblement diplômées et peu mobiles ;
- des couples (13% des effectifs), dont la moitié ont des enfants ;
- les personnes interrogées comprennent également des personnes âgées et seules (2% des effectifs) n'ayant pas eu d'activité professionnelle.

Quel que soit le groupe considéré, les facteurs macroéconomiques, et notamment la situation sur le marché du logement et de l'emploi, jouent un rôle déterminant dans la situation des personnes sans domicile. La faiblesse des ressources apparaît ici comme un événement déterminant pour la perte du domicile ou les difficultés pour retrouver un logement. 41% des sans-domicile aidés sont ainsi des personnes au chômage et 47% vivent seuls – l'isolement constituant un facteur aggravant des difficultés financières.

Certaines caractéristiques sont par ailleurs surreprésentées dans les trajectoires des personnes sans domicile par rapport à la moyenne⁷⁴. Une part importante des sans-domicile a connu une trajectoire difficile dès l'enfance et la jeunesse : 20% des personnes sans domicile ont quitté le domicile parental avant l'âge de 16 ans, et 30% ont connu des difficultés économiques avant l'âge de 18 ans ; 23% des personnes sans domicile ont été placées au cours de leur enfance, contre 2% des personnes

73. Il s'agit d'une typologie effectuée par Cécile Brousse dans son article « Le réseau d'aide aux sans domicile : un univers segmenté », in *Économie et Statistique*, n° 391-392, 2006.

74. Les données qui suivent sont issues de l'article de Cécile Brousse, « Devenir sans domicile, le rester : rupture des liens sociaux ou difficultés d'accès au logement? », in *Économie et Statistique*, n° 391-392, 2006.

disposant d'un logement ; la moitié des personnes sans domicile n'ont obtenu aucun diplôme. En outre, les sans domicile sont plus souvent des personnes seules. 70 % des sans domicile aidés sont des personnes seules et sans enfants, contre 20 % des personnes en logement ordinaire. Enfin, à court terme, l'événement qui, aux dires des personnes interrogées, a conduit à la perte de leur domicile est d'abord le départ du domicile conjugal (26 %), la fin de la vie commune avec les parents (21 %), l'arrivée sur le territoire national (19 %) et la survenance de difficultés économiques (16 %).

Parmi ces événements, certains jouent à court terme (fin de la vie commune avec le conjoint), alors que d'autres constituent davantage un contexte qui marque les trajectoires (pauvreté dans l'enfance ou départ prématuré du domicile parental). Le poids de ces différentes caractéristiques dans les situations et les trajectoires des personnes sans domicile reste toutefois difficile à apprécier.

Les trajectoires des sans-domicile s'inscrivent souvent dans un va-et-vient entre non-logement et logement

Les anciens sans-domicile interrogés dans le cadre de l'enquête décennale Santé ont connu des durées très variables de privation de logement : 21 % des anciens sans-domicile interrogés lors de l'enquête sont restés en centre d'hébergement moins de trois mois au cours de leur vie adulte, mais 15 % y sont restés plus de trois ans ; 25 % ont séjourné dans la rue ou dans un abri de fortune pendant moins de deux semaines, tandis que 28 % y ont passé un an ou plus.

Les disparités entre personnes sans domicile concernent aussi leurs modes d'hébergement. 21 % des personnes interrogées lors de l'enquête de 2001 font l'objet d'un hébergement de courte durée en hébergement regroupé⁷⁵ (moins de deux semaines), tandis que 42 % relèvent d'un hébergement de longue durée avec procédure d'admission ; 29 % disposent d'un logement dans le cadre de l'hébergement dispersé, tandis que 8 % sont accueillies en chambre d'hôtel ou en foyer-logement au titre de l'urgence.

On observe une corrélation entre le mode d'hébergement et les caractéristiques sociodémographiques des personnes accueillies : les femmes, les personnes vivant en couple ou avec des enfants sont ainsi surreprésentées dans le logement aidé stable et sous-représentées parmi les personnes dormant dans la rue. Les personnes seules, elles, sont plus fréquemment hébergées dans des structures collectives.

Les parcours de logement des personnes sans domicile mettent en évidence la forte porosité entre situations de logement et de non-logement : ainsi, 32 % des personnes interrogées lors de l'enquête Insee de 2001 disposaient en janvier 2000 d'un logement autonome, mais elles n'étaient plus que 13 % en janvier 2001⁷⁶. À l'inverse, 36 % des personnes interrogées étaient accueillies en centre d'hébergement en janvier 2001, alors que seulement 16 % d'entre elles l'étaient en janvier 2000. La moitié des personnes disposant d'un logement au moment de l'enquête déclaraient avoir dormi au moins une fois dans la rue par le passé.

75. Il s'agit de services proposant un hébergement au sein même de la structure.

76. Ces résultats ont été obtenus dans le cadre de l'enquête de l'Insee au moyen d'un questionnaire résidentiel portant sur la période 2000-2001.

Les caractéristiques des personnes sans domicile présentent des similitudes avec celles des personnes pauvres disposant d'un logement. Le fait d'appartenir à l'une ou l'autre de ces populations peut être lié à des critères d'admission retenus pour l'accès au parc social ou privé : à titre d'exemple, une personne avec des enfants aura plus facilement accès au parc social.

En outre, les personnes très mal logées connaissent certaines formes de précarité et de manque de confort du logement proches de celles des personnes sans domicile. Dans cette perspective, le cas des sans-domicile apparaît comme la forme extrême des problèmes d'accès au logement. Parmi les personnes disposant d'un logement autonome mais utilisant les distributions de repas chauds, interrogées lors de l'enquête de 2001, 4 % n'ont pas l'eau courante ou disposent seulement de l'eau froide, 14 % utilisent des WC à l'extérieur du logement, 25 % n'ont pas de vraie cuisine et 36 % déclarent avoir souffert de l'humidité au cours des douze mois écoulés. Ce sont, comme dans le cas des sans-domicile, plus souvent des hommes, vivant seuls et connaissant des difficultés professionnelles, que dans la population générale.

Un quart des personnes hébergées en établissement ont un emploi

25 % des personnes de plus de 16 ans⁷⁷ résidant dans un établissement social, soit 8 800 personnes, ont un revenu du travail. Il s'agit majoritairement d'hommes (ils représentent 60 % de cette catégorie contre 52 % de l'ensemble des personnes hébergées) de nationalité française (65 % contre 52 % de l'ensemble des personnes hébergées). Les personnes sans enfants et les 21-25 ans ont également plus de chances d'être dans cette situation. Les employés ont également une probabilité plus grande que les ouvriers de résider dans un établissement social tout en ayant un revenu issu du travail.

40 % des personnes hébergées en établissement et qui travaillent ne disposent pas d'autres revenus que le travail. 18 % disposent du revenu minimum d'insertion comme ressource principale et 11 % des allocations familiales. Dans 25 % des cas, l'origine de la ressource principale n'est pas déterminée.

Plusieurs types de situations peuvent être distingués parmi les travailleurs hébergés, en fonction du mode d'hébergement social dont ils bénéficient :

- le groupe le plus large, qui représente 63 % de la population étudiée, est accueilli quasi exclusivement en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), souvent en hébergement «partagé» avec d'autres adultes et dans une optique de préparation à l'insertion professionnelle. Il s'agit pour une large part d'hommes, de personnes isolées et de Français ;
- dans un deuxième groupe (24,5 % de la population étudiée), les femmes isolées avec enfants âgées de 25 à 40 ans sont majoritaires. L'hébergement proposé est majoritairement en établissement d'accueil mère-enfant et en hébergement diffus ;

77. Ce chiffre correspond à 17 % de l'ensemble de la population accueillie. Les chiffres sont issus d'une étude réalisée par la Drees sur la base de l'enquête Établissements sociaux (2004).

- le troisième groupe (8,5% de la population étudiée) comprend 91% d'étrangers non ressortissants de l'Union européenne, ayant un statut de réfugié. La moitié d'entre eux sont accueillis en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) et en centre provisoire d'hébergement (CPH). Ils sont à 50% bénéficiaires du RMI et titulaires d'un contrat d'insertion. Par ailleurs, leur qualification professionnelle est supérieure à la moyenne – 10% de cadres et de professions intellectuelles. Ce sont plus souvent que la moyenne des couples avec enfants ;
- un dernier groupe (4% des travailleurs hébergés) est accueilli principalement en maison-relais, c'est-à-dire sans durée maximale de séjour. La catégorie des personnes de plus de 60 ans y est surreprésentée, de même que les personnes isolées et de nationalité française.

Ainsi, l'absence de logement autonome peut aller de pair avec l'exercice d'une activité professionnelle rémunérée, illustrant à l'extrême les problèmes de pauvreté laborieuse décrits dans la première partie de ce rapport.

Les personnes sans domicile rencontrent des difficultés spécifiques d'accès aux prestations sanitaires et sociales

La première difficulté qui se pose pour l'accès aux prestations sociales des personnes sans domicile est celle de leur domiciliation, qui conditionne le bénéfice des droits sociaux et relevait jusqu'à cette année d'une procédure complexe et opaque. La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable renforce le droit à la domiciliation auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale ou d'un organisme agréé, et prévoit une procédure unique pour l'ensemble des démarches nécessitant une domiciliation⁷⁸.

Par ailleurs, les personnes sans domicile éprouvent souvent des difficultés à effectuer les démarches nécessaires à l'ouverture d'une prestation sociale ou à une prise en charge médicale. L'enquête Insee de 2001 a ainsi mis en évidence la diminution du recours aux prestations sociales au fur et à mesure de la précarisation de l'hébergement (cf. *infra*). Les guichets d'accueil jouent, dans le cas des personnes sans domicile, un rôle particulièrement important : 88% des personnes interrogées lors de l'enquête ayant contacté un organisme social au cours de l'année écoulée l'avaient fait au moyen du guichet de l'organisme. Les contacts les plus fréquents des personnes sans domicile, parmi le personnel social et médico-social, sont les travailleurs sociaux (82% des personnes interrogées en avaient rencontré un au cours de l'année écoulée) et les médecins (85%).

Les contacts avec les services sociaux et le recours aux prestations sociales varient selon le type d'hébergement. Si 60% des personnes sans domicile interro-

78. Loi du 5 mars 2007, article 51 : « Pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exception de l'aide médicale de l'État mentionnée à l'article L. 251-1, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridique, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet. L'organisme compétent pour attribuer une prestation sociale légale, réglementaire ou conventionnelle est celui dans le ressort duquel la personne a élu domicile. »

gées lors de l'enquête déclarent avoir perçu au moins une prestation au cours de l'année écoulée, ce n'est le cas que de 44 % des personnes ayant dormi dans la rue ou dans un abri de fortune.

Tableau 35
Prestations perçues en fonction du type d'hébergement

Aides reçues au cours du mois précédent	Logements aidés	Centres d'hébergement	Lieux non prévus pour l'habitation	Total
RMI	23	24	29	24
API	9	9	0	8
AAH	7	6	3	6
Allocation chômage	11	9	7	9
Allocation logement	21	9	0	13
Allocation familiales, complément familial	28	12	0	16

Note : La faiblesse des effectifs concernant les bénéficiaires de prestations telles que la pension d'invalidité, le minimum vieillesse ou l'allocation d'insertion ne nous a pas permis de les faire figurer dans le tableau ci-dessus.

Champ : Personnes francophones de 18 ans ou plus, agglomérations de plus de 20 000 habitants, France métropolitaine
Sources : Enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas chauds, janvier 2001, Insee⁷⁹.

L'allocation de RMI est la prestation la plus largement perçue par les personnes sans domicile, avec une moyenne de 24 % quel que soit le lieu d'habitation de l'allocataire. Les autres prestations connaissent des taux de perception beaucoup plus variables, les allocations familiales représentant 28 % des allocations reçues par les personnes bénéficiaires d'un logement aidé, contre 0 % des allocations de celles dormant dans un lieu non prévu pour l'habitation. En outre, les personnes vivant en logement aidé perçoivent plus largement l'ensemble des prestations que les personnes en centre d'hébergement, elles-mêmes mieux couvertes par les prestations sociales que les personnes dormant dans des lieux non prévus pour l'habitation.

Les difficultés d'accès aux prestations sociales et aux services sociaux sont à rapprocher du fait que les trajectoires des sans-domicile sont davantage marquées par un mauvais état de santé physique et mentale que celles des personnes disposant d'un logement⁸⁰. Or une mauvaise santé constitue un frein à toute démarche d'insertion d'une personne sans domicile vers l'emploi : ainsi, parmi les personnes ayant fait l'objet de l'enquête Insee de 2001, la chance d'occuper un emploi est 2,4 fois supérieure lorsque la personne se considère comme étant en bonne santé. Ce résultat s'explique notamment par la part importante de travaux comportant une dimension physique chez les personnes sans domicile occupant un emploi. Toutefois, la dégradation de l'état de santé d'une personne sans domicile peut à l'inverse, dans certains cas, lui permettre d'accéder de façon prioritaire à une structure spécialisée.

79. Voir Marie Avenel et Julien Damon, « Les contacts avec les intervenants sociaux des sans-domicile usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds », *Études et Résultats*, n° 277, décembre 2003.

80. Ainsi, alors que 5 % de la population générale déclarent souffrir de troubles mentaux, ce chiffre est de 13 % chez les personnes dormant dans un lieu non prévu pour l'habitation.

Au final, l'analyse des trajectoires permet de montrer que les frontières entre emploi et inactivité, ou entre logement et exclusion du logement, sont plus poreuses qu'on ne le croit souvent. Ainsi, les trajectoires des sans-domicile sont très diverses, entre mal-logement, hébergement et absence totale d'hébergement. De même, les trajectoires des bénéficiaires des minima sociaux sont loin de se réduire à l'alternative entre sortie vers l'emploi et persistance dans les dispositifs : de multiples trajectoires intermédiaires ainsi que des phénomènes de va-et-vient entre différents états peuvent être observés.

Finalement, l'approche dynamique de la pauvreté à partir des trajectoires individuelles, dont on a présenté ici quelques premiers éléments, enrichit la perception du phénomène. Celui-ci apparaît plus complexe, car plus hétérogène. D'une part, une telle perspective analytique conduit à prendre en compte des dimensions importantes telles que la persistance des situations, la récurrence des états ou la transmission intergénérationnelle, ce qui modifie la façon d'appréhender la pauvreté. D'autre part, elle éclaire l'interaction entre des événements passés ou des caractéristiques particulières et la situation présente des personnes en situation de pauvreté ; de même, elle montre la diversification des effets d'une politique publique ciblée sur une population dont l'homogénéité, approchée par des caractéristiques d'états instantanés, n'est qu'apparente.

Ainsi, les illustrations présentées à partir des allocataires de minima sociaux, des jeunes en insertion ou du logement soulignent l'intérêt de l'approche dynamique des populations pauvres. Pour les bénéficiaires du RMI, les analyses rappellent à la fois la pluralité des trajectoires et des transitions et l'incidence différenciée du dispositif selon les trajectoires antérieures. Pour les jeunes, et en particulier ceux sans qualification, l'observation montre que les processus d'insertion-stabilisation dans l'emploi sont non seulement plus ou moins retardés, mais qu'ils prennent des formes variées et non linéaires. Enfin, du point de vue du logement, les travaux font apparaître, pour une partie des personnes en situation de pauvreté, que le déménagement, notamment lorsqu'il est contraint, ne s'accompagne pas d'une amélioration des conditions de logement, ce qui peut engendrer un nouveau souhait de déménagement.

Ces différentes remarques montrent que le travail entrepris par l'Observatoire doit être poursuivi puisqu'il complète, à travers la prise en compte du temps, l'appréhension multidimensionnelle de la pauvreté.

Chapitre 3

Droit et pauvreté

DANS son précédent rapport, l'Observatoire avait conclu à la nécessité d'enrichir ses travaux économiques, statistiques et sociologiques par l'appel à d'autres disciplines moins souvent mobilisées pour rendre compte de la réalité des situations de pauvreté. Parmi celles-ci, le droit présente un intérêt majeur pour comprendre certains phénomènes d'exclusion, pour analyser les politiques de lutte contre ces phénomènes, pour cerner les évolutions de notre modèle social. Aussi a-t-il été décidé d'approfondir en séminaire le thème des relations entre droit et pauvreté. Cet axe de recherches sera poursuivi dans les mois à venir et cette troisième partie du rapport rend compte des premiers travaux conduits par l'Observatoire.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée en 2000, affirme dans son article 1^{er} le caractère inviolable de la dignité humaine. Sur la base de ce principe sont affirmés les droits fondamentaux reconnus par la charte, parmi lesquels figurent les droits sociaux. Le préambule évoque le lien entre l'affirmation du droit et son effectivité en postulant que le fait de rendre des droits fondamentaux plus visibles renforcera leur protection. Force est cependant de constater que de nombreux droits fondamentaux ou spécifiques ont fait l'objet de proclamations solennelles sans devenir pour autant accessibles ou effectifs pour les plus pauvres.

En préfaçant le Code des droits contre l'exclusion, Martin Hirsch, alors président d'Emmaüs, écrivait en septembre 2006: «Le droit est la seule arme du pauvre. Encore faut-il que ce droit lui soit accessible.» Or de multiples obstacles compliquent la relation entre les personnes qui vivent des situations de précarité ou d'exclusion et le droit. Ces obstacles peuvent être liés à la nature des droits, aux modalités de leur gestion institutionnelle, ou encore à la distance qui sépare la culture de ceux qui élaborent et pratiquent le droit de celle des personnes qui vivent la pauvreté. Certaines associations comme ATD Quart Monde, Droit d'urgence, fondée en 1995 par un collectif de professionnels du droit, ou Voisins et citoyens qui effectue un travail de proximité dans le sud de la France dans des zones parfois qualifiées comme de «non-droit» se sont fixé pour objectif de franchir cette distance et d'œuvrer pour la cohésion et la justice sociale à travers le respect et l'effectivité de la règle de droit, ou plus simplement du droit.

Cela implique, au préalable, que ce droit soit reconnu et défini. En 1998, la loi de lutte contre les exclusions a défini les domaines dans lesquels les droits sociaux fondamentaux sont reconnus: «La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance¹.» Dix ans auparavant, en 1988, la loi créant le revenu minimum d'insertion reconnaissait à toute personne de plus de 25 ans le droit à un revenu minimum. Après 1998, plusieurs étapes législatives importantes ont consacré d'autres droits fondamentaux: le droit à une couverture maladie (1999), le principe de l'égalité des droits et des chances pour les personnes handicapées (2005), le droit au logement opposable, pour n'en citer que quelques-unes.

Cela implique que les définitions soient simples et claires pour que le droit soit égal pour tous. L'analyse de l'accès aux droits ne peut se faire sans une réflexion globale sur la manière dont le droit traite la question de la pauvreté. Aujourd'hui, la reconnaissance de droits s'accompagne souvent d'une référence à des notions peu précises sur le plan juridique, comme la compensation, la contrepartie ou les devoirs, le contrat, l'opposabilité. Leur clarification serait d'autant plus nécessaire que la décentralisation de certaines politiques sociales, en particulier en matière

1. Article L. 115-2 du Code de l'action sociale et des familles.

d'insertion, risque de mener à des interprétations différentes selon le territoire et d'accroître les inégalités.

Cela implique, enfin, de réconcilier les personnes et le système juridique dans lequel elles vivent. Bien souvent les trajectoires des personnes qui vivent la précarité, la pauvreté ou l'exclusion ont pour origine un événement qui avait une dimension juridique et dont les conséquences ont été vécues de manière dramatique : perte d'emploi, expulsion d'un logement, séparation, non-renouvellement à temps d'un titre de séjour, ou surendettement.

Vouloir rendre compte du caractère multidimensionnel des phénomènes de pauvreté conduit donc à intégrer l'ensemble des dimensions qui font de la pauvreté une privation de droits. Or les travaux de recherche juridique qui ont cherché à éclairer les rapports entre le droit et la pauvreté sont rares.

Un séminaire organisé en 2007 par l'Observatoire, en collaboration avec la Mission recherche de la Drees (Mire), s'est interrogé sur la manière dont le droit, en tant que discipline, pense la pauvreté et les interventions destinées à lutter contre celle-ci. Ce séminaire a également permis d'approfondir la question du nonaccès aux droits en analysant la façon dont le système juridique lui-même peut engendrer des difficultés à accéder à certains droits.

En replaçant le traitement juridique de la pauvreté dans l'histoire des politiques sociales et en étudiant ses caractéristiques actuelles, les travaux du séminaire ont mis au jour une tension dans les relations entre droit et pauvreté, tension entre, d'une part, un système juridique fondé sur des principes qui valent pour tous les citoyens avec la proclamation de droits universels et, d'autre part, la mise en œuvre de dispositifs spécifiques ciblés sur les personnes pauvres. Le traitement spécifique par le droit de certaines personnes ou de certaines situations peut être nécessaire, mais comporte un risque de stigmatisation qui explique pour partie les phénomènes de nonaccès à certains droits ou de non-recours à certaines prestations sociales.

Droit et pauvreté : droits universels et mesures ciblées

Il n'existe pas de définition juridique de la pauvreté. Toutefois, les mesures prises pour lutter contre la pauvreté contribuent à définir la perception par la collectivité des personnes pauvres et plus largement la pauvreté. L'analyse des relations entre le droit et la pauvreté conduit donc à s'intéresser aux critères établis pour délimiter les populations concernées par les dispositifs juridiques de traitement de la pauvreté, mais aussi aux formes d'intervention, d'aide et de soutien légalement définies qui leur correspondent. Une telle construction juridique peut être nommée « modèle juridique ». Ce modèle a considérablement évolué au cours de l'histoire.

Le modèle juridique contemporain de traitement des problèmes de pauvreté peut s'analyser selon quatre dimensions majeures :

- l'accent mis sur les droits fondamentaux pour tous ;
- le développement des actions d'insertion des personnes en difficulté, qui suscitent un débat sur la mise en place de conditionnalités au versement des allocations ;

- le développement de politiques de plus en plus partenariales avec la montée en puissance d'un acteur principal, le département ;
- la nécessité d'accompagner les personnes pour l'accès à leurs droits et au système juridique.

Une dimension historique

Historiquement, le traitement de la pauvreté s'est progressivement dégagé des approches caritatives ou philanthropiques pour faire l'objet d'une appropriation par les autorités publiques². L'évolution du traitement juridique de la pauvreté peut être illustrée par l'évolution des termes pour désigner la pauvreté, entre les notions de mendicité (discours des révolutionnaires en 1790), d'indigence, de pauvreté ou d'exclusion (plus récemment).

Un rapide panorama de l'évolution des modèles de traitement de la pauvreté par le droit montre que la tension entre affirmation de droits universels et mise en œuvre de mesures spécifiques pour les personnes en difficulté marque depuis longtemps les relations entre droit et pauvreté.

La Révolution française : des droits affirmés, mais peu mis en œuvre dans la période qui a suivi

La Révolution française a esquissé un premier traitement juridique des personnes pauvres, considérées comme sujets de droit. Le rapport du Comité de mendicité (1790) a notamment mis en lumière un «droit à la subsistance», et donc aux «secours publics», pour tous les citoyens. «On a toujours pensé à faire la charité aux pauvres, et jamais à faire valoir les droits de l'homme pauvre sur la société» : tel est, dans l'esprit du comité, «le grand devoir qu'il appartenait à la Constitution française de remplir, puisqu'aucune n'a encore autant reconnu et respecté les droits de l'homme». Il s'agit d'une rupture par rapport à la conception traditionnelle du traitement de la pauvreté qui combinait une dimension répressive, lutte contre le vagabondage et la mendicité, et une dimension charitable dominée par les institutions religieuses. Toutefois, au XIX^e siècle, le traitement de la pauvreté a continué à être dominé par les institutions privées caritatives. Il a donc fallu attendre la fin du XIX^e siècle pour que la pauvreté passe du «temps social» au «temps juridique».

Les premières lois d'assistance publique : l'aide publique comme substitut aux familles défailtantes

Un premier traitement juridique des questions de pauvreté peut être identifié dans la loi de 1889 sur l'enfance moralement abandonnée, ainsi que dans les lois qui ont suivi sur les infirmes et les «familles nombreuses et nécessiteuses». Le droit procède ici à un véritable «tri des pauvres» qui doivent être aidés. Dans ce système juridique, les cibles de l'assistance sont les «indigents», dont les difficultés sont rapportées aux

2. L'analyse qui suit s'appuie sur les catégories construites par R. Lafore, «Pauvreté saisie par le droit : la construction juridique de l'assistance en France», contribution au séminaire «Droit et pauvreté», Onpes/MiRe, 2007.

défaillances des solidarités familiales³. La puissance publique se substitue donc à la famille pour assurer l'entretien matériel des personnes incapables de travailler (enfants, invalides, vieillards...), et leur éducation quand il s'agit d'enfants. La puissance publique est chargée de fournir les «aliments» pour les enfants, les invalides, en lieu et place des parents.

Outre cet encadrement législatif, la mise en œuvre de ce modèle tutélaire passe par l'émergence d'un service public local (bureaux d'assistance des communes, puis progressivement service départemental). Du fait de la faiblesse des moyens publics, subsiste un secteur d'œuvres privées gouverné par des logiques caritatives et confessionnelles.

Ce premier traitement juridique de la pauvreté se développe en dehors de toute référence à des droits universels. Le droit à l'assistance est simplement conditionné au constat d'un état de besoin de la personne. On se situe pleinement dans un traitement spécifique des personnes pauvres.

La construction de la Sécurité sociale : l'assistance mise au second plan

La protection fournie par la Sécurité sociale est fondée sur un système contributif assis sur les revenus du travail et conçu dans une période où le chômage de masse paraît inconcevable.

Dès lors, les promoteurs de la Sécurité sociale attendaient de cette institution qu'elle se généralise et, couvrant alors tous les «besoins», qu'elle provoque la disparition de l'assistance. À partir de 1945, la Sécurité sociale prend en charge quatre risques : maladie, famille, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles. Toutefois, contrairement au modèle de protection sociale universelle issu des travaux de Beveridge et mis en œuvre au Royaume-Uni, la France choisit un modèle où la prise en charge est centrée sur les travailleurs en emploi et leur famille.

Dans un contexte de plein emploi, la généralisation de la Sécurité sociale met au second plan les institutions d'assistance. Ce modèle général n'est toutefois pas universel : il doit en particulier traiter le problème des personnes hors du système de production. Cela conduit à la mise en place du secteur social et médico-social, destiné notamment aux personnes handicapées. L'intervention publique se place, dès lors, moins dans le registre moral d'une substitution aux familles défaillantes que dans un registre technique : construction de normes s'appliquant aux établissements médico-sociaux, émergence de nouvelles professions comme celle des travailleurs sociaux. Ce système s'accompagne également de la création de prestations non contributives, le minimum vieillesse dans le champ des personnes âgées, ou l'allocation aux adultes handicapés dans celui du handicap. Ces premiers minima sociaux se superposent à l'assistance devenue aide sociale.

La mise en place d'une Sécurité sociale fondée sur un système contributif assis sur les revenus du travail et, de ce fait, non universelle a justifié le maintien de dispositifs spécifiques destinés aux personnes en difficulté : persistance de l'aide sociale

3. R. Lafore résume cette vision des «indigents» : « On ne pense pas l'individu comme membre d'une communauté politique, mais comme membre d'une famille qui a échoué à jouer son rôle. »

locale, construction de dispositifs spécifiques pour les personnes qui ne peuvent pas travailler du fait d'une « inadaptation ».

La fragilisation du modèle social par le chômage de masse : une protection fondée moins sur le revenu du travail et davantage sur l'affirmation des droits universels

À partir des années 1970, le chômage de masse rejette durablement dans la pauvreté des personnes pourtant aptes au travail. Les politiques d'assistance reviennent en force alors que la construction du système de sécurité sociale avait pour but ultime de les faire disparaître⁴. La cible des politiques sociales ne peut plus seulement être l'inadaptation mais le déficit d'intégration, défini par l'émergence dans les années 1980 de la notion d'exclusion, qui en devient l'objet principal. Cette nouvelle notion désigne un déficit d'intégration sociale, lié en partie à un défaut de soutien de la société, considérée comme « excluante ».

Par rapport à la période précédente, les personnes en difficulté sont donc moins considérées comme des « inadaptés » que comme des citoyens dotés de droits fondamentaux qu'il s'agit de faire valoir⁵. Cette période voit la généralisation d'un discours sur les droits de l'homme, alors même que la construction de l'État-providence dans l'après-guerre s'était largement passée de références à ces droits. On peut penser que ce mouvement a été renforcé par le développement du contrôle de constitutionnalité des lois, qui a donné force juridique à des textes dont la portée n'est restée longtemps que déclaratoire, ainsi que par la jurisprudence des juridictions internationales, notamment la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

La référence aux droits fondamentaux culmine dans la loi de lutte contre les exclusions de 1998. La France n'est pas isolée dans ce mouvement d'affirmation des droits sociaux fondamentaux. Ainsi, les Constitutions de plusieurs États membres de l'Union européenne, en particulier les Pays-Bas et l'Allemagne, mentionnent des droits économiques, sociaux et culturels. Une loi a ainsi inséré dans la Constitution belge en 1994, la reconnaissance du « droit à la sécurité sociale » et à l'« aide sociale, médicale et juridique ».

Dans le même temps, le fait que de nombreuses personnes aptes au travail vivent des situations d'exclusion amène à une vision renouvelée du traitement de la pauvreté par la puissance publique fondée sur les notions d'insertion ou d'« inclusion »⁶. Émerge alors un traitement spécifique des personnes pauvres, fondé sur le « parcours d'insertion », supposant une très forte individualisation de l'action sociale.

Chaque prestation monétaire, soutien matériel, aide ou appui doivent s'ordonner dans un schéma cohérent ciblé sur l'insertion. Dans cette perspective, le rôle de la

4. Michel Borgetto, « Logique assistancielle et logique assurancielle dans le système de protection sociale français : les nouveaux avatars d'un vieux débat », in *Droit social*, Éditions techniques et économiques, 2003.

5. Julien Damon parle du « passage d'une protection sociale assise sur l'activité professionnelle à une protection sociale reposant sur la citoyenneté ». « Protection sociale et lutte contre l'exclusion. Regards critiques sur le "partenariat" », *Horizons stratégiques*, revue trimestrielle du Centre d'analyse stratégique, 2007.

6. Ce second terme est utilisé dans les instances européennes.

puissance publique est de développer des formes de socialisation et d'insertion pour les exclus, pour leur permettre d'accéder à leurs droits. L'accent est mis sur l'insertion par le travail.

L'idée de droits fondamentaux universels est combinée avec la mise en place d'actions spécifiques ciblées sur les personnes en difficulté, comme l'illustre la création du RMI en 1988. Le RMI constitue un revenu minimum dont doit pouvoir bénéficier tout citoyen lorsque ses ressources sont inférieures à un seuil. Pourtant, ce revenu minimum n'est pas inconditionnel : il est attaché à l'obligation d'accomplir des actes destinés à se « réinsérer », en particulier par le travail.

La situation actuelle : affirmation de droits universels et ciblage de dispositifs

La mise au premier plan des droits fondamentaux de tous les citoyens

• Le système juridique moderne a été conçu initialement pour protéger les libertés civiles et politiques

Les libertés civiles et politiques telles que liberté d'aller et venir, liberté d'opinion, droit de propriété correspondent aux droits dits « de première génération », acquis lors de la Révolution française de 1789. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen les décrit comme des droits « naturels et imprescriptibles », sans pour autant mentionner les droits sociaux.

Les droits sociaux, communément appelés droits « de seconde génération », ont été affirmés, à la suite de la Seconde Guerre mondiale, essentiellement par le Préambule de la Constitution de 1946⁷. Les alinéas 11 et 12 de ce préambule disposent que la « nation assure à l'individu et à sa famille les conditions nécessaires à son développement ; (...) la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos ».

Deux ans plus tard, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 relie directement la notion de droits fondamentaux à la reconnaissance de la dignité de tout homme : « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits » (article 1^{er}). Cette reconnaissance du principe de dignité amène à considérer comme fondamentaux les droits sociaux : l'article 25 pose le principe selon lequel « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

Dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, les droits sociaux ont été traités dans des textes différents de ceux relatifs aux libertés civiles et politiques, en grande partie en raison du contexte de guerre froide. Ainsi, deux textes ont été adoptés en 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies : le pacte international relatif aux droits civils et politiques et le pacte international relatif aux droits écono-

7. Le « droit au travail » avait toutefois été affirmé dès 1848.

miques, sociaux et culturels. Les textes plus récents ne reprennent pas cette séparation, mais mettent plutôt l'accent sur l'indivisibilité des droits civils, politiques et sociaux. Ainsi, la Charte des droits fondamentaux adoptée en 2000 par l'Union européenne regroupe les droits selon six grands chapitres : la dignité, la liberté, l'égalité, la solidarité, la citoyenneté, la justice.

Or les droits sociaux sont au cœur d'un paradoxe : l'accent est mis sur leur caractère essentiel, mais le discours traditionnel sur les droits sociaux les assigne dans une catégorie spécifique, secondaire par rapport aux droits civils et politiques⁸.

Une vision classique tend en effet à considérer les droits civils comme des libertés attachées naturellement à l'être humain, alors que les droits sociaux seraient des créances de l'homme sur la société. Alors que l'épanouissement des libertés civiles exige un État minimal, qui empiète le moins possible sur la liberté des individus, des droits sociaux comme le droit à la santé ou le droit au travail pour tous exigent un État fort, voire «interventionniste». Cette distinction amène souvent à considérer comme problématique la conciliation entre les droits sociaux et les libertés civiles : la jouissance par tous du droit au logement se heurterait au droit de propriété, le droit au travail impliquerait de restreindre la liberté d'entreprendre. Cela peut conduire à restreindre le développement des droits sociaux, sous prétexte que seules les libertés civiles seraient des droits «fondamentaux»⁹.

• Certains droits sociaux sont désormais considérés comme des droits fondamentaux au même titre que les libertés civiles

La loi de 1998 de lutte contre les exclusions marque la volonté de reconnaître certains droits sociaux au même titre que les droits civils ou politiques. L'action de plusieurs associations, au premier rang desquelles ATD Quart Monde, et des travaux, menés notamment au sein du Conseil économique et social, ont, pendant les années qui ont précédé l'adoption de la loi, contribué à penser la pauvreté comme une privation de droits qui peut mener à une exclusion de la citoyenneté. On peut citer, parmi les rapports qui ont eu une influence décisive, celui du père Joseph Wrésinski en 1987 et celui de Geneviève de Gaulle Anthonioz en 1995¹⁰. Depuis, le législateur a été conduit à compléter le système juridique pour permettre à tous les citoyens de bénéficier de droits considérés comme universels. La mise en place de la couverture maladie universelle ou, plus récemment, la construction d'un droit au logement opposable montrent également que le droit à la santé ou le droit au loge-

8. Diane Roman, «Les droits sociaux : des droits à part entière?», contribution au séminaire «Droit et pauvreté», Onpes/MiRe, 2007.

9. Critique présente dans la théorie libérale, notamment chez Friedrich Hayek : les droits sociaux «ne pourront être traduits dans les lois contraignantes sans du même coup détruire l'ordre de liberté auquel tendent les droits civils et traditionnels». Voir aussi J.-M. Belorgey, in R. Ballain, F. Benguigui, *Mettre en œuvre le droit au logement* : «Les droits créances ne sont pas, du moins est-ce l'idée reçue, de même nature que les droits classiques car leur mobilisation ne va pas de soi», La Documentation française, 2004.

10. Le rapport présenté par L. Despouy (1996) à la Commission des droits de l'homme de l'ONU fait également référence en matière de conception de l'extrême pauvreté à la négation de l'ensemble des droits de l'homme. Voir aussi Atkinson T., Glaude M., Freyssinet J. et Seibel C., «Pauvreté et exclusion», Conseil d'analyse économique, 1998.

ment sont désormais considérés comme des droits fondamentaux qui conditionnent l'accès à d'autres droits.

De fait, la distinction entre droits civils et droits sociaux qui seraient moins «fondamentaux» est relativisée par des approches contemporaines de la justice sociale qui dépassent la séparation traditionnelle entre libertés et droits sociaux. Comme le montre Amartya Sen, la question de la liberté ne peut pas être dissociée de celle de la pauvreté. Sen introduit la notion de «capabilités» qui désignent les moyens dont peuvent effectivement disposer les hommes pour réaliser leurs choix de vie. Or les capacités d'une personne dépendent à la fois de ses libertés et de ses droits sociaux: ces deux types de droits sont indivisibles. Cette indivisibilité semble confirmée par l'expérience vécue des personnes pauvres, qui définissent souvent l'entrée dans la pauvreté comme un processus de restriction progressive de leur liberté¹¹. Dans la perspective développée par Sen, la mission des politiques sociales est alors d'agir sur la multiplicité des iniquités auxquelles les personnes sont concrètement confrontées: prise en charge des problèmes de santé, accès au logement... Fournir les mêmes droits et les mêmes outils à tous ne suffit donc pas, mais les politiques de lutte contre la pauvreté doivent être individualisées afin de tenir compte des capacités inégales des personnes.

Des textes internationaux récents mettent également un accent particulier sur les droits sociaux. Ainsi, une recommandation du Conseil de l'Europe (2000) reconnaît un «droit individuel universel et justiciable à la satisfaction des besoins humains élémentaires», parmi lesquels la nourriture, le logement, les soins médicaux de base¹². La charte européenne des droits fondamentaux, en 2006, reconnaît, elle aussi, des droits sociaux considérés comme fondamentaux. Il s'agit toutefois d'une simple référence pour les États, qui conservent la maîtrise de leurs politiques internes.

En 2006, une résolution de la Commission des droits de l'homme de l'ONU a posé deux principes:

- l'indivisibilité des droits sociaux: ce ne sont pas des «sous-droits» par rapport aux droits civils et politiques;
- l'effectivité des droits sociaux: il ne s'agit pas d'inventer de nouveaux droits pour les plus pauvres, mais de rendre effectifs ceux proclamés dans les textes, sans créer de droits particuliers associés à une catégorie à part dans la société.

Cette reconnaissance de droits fondamentaux s'accompagne de modalités ciblées pour leur mise en œuvre. Ainsi, le droit fondamental à la protection de la santé pour tous a conduit à la mise en place d'un système spécifique pour les personnes pauvres, la CMU. De même, la mise en place d'un revenu minimum pour tous à travers le RMI est attachée à des dispositifs spécifiques d'insertion mis en œuvre à l'endroit des personnes pauvres. Des droits reconnus comme universels amènent

11. Rapport de José Bengoa: «L'extrême pauvreté est caractérisée par une exclusion générale de la citoyenneté, du statut de sujet social et de sujet de droit», Nations unies, Conseil des droits de l'homme, 2004.

12. Voir aussi l'article 11 du pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966.

donc à mettre en place des dispositifs ciblés sur une catégorie de population qui, quelle que soit leur justification, peuvent entraîner des effets de stigmatisation.

Les politiques d'insertion : une tension entre l'affirmation de droits et la mise en place de conditionnalités

La reconnaissance de droits sociaux et les dispositifs d'aide qui en découlent ne sont pas inconditionnels. De plus en plus de mesures sont subordonnées à la nécessité pour les personnes qui en bénéficient de participer à leur propre insertion.

• Depuis la création du RMI, la notion d'insertion est indissociable d'un débat sur la mise en place de « conditionnalités »

Lors de la création du RMI, l'accent a été mis sur l'insertion des personnes qui en seraient bénéficiaires. La loi du 1^{er} décembre 1988, votée à l'unanimité, prévoyait la conclusion d'un contrat d'insertion, indissociable du versement de l'allocation différentielle de RMI : « Toute personne qui s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle, a droit à un revenu minimum d'insertion. » Rien n'a cependant été précisé pour le cas, assez fréquent en pratique, où aucun contrat n'est proposé à un allocataire.

Lors des débats sur la mise en place de ce contrat d'insertion, le consensus n'a pu être obtenu qu'au prix d'un certain « flou sur les droits et les obligations du bénéficiaire du RMI en matière d'insertion¹³ ». Le contrat d'insertion peut en effet être interprété de plusieurs manières. D'une part, il exprime l'idée d'un devoir de solidarité de la société envers les exclus : « l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national », selon les termes de la loi. D'autre part, le contrat peut se rattacher à l'idée de contrepartie : l'attribution du revenu minimal s'inscrit dans une logique de réciprocité, dans laquelle l'allocataire n'a plus seulement à établir qu'il respecte les conditions créant l'ouverture d'un droit à l'assistance, mais doit s'engager dans des activités qui prouvent sa volonté de sortir d'une situation de dépendance.

Le débat a été relancé par les mesures récentes d'activation des dépenses sociales. Les nouvelles politiques d'activation des dépenses de prestations chômage et d'aide sociale insistent en effet sur un risque de « dépendance » aux allocations et sur la responsabilité de ceux qui les perçoivent dans leur propre réinsertion¹⁴. En échange des ressources qui leur sont données, les individus doivent construire, avec la personne en charge de leur suivi, un parcours dont ils partagent la responsabilité. Prônée notamment par l'OCDE, la politique d'« activation » désigne la mobilisation des dépenses en faveur d'actions de réinsertion sur le marché du travail plutôt qu'une simple indemnisation des chômeurs. Cette « activation » des dépenses pose la question des contreparties.

13. Laurent Cytermann et Cécile Dindar, « Les grandes étapes de l'histoire du RMI », in *RMI, L'état des lieux, 1988-2008*, La Découverte, 2008.

14. A.-T. Dang et H. Zajdela, « Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice », *Document de travail*, Centre d'études de l'emploi, avril 2007.

La création du plan d'aide au retour à l'emploi (Pare) et du programme d'action personnalisée (PAP) pour les chômeurs¹⁵ a également suscité un débat portant sur la contractualisation. D'une part, le contrat signé par les chômeurs exprime l'engagement de la collectivité dans un accompagnement individuel de la personne; d'autre part, le Pare introduit une logique de contreparties et de responsabilisation accrue pour les personnes au chômage, avec le développement du contrôle des chômeurs.

Associée à la logique d'insertion, la notion de contrepartie est de plus en plus présente dans le débat public, qu'elle soit critiquée ou mise en avant. Selon une enquête de la Drees en 2004, 84 % des personnes interrogées approuvent l'idée de demander une contrepartie aux allocataires du RMI en échange des droits attachés à ce statut. La question de la « contrepartie » a été au cœur de tous les débats suscités par la mise en place du contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) par la loi du 18 décembre 2003, loi qui porte également décentralisation du RMI¹⁶. Le CI-RMA est un contrat de travail conclu entre l'allocataire et un employeur; le conseil général verse à ce dernier une partie de l'allocation. La loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires des minima sociaux modifie, en outre, les dispositifs d'intéressement dont bénéficient les allocataires des minima sociaux, ainsi que les mécanismes de contrôle et de sanction. Même si cette loi est davantage fondée sur la notion économique d'incitation que sur la notion de contrepartie, elle marque une nouvelle étape du débat sur les droits et « devoirs » des allocataires de minima sociaux.

• **L'activation des politiques sociales en Europe reste très différente du *Workfare* américain**

La réforme de l'État-providence aux États-Unis a entraîné un durcissement des contreparties à l'aide sociale. On note traditionnellement aux États-Unis une suspicion importante à l'égard des personnes pauvres, surtout lorsqu'elles sont jugées aptes au travail. Selon cette logique, il importe que les personnes en situation de pauvreté puissent montrer leur volonté de participer à la société et prouver ainsi leur utilité¹⁷. Dès lors, l'assistance s'accompagne d'une forte surveillance des comportements des bénéficiaires. L'expression *Workfare* vient de la formule *Work for Welfare*, c'est-à-dire l'obligation de travailler à la charge d'un bénéficiaire d'une prestation sociale¹⁸. Cette obligation a été renforcée par la réforme du *Welfare* lancée en 1996.

15. Conventions d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 et du 1^{er} janvier 2004.

16. M. Dollé, « La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité, le RMA : une réforme problématique », *Droit social*, 2003; E. Alfandari, « Revenu minimum, insertion, activité : logique économique et/ou sociale ? », *Revue de droit sanitaire et social*, 2004; R. Lafore, « La décentralisation du revenu minimum d'insertion », *Revue de droit sanitaire et social*, 2004; J. Damon et F. Marinacce, « Le RMA : genèse, contenu et enjeux », *Revue de droit sanitaire et social*, 2004; J.-M. Belorgey, « RMI : le retour de la contrepartie », *Revue de droit sanitaire et social*, 2004.

17. Cf. P. Dufour, G. Boismenu, A. Noël, *L'Aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Presses de l'université de Montréal, P.I.E-Peter Lang, Bruxelles, 2003.

18. P. Dufour, G. Boismenu et A. Noël, *op. cit.*

Encadré 22

Le durcissement des contreparties à l'aide sociale : la réforme du Welfare aux États-Unis

La réforme du Welfare, lancée en 1996, a consisté à rendre plus strictes les conditions d'entrée et de maintien dans les minima sociaux, et à imposer aux allocataires de nouvelles obligations en matière d'emploi et de formation¹⁹. Les cibles prioritaires de ce dispositif étaient les mères célibataires supposées vivre aux dépens de l'aide sociale. Cette réforme a substitué un nouveau système à l'*Aid to families with dependent children*, créée par Roosevelt et accusée d'encourager l'oisiveté et les naissances hors mariages. Le nouveau dispositif instaure une obligation d'activité pour la personne (emploi, formation ou activité d'intérêt collectif). Le minimum d'activité pour recevoir les aides familiales est de trente heures par semaine pour les personnes isolées. En outre, pour réduire le coût de ce dispositif, la loi fédérale a limité à cinq ans au maximum, sur l'ensemble de la vie, la durée de perception des aides par une même personne.

Cette réforme a entraîné une chute spectaculaire du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale : le nombre de bénéficiaires de ce dispositif est passé de plus de 12 millions en 1996 à environ 4 millions en 2006, mais on a parallèlement enregistré une augmentation d'autres mesures telle l'aide médicale, laissant entrevoir une certaine forme de substruction entre programmes. Au niveau territorial, les États ayant adopté les politiques les plus restrictives ont connu la baisse la plus importante. L'effet de cette réforme sur l'évolution de la pauvreté est mitigé. Le taux de pauvreté (mesuré aux États-Unis par la pauvreté absolue) est passé de 13,7 % en 1996 à 12,3 % en 2006. Toutefois cette diminution a concerné exclusivement la période 1996-2001 (années de forte croissance), le taux de pauvreté remontant légèrement depuis. En outre, le taux de pauvreté relative, mesuré par l'OCDE, est resté stable sur la période, autour de 17 %.

Les États européens connaissent également un mouvement de réforme des dispositifs d'aide sociale destiné à « activer » les dépenses sociales dans le but d'insérer les personnes concernées. C'est le cas de la réforme du système de « minimum de moyen d'existence » en Belgique en 2002, destinée à mettre en place « une politique dynamique tournée vers l'insertion sociale » des personnes concernées. Au Royaume-Uni, les mesures pour le retour à l'emploi sont regroupées sous le vocable *New Deal* : des dispositifs spécifiques, obligatoires pour les chômeurs de longue durée, mêlent mesures d'accompagnement et mesures coercitives.

Il existe toutefois une distinction fondamentale entre le *workfare* et l'activation des dépenses sociales mise en place dans les États européens, qu'elle concerne l'assurance chômage ou les minima sociaux²⁰. Le *workfare* oblige les allocataires à exercer, en contrepartie de l'allocation, une activité qui n'est pas considérée comme

19. Didier Gélot, « Dix ans après la réforme du Welfare aux États-Unis : un bilan pour le moins contrasté », *Droit social*, n° 12, décembre 2007. Hélène Périvier, « Dix ans après la réforme du Welfare américain », *Lettre de l'OFCE*, n° 279, janvier 2007. Robert Solow, « Quelques leçons de la réforme de l'aide sociale américaine », *Alternatives économiques*, 2004.

20. Michel Dollé, « Insertion ou contrepartie : le RMI et la justice sociale », in *RMI : état des lieux*, *op. cit.*

un emploi salarié «classique». La contrepartie s'entend de l'obligation, à la charge du bénéficiaire d'une aide sociale, de rembourser à la collectivité une «dette» ainsi contractée. L'activation des dépenses sociales, de son côté, comporte une obligation de faire des démarches en vue de trouver un emploi ou d'exercer un minimum d'activités. Toutefois, elle laisse un certain choix aux personnes entre divers programmes; d'autre part, les activités de travail sont définies dans le cadre d'un emploi avec les droits connexes figurant dans le contrat de travail (en particulier la constitution de droits à l'assurance chômage ou à la retraite). Il s'agit de deux différences majeures avec le système du *workfare*.

Dans le même domaine, l'Union européenne préconise l'adoption de mesures d'«inclusion active» à destination des personnes durablement exclues du marché du travail. Une communication de la Commission d'octobre 2007 définit les principes d'action devant permettre à ces personnes de renforcer leurs compétences et de s'intégrer dans le marché du travail. L'inclusion active repose sur la reconnaissance du droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine. La communication prend acte du fait que l'insertion ne se réduit pas à la seule dimension professionnelle, mais doit aussi concerner en particulier le logement, la santé et «l'accès aux services sociaux».

En France, la montée en puissance d'une logique de conditionnalité dans l'attribution de prestations aux personnes pauvres ne peut s'assimiler à une transposition du *workfare*²¹. Certes, il existe bien une réflexion sur «plus de droits et de devoirs pour les allocataires de minima sociaux». Mais la logique du *workfare* entre en conflit avec la tradition française d'un devoir de la société d'aider les personnes en difficulté à se réinsérer. Si le chômeur est tenu à un certain nombre d'obligations telles que, entre autres, rechercher un emploi, ne pas refuser sans motifs légitimes un emploi, être disponible, répondre aux convocations, on ne peut y voir la transposition pure et simple de la logique de «contrepartie». Dès 2001, le Conseil d'État a rappelé que la réforme de l'assurance chômage liant indemnisation du chômeur et conclusion d'un plan d'aide au retour à l'emploi ne faisait que rappeler les exigences légales du régime d'assurance chômage, qui font de l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi l'une des conditions du versement de l'allocation. Dans le domaine des minima sociaux, le CI-RMA, s'il avait été généralisé dans sa forme initiale, aurait pu signifier un passage d'une logique d'activation vers une logique de contrepartie, dans la mesure où il s'agissait d'un contrat de travail atypique dans lequel la personne ne pouvait pas acquérir de droits sur la plus grande partie de sa rémunération. Celle-ci s'apparentait donc au remboursement d'une «dette» envers l'aide sociale. Mais la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a rétabli le CI-RMA comme contrat de travail au sens plein.

Le type de «droit à l'insertion» mis en place depuis la loi de 1988 sur le RMI nécessite un accompagnement personnalisé. Cet accompagnement prend notam-

21. Sylvie Morel, *Les Logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Presses universitaires de France, 2000.

ment la forme de la mise en place d'un référent pour l'allocataire. Les actions d'insertion entreprises ne se limitent pas à la recherche d'un emploi, mais concernent aussi la résolution d'autres difficultés, de logement ou de santé par exemple. Selon l'enquête de la Drees auprès des bénéficiaires de minima sociaux (2006), les personnes concernées portent globalement un jugement positif sur ces actions d'insertion : deux tiers des personnes interrogées pensent qu'elles les ont « un peu » ou « beaucoup » aidées. Elles portent un jugement particulièrement positif sur les actions entreprises dans le domaine social en matière de logement, de santé, ou de démarches administratives.

La pratique de ce type de contractualisation montre que les contrats d'insertion sont des contrats très spécifiques. En effet, la conclusion d'un contrat ne se traduira pas nécessairement par une amélioration de la situation de la personne concernée, même si elle respecte tous ses engagements, dès lors que les conditions sociales et économiques jouent également un rôle majeur dans les parcours individuels. La contractualisation, même si elle apparaît au premier abord adaptée à la diversité des situations, risque de ne pas prendre en compte les obstacles que rencontrent en pratique les personnes pour faire valoir leur liberté de choix dans leur environnement social²².

En outre, il peut paraître paradoxal d'utiliser la notion de contrat dans le domaine de l'aide sociale en raison des déséquilibres intrinsèques à la relation entre les contractants : puissance publique d'un côté, personne en situation de précarité de l'autre²³. Par exemple, dans le cas du CI-RMA, selon l'art. L. 262-37 du Code de l'action sociale et des familles, le contenu du contrat d'insertion est débattu entre la personne chargée de son élaboration et l'allocataire, ce qui suppose que ce dernier soit en pleine capacité autonome de le faire, condition qui n'est pas toujours remplie. Il en est de même pour les contrats de responsabilité parentale conclus avec certaines familles dans le domaine des allocations familiales.

Ainsi, dans les politiques nationales d'insertion, depuis la création du RMI il y a vingt ans, plusieurs objectifs sont recherchés en même temps dans un même contrat :

- la responsabilisation des personnes bénéficiaires de l'aide ;
- l'affirmation du rôle de la collectivité, de son devoir d'insertion et d'accompagnement ;
- la dimension incitative du contrat pour lutter contre les trappes à pauvreté et à inactivité.

La multiplication des acteurs

Engagé dans des transferts de compétences vers les collectivités locales, l'État coopère désormais avec ces collectivités, mais aussi avec les associations qui ont un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Ce transfert de compétences s'inscrit dans un contexte de diminution de la marge de manœuvre budgétaire de l'État. La notion de « partenariat » est alors invoquée pour décrire la mobilisation des diffé-

22. Conférence inaugurale de Mireille Elbaum, Cnam, mimeo 2008.

23. Séminaire droit, Onpes, 2007.

rentes institutions engagées dans la lutte contre les exclusions : la multiplicité des dispositifs et des acteurs rendent difficile la lisibilité des dispositifs et l'identification des interlocuteurs, et nécessaire une coordination des actions²⁴. En outre, la convergence des objectifs entre l'État, les communes, les intercommunalités et les départements, responsables de l'action sociale, n'est pas toujours évidente.

Le département est aujourd'hui la collectivité territoriale de proximité de référence pour les personnes en situation de pauvreté, et le principal acteur de l'action sociale et de la lutte contre les exclusions. C'est l'interlocuteur majeur pour les personnes les plus éloignées de l'emploi et de la Sécurité sociale²⁵.

Cette multiplicité d'acteurs contribue à la complexité des dispositifs et à leur faible lisibilité. Ce constat vaut notamment pour les aides locales extralégales, qui sont des aides individuelles attribuées par les organismes sociaux ou les collectivités territoriales, en complément des aides de droit commun.

Les aides locales facultatives, parfois qualifiées d'«aides extralégales» dans la mesure où elles n'ont pas été créées par la loi, constituent un aspect souvent mal connu et essentiel de la lutte contre la pauvreté au niveau local. Elles interviennent après vérification, par les organismes, que les aides légales ont bien été mobilisées, et après évaluation par les travailleurs sociaux de la situation réelle des demandeurs. Dans la pratique, le terme d'«aides extralégales» couvre trois types de prestations²⁶ :

- **les aides monétaires**, qui répondent à des situations exceptionnelles ou d'urgence, notamment pour les publics les plus précaires. Elles concernent principalement les bénéficiaires de minima sociaux et varient en fonction de la politique spécifique des organismes. Elles sont allouées par les collectivités territoriales et les organismes sociaux. Les aides des collectivités sont en général d'un montant faible, elles varient de 35 euros à 135 euros ;
- **les aides en nature**, qui prennent parfois la forme de colis distribués par les communes et les associations caritatives. Elles peuvent servir de «variable d'ajustement» quand aucune autre forme d'aide n'est disponible ;
- **les aides tarifaires**, accordées uniquement par les communes, avec un soutien des CAF, pour les établissements d'accueil du jeune enfant et les centres de loisirs sans hébergement qui visent à permettre l'accès, à un tarif préférentiel, à des services comme les modes de garde, la culture, les loisirs, le sport... Ces aides sont modulées en fonction des revenus.

L'étude commandée par l'Observatoire sur ce type d'aides a mis en lumière un faible encadrement des conditions d'octroi des aides extralégales, une relative modestie des montants attribués et une grande liberté dans la fixation des condi-

24. Julien Damon, «Protection sociale et lutte contre l'exclusion. Regards critiques sur le "partenariat"», *Horizons stratégiques*, janvier 2007. Voir aussi F.-X. Schwyer, «Vers un État partenaire?», in S. Paugam, *L'Exclusion. L'état des savoirs*, La Découverte, 1996.

25. R. Lafore, «La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence"», *Revue française des affaires sociales*, 2004.

26. Le développement qui suit restitue l'étude réalisée par Amedis sur la question des aides locales facultatives, *Rapport à l'Onpes*, 2007.

tions d'octroi. Les centres communaux d'action sociale et les services sociaux municipaux disposent rarement d'un règlement effectif d'attribution des aides. Au sein des conseils généraux et des organismes sociaux, les règlements édictés sont souvent peu précis ou non respectés. Dès lors, les aides locales se caractérisent par de fortes disparités d'attribution, avec des montants moyens par famille et par an allant de 166 euros à 660 euros sur les six unités territoriales étudiées. Le budget annuel des aides rapporté à la population de la commune ou du département varie également fortement, mais il reste, de manière générale, relativement faible.

La complexité des dispositifs et des aides rend indispensable un accompagnement des personnes dans leur parcours d'insertion et l'accès à leurs droits.

La nécessité d'un accompagnement pour l'accès des personnes pauvres au droit et à leurs droits

Sans accompagnement, l'effectivité de certains droits est compromise pour les personnes les plus en difficulté. Qu'il s'agisse de formation ou d'insertion, la qualité de l'accompagnement est essentielle pour atteindre les objectifs des dispositifs. Le droit individuel à la formation (DIF), par exemple, récemment²⁷ mis en place, risque, en pratique, de ne pas concerner les salariés au statut le plus précaire, qui sont les moins intégrés dans l'entreprise et ont le moins de moyens pour comprendre et faire valoir leurs droits.

L'accompagnement doit être un accompagnement social pour accéder aux dispositifs permettant de mettre en œuvre des droits sociaux ou fondamentaux; il est alors le fait des travailleurs sociaux, des référents des allocataires du RMI ou d'acteurs associatifs. Il doit également être un accompagnement juridique: l'accès des personnes pauvres à leurs droits passe, en effet, de plus en plus par cet accès au système juridique.

• L'accompagnement social

L'accompagnement social est indispensable pour réussir un parcours d'insertion comme pour sortir des dispositifs d'urgence et accéder aux dispositifs de droit commun. Dans le domaine de l'insertion par l'économie tout d'abord, c'est l'établissement, entre la personne et son accompagnateur, d'un véritable projet formalisé qui permet aux personnes orientées vers le secteur de l'insertion par l'activité économique de tirer tout le bénéfice de l'action menée à leur endroit. C'est aussi un accompagnateur qui permettra l'orientation de la personne vers la structure la mieux adaptée à son cas, ce qui est un facteur décisif de la réussite de l'action menée.

En matière de dispositifs d'insertion destinés aux bénéficiaires de l'aide d'urgence sociale, l'accompagnement joue aussi un rôle primordial. L'urgence sociale, organisée historiquement sur le modèle de l'urgence médicale, implique que les personnes soient prises en charge dans les délais les plus courts possible²⁸. Souvent, il n'est pas apporté de réponse durable aux personnes reçues

27. Loi du 4 mai 2004.

28. Didier Gélot et Catherine Lesterpt, «Le traitement de l'urgence sociale et l'évolution des politiques publiques», *Revue de droit sanitaire et social*, n° 3, mai-juin 2007.

dans des dispositifs d'urgence, car ces réponses impliquent un diagnostic fondé sur un dialogue pour repérer les dispositifs ou les parcours les mieux adaptés aux personnes accueillies. Ce premier diagnostic ne peut être effectué que par des personnes compétentes et formées à cet effet.

Pour permettre la sortie d'un dispositif d'urgence et l'amorce d'un parcours d'insertion, un accompagnement social est nécessaire au-delà de ce premier diagnostic pour identifier les étapes à parcourir, les guichets à solliciter et les droits à mobiliser.

L'accompagnateur, dans un univers devenu très complexe en raison de la multiplicité des acteurs et des partenariats, joue le rôle d'un ensemblier et d'un guide. Ainsi, pour l'application du principe de continuité posé par la loi droit au logement opposable (Dalo) en son article 4, principe selon lequel toute personne accueillie en structure d'hébergement d'urgence doit désormais se voir proposer «une solution pérenne adaptée», l'accompagnement des personnes dans la durée sera nécessaire.

• L'action du juge pour faire respecter les droits sociaux

L'exemple du logement montre aussi qu'un droit social peut être proclamé et inscrit dans la loi, comme c'était le cas avant la loi Dalo pour le droit à un logement décent, sans être pour autant effectif pour tous. L'effectivité d'un droit peut dépendre du contexte économique, mais aussi de l'action des pouvoirs publics. Le contexte économique et social peut conditionner la faisabilité de la mise en œuvre d'un droit. Ainsi, le droit au travail pour tous est-il en partie illusoire dans une période de chômage de masse, et le droit au logement dépend-il de l'existence d'une offre de logements suffisante et d'une solvabilisation convenable des ménages. Les moyens consentis par la puissance publique peuvent, eux aussi, être déterminants pour assurer l'effectivité d'un droit, qu'il s'agisse de l'action des administrations²⁹ ou de l'octroi de moyens financiers suffisants pour assurer le fonctionnement des dispositifs ou la revalorisation, en tant que de besoin, des aides financières. Enfin, l'effectivité d'un droit suppose aussi une large information des citoyens sur leurs droits, sans laquelle le système juridique reste un outil utile seulement pour ceux qui savent s'en servir.

Dans ce contexte de difficulté à mettre en pratique des droits fondamentaux émerge de plus en plus l'idée selon laquelle la réalisation effective des droits fondamentaux pour tous passe par l'action du système judiciaire. La notion de justiciabilité, qui désigne la possibilité d'agir en justice pour obtenir la protection d'un droit, est traditionnellement discutée pour les droits sociaux³⁰. Elle reste limitée dans le domaine des droits sociaux reconnus par les conventions internationales. En effet, la majeure partie des conventions internationales relatives aux droits sociaux ne sont pas dotées d'organes de contrôle disposant de pouvoirs contraignants. En outre, dans l'ordre interne, le juge français considère que ces traités ne sont pas dotés d'effet direct.

En théorie, la justiciabilité des droits sociaux est facilitée par leur présence dans le bloc de constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel peut se référer au Préambule

29. *Rapport annuel de l'Igas*, « Les institutions sociales face aux usagers », 2001.

30. Diane Roman, contribution au séminaire « Droit et pauvreté », Onpes/Mire, 2007.

de la Constitution de la IV^e République pour juger la constitutionnalité d'une loi au regard des droits sociaux qui y sont affirmés³¹. Mais, en pratique, le caractère très restreint du contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil constitutionnel lorsque sont en cause des droits sociaux limite cette possibilité.

La mise en œuvre des droits sociaux est le fait de normes législatives et réglementaires. Or la possibilité d'invoquer en justice le respect de ces droits économiques et sociaux diffère selon les droits reconnus et les procédures aménagées. Ainsi, le Conseil d'État reconnaît la possibilité d'agir en justice contre le refus par le maire d'une inscription scolaire, sur le fondement du droit à l'éducation³². La protection par le juge est cependant inégale selon les droits sociaux.

L'émergence de la notion de « droit opposable » s'explique par les difficultés à rendre certains droits sociaux effectifs pour tous. La notion de droit opposable est en elle-même surprenante car toute personne doit pouvoir faire reconnaître son droit qui, en théorie, est toujours opposable. Mais reconnaître l'opposabilité d'un droit permet de définir l'instance responsable de la mise en œuvre de ce droit, qui est de ce fait l'instance attaquant en justice. Par rapport à la justiciabilité, l'opposabilité marque donc un degré supplémentaire car elle permet d'identifier des responsables en cas de nonaccès à un droit. Dans le cas du logement, il s'agit de l'État.

Vouloir rendre opposable le droit au logement, c'est donc vouloir mettre fin à la distinction classique selon laquelle les droits sociaux seraient des droits avant tout « programmatiques », c'est-à-dire qu'à leur endroit les pouvoirs publics ont une simple obligation de mise en œuvre, mais que les citoyens ne peuvent agir contre les pouvoirs publics pour les faire respecter. Certains commentateurs ont pu craindre une « pandémie des droits opposables » qui suivrait la loi sur le droit au logement opposable (Dalo) de 2007, avec un effet de surenchère sur les autres droits sociaux³³.

La montée en puissance de la notion d'opposabilité illustre le passage au premier plan du rôle du juge dans le traitement des droits sociaux et donc, par voie de conséquence, dans le traitement de certaines situations de pauvreté. Si cette évolution peut paraître s'inscrire logiquement dans l'affirmation de droits fondamentaux pour tous, elle pose la question de la capacité des personnes pauvres à accéder concrètement à la justice.

• L'accès au système judiciaire, nécessaire pour faire respecter les droits fondamentaux, n'est pas toujours garanti de manière satisfaisante

Un fossé sépare souvent le système judiciaire et les personnes en situation de pauvreté³⁴. Le monde du droit est perçu comme étant de nature répressive et comme pouvant engendrer des situations d'exclusion telles que l'expulsion du loge-

31. L'alinéa 12 du Préambule de 1946, en particulier, affirme le principe de solidarité.

32. Décision du Gisti du 7 juin 2006.

33. Frédéric Rouvillois, « Faut-il s'opposer aux droits opposables ? », Fondation pour l'innovation politiques, 2007.

34. J.-L. Bedos, contribution au séminaire « Droit et pauvreté », Onpes/MiRe, 2007 ; voir aussi *Médiateur de la République*, « Favoriser l'accès au droit, pour tous », septembre 2007.

ment ou le placement d'enfants. Justice et police sont parfois confondues dans la perception des personnes en situation de précarité. Le Conseil économique et social a souligné en 2004 qu'il existait, en France, par comparaison avec les pays anglo-saxons, une certaine opacité sur les recours judiciaires, qui pouvait influencer sur la capacité des personnes pauvres à agir en justice. Le droit et les contentieux en matière de logement en fournissent une illustration : la complexité du droit dans ce domaine peut profiter au locataire procédurier, parfois de mauvaise foi dans ses rapports avec le propriétaire, mais cette même complexité se fait souvent au détriment des personnes démunies qui ne connaissent pas leurs droits³⁵. Or, un juge ne peut trancher que sur des litiges dont il a été saisi, ce qui rend essentielle la facilitation de l'accès des personnes en difficulté au système judiciaire.

Dans des situations où l'accès au juge est difficile, le déséquilibre entre les organismes chargés de la gestion des dispositifs et les personnes auxquelles ils sont destinés, souvent peu au fait des règles applicables, est aggravé. Ces services disposent, dans la mise en œuvre des règles, d'une certaine marge de manœuvre qui peut se transformer en pouvoir discrétionnaire : refus lors d'une demande de versement d'une prestation ou interprétation de certaines règles défavorable aux allocataires. L'étude du traitement des réclamations des allocataires par les caisses d'allocations familiales³⁶ montre que les commissions de recours amiable des caisses, qui peuvent décider des remises de dettes en fonction de la situation de précarité du demandeur, ne font pas l'objet d'un contrôle judiciaire. L'appréciation de l'opportunité de la remise de dette est laissée à la seule discrétion de la caisse.

C'est ce type de déséquilibre qui peut être en partie compensé par l'accès à un juge et par l'assistance des acteurs associatifs.

Le médiateur de la République peut, lui aussi, intervenir pour faire rétablir des situations de droit. L'institution du médiateur assisté d'environ 300 délégués répartis sur le territoire est chargée d'intervenir dans les litiges entre les particuliers et l'administration. Elle a été saisie de plus de 62 000 affaires en 2006, en progression sensible. Deux tiers des demandes émanent de personnes qui sollicitent le médiateur pour les aider à obtenir l'annulation d'une décision administrative ou faire accepter une solution pragmatique à un litige. Présentée initialement comme destinée à désengorger les tribunaux, la médiation s'est avérée une voie de recours privilégiée pour les justiciables les plus démunis, souvent désarmés devant les complexités administratives ou judiciaires. Selon le rapport 2006 du médiateur, 33 % des saisines proviennent de personnes issues d'un milieu modeste. Des délégués du médiateur interviennent dans les prisons par la mise en place de permanences pour que les personnes privées de liberté puissent continuer d'avoir accès au droit.

L'aide juridique a pour objectif d'aider les personnes à accéder au droit par divers moyens comme l'information ou l'assistance dans l'accomplissement de

35. Étienne Wasmer, « Pour une réforme radicale du droit du logement », *En temps réel*, 2006.

36. Étudié par Isabelle Sayn, « Le rôle des règles procédurales et de leurs usages dans l'accès aux droits : l'exemple des bénéficiaires des prestations distribuées par les CAF », Onpes/MiRe, séminaire « Droit et pauvreté », 2007.

démarches. Dans chaque département, le conseil départemental d'accès au droit est chargé de recenser les besoins et de définir une politique locale. Ces politiques se concrétisent principalement à travers des maisons de la justice et du droit, des antennes de justice et des points d'accès au droit. Toutefois, les personnes les plus fragiles ne franchissent pas toujours les portes de ces lieux, par peur de l'institution ou par refus de solliciter à nouveau un guichet. Dès lors, la démarche de certaines associations, qui vont au-devant des personnes, peut mieux répondre à leurs besoins, y compris dans des lieux d'accueil ou de soins.

L'aide juridictionnelle, quant à elle, a pour objet d'apporter une aide financière pour couvrir des frais de justice. Elle est régie par la loi du 10 juillet 1991. Plus de 904 000 admissions à l'aide juridictionnelle ont été décidées en 2006. Il faut, actuellement, justifier de ressources mensuelles inférieures à 874 euros pour recevoir l'aide totale, et 1 311 euros pour l'aide partielle. Des personnes situées juste au-dessus du seuil de pauvreté peuvent donc être écartées du bénéfice de l'aide totale³⁷. Pour ces personnes, dont les revenus sont situés entre 874 et 1 311 euros, l'aide juridictionnelle prend en charge, selon le niveau de ressources, entre 15 et 85 % des honoraires. L'aide juridictionnelle partielle constitue donc déjà une forme de « ticket modérateur » pour l'accès à la justice³⁸.

• Après des personnes en situation de précarité, l'aide juridique, pour être efficace, doit se combiner avec un accompagnement social

Dans les lieux d'accès au droit, la réponse aux besoins des personnes démunies nécessite, au-delà d'une simple information, la mise en place d'un accompagnement et d'un suivi de la personne dans la durée. Plusieurs entretiens sont souvent nécessaires pour comprendre la problématique qui n'est pas toujours clairement énoncée ni identifiée, collecter les documents et enfin faire comprendre les règles pour qu'elles soient acceptées. L'aide juridique se rapproche ainsi du travail social. Or les problèmes fréquemment rencontrés, comme les expulsions locatives, le surendettement, l'accès aux prestations d'aide sociale, ou le séjour des étrangers, mobilisent des connaissances spécifiques qui ne sont pas abordées dans le cadre d'un cursus juridique classique mais seulement dans le cadre d'enseignements spécialisés.

Il faut donc un partenariat étroit entre professionnels du droit, connaisseurs des procédures et des leviers de la justice et travailleurs sociaux pour permettre le bon accès des personnes pauvres à leurs droits et à la justice. Les travailleurs sociaux ou les responsables associatifs sont de plus en plus confrontés à des questions juridiques dans le cadre d'un accompagnement social. Le professeur Maille a ainsi pu écrire que le droit « devient le levier prioritaire pour sortir le travail social de son rôle de simple gestionnaire de la précarité³⁹ ».

37. Le plafond de ressources englobe en principe celles du conjoint et des personnes vivant à son foyer. Certaines prestations sociales (aide au logement en particulier) ne sont pas incluses dans le plafond. Les bénéficiaires du RMI sont dispensés de justifier de leurs ressources.

38. Un rapport sénatorial (2007) propose de s'inspirer du mécanisme du ticket modérateur qui a cours pour les dépenses d'assurance maladie dans le domaine de l'aide juridictionnelle.

39. D. Maille, « Du travail social à l'action juridique », *Plein Droit*, 2007.

La coordination de ces deux interventions, sociale et juridique, est loin d'être une évidence car elle confronte deux cultures de travail différentes. On peut noter à ce titre l'expérience développée dans le Plan de cohésion sociale et pilotée par la Direction générale de l'action sociale avec la labellisation des pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (Parads). L'objectif de ces pôles est d'améliorer l'accès effectif aux droits sociaux pour les publics en difficulté.

La proclamation de l'«opposabilité» de certains droits fondamentaux ne suffira pas en elle-même à garantir l'effectivité de ces droits fondamentaux pour tous tant que le véritable problème constitué par le fossé qui existe trop souvent entre les personnes pauvres et le système judiciaire n'aura pas été résolu. Le droit d'accéder à un juge, garanti en théorie pour tous, ne peut être effectif pour les personnes les plus en difficulté qu'à condition de mettre en place des dispositifs spécifiques. Le succès rencontré par ces dispositifs auprès des personnes ne doit pas cependant être analysé comme l'émergence d'une sous-justice. L'accès de tous, et en particulier des personnes en situation de pauvreté, doit associer l'affirmation de principes universels et la mise en place de mesures spécifiques.

Des phénomènes de non-recours

Les exigences de contreparties comme la crainte d'être stigmatisé par des mesures spécifiques expliquent que certaines personnes ne sollicitent pas les dispositifs qui leur sont destinés.

Les non-recours aux dispositifs d'aide sont encore mal connus

Le travail des associations ou des travailleurs sociaux met régulièrement en lumière les cas de personnes ne faisant pas valoir les droits auxquels elles peuvent légalement prétendre. Il peut s'agir de prestations familiales, de minima sociaux, d'aides au logement. C'est parfois le manque d'une information adéquate qui explique ce phénomène. Ainsi, 20% des bénéficiaires du RMI n'ont pas la CMU complémentaire à laquelle ils ont droit, en partie faute d'informations⁴⁰.

Or le non-recours aux dispositifs publics et aux prestations sociales affaiblit l'effectivité des droits sociaux et augmente le risque de pauvreté. Ce phénomène est toutefois difficile à étudier, comme le soulignait l'Observatoire dans son premier rapport (2000) : «Comment en effet connaître ceux qui ne s'adressent plus à aucun organisme et qui ne sont recensés par personne?»

Par rapport à d'autres pays, l'émergence de la question du non-recours a été relativement tardive en France. Cette question est véritablement apparue dans le débat public dans les années 1990, sous l'effet conjoint de trois facteurs :

- **une redéfinition de la protection sociale** avec la mise en place d'un régime de solidarité aux côtés des assurances sociales «classiques», matérialisé en particulier par le RMI puis la CMU ;

40. L'attribution de la CMU complémentaire ne peut en effet se faire que sur demande de la personne intéressée.

- **l'action des associations** qui perçoivent sans doute mieux que l'administration le phénomène de non-recours⁴¹ ;
- **une accélération de la réforme de l'État** et son orientation vers une « administration de service », qui a posé la question de la capacité de l'administration à satisfaire tous ses usagers, y compris les personnes en situation de pauvreté.

Malgré cette prise de conscience, **la connaissance des phénomènes de non-recours reste imprécise** :

- le montant des prestations concernées en cas de non-recours à une prestation monétaire reste peu étudié. Or la connaissance de ce montant permettrait d'identifier plus précisément la part des personnes pauvres qui passeraient au-dessus du seuil de pauvreté monétaire si elles avaient accès à toutes les prestations auxquelles elles ont droit. Ainsi, aux États-Unis, une étude a montré que le taux de pauvreté pourrait baisser de 2,2% si les ménages recouraient à toutes les prestations auxquelles ils ont droit ;
- la **durée** du non-recours est également mal connue : il serait utile de mieux distinguer les non-recours durables des non-recours circonstanciels ; en particulier, un non-recours peut s'expliquer simplement par l'attente de l'attribution d'une prestation ;
- les **variations territoriales** dans le domaine du non-recours sont également peu analysées ;
- les **non-recours multiples**, qui concernent les personnes qui ne recourent pas à plusieurs prestations et services auxquels elles ont droit, sont également très peu étudiés.

41. Plusieurs travaux ont contribué à faire émerger la question du non-recours dans le débat public : dès 1974, René Lenoir (*Les Exclus*, Seuil, 1997) montre que les personnes pauvres n'arrivent pas à profiter autant que les autres des aides que la législation met à la disposition de tous ; en 1987, le père Wresinski explique que tous les ayants droit ne font pas valoir leurs droits ; le rapport de Geneviève de Gaulle-Anthonioz, puis celui de Marie-Thérèse Join-Lambert ont renforcé ce diagnostic.

Encadré 23

Des études du non-recours plus développées au Royaume-Uni

Les études sur le taux de recours aux prestations se sont développées au Royaume-Uni beaucoup plus tôt qu'en France, en particulier à partir des années 1960, afin de s'assurer de l'efficacité des prestations sous conditions de ressources. Le non-recours était considéré comme non-utilisation ou non-consommation (terme *non take up*) s'expliquant en partie par le non intérêt des personnes visées pour les prestations proposées.

Les études de non-recours sont devenues un élément de régulation des dépenses sociales, au sens où elles permettent de mesurer l'intérêt ou le désintérêt du consommateur pour une prestation, et donc de la réduire voire de la supprimer. Actuellement, le gouvernement britannique publie annuellement des taux de recours pour les principales prestations sous conditions de ressources. Les taux de non-recours sont ainsi considérés comme des indicateurs d'évaluation des politiques publiques. En outre, pour réduire les risques de non-recours, le Royaume-Uni a choisi de remplacer certaines prestations sous conditions de ressources par des crédits d'impôts. Ce changement doit permettre de diminuer la stigmatisation parfois associée aux prestations. Lorsque la situation d'un individu change, le crédit d'impôt auquel il a droit évolue en conséquence.

En France, le Centre d'étude de la vie politique française (Cévipof) a produit un bilan des analyses existantes sur les non-recours en fonction des services et prestations, et des études portant sur les causes de ces phénomènes. L'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) a été créé en 2003 sur la base du constat d'une mauvaise connaissance du phénomène de non-recours en France. Il s'intéresse à quatre thèmes de travail : insertion sociale et professionnelle, santé, prestations sociales et vieillissement⁴².

Les raisons du non-recours peuvent être trouvées dans le système juridique lui-même

Le terme de « non-recours », traduit de l'anglais *non take up*, peut s'avérer trompeur car il sous-entend que la responsabilité du non-recours pèserait principalement sur la personne elle-même. Or les études recensées par le Cévipof montrent qu'une responsabilité importante dans le non-recours aux prestations pèse sur les institutions elles-mêmes.

Si le déficit d'information peut expliquer une part importante du non-recours à une prestation, la complexité du droit et des procédures est aussi un obstacle, qu'il s'agisse de la multiplicité des intervenants ou d'une multiplicité de dispositifs qui visent différents publics, ainsi que de l'accumulation de textes notamment sur les minima sociaux et l'insertion. Les associations multiplient leurs efforts pour informer les usagers sur leurs droits en leur expliquant les dispositifs et procédures en vigueur. L'administration, notamment par l'intermédiaire des travailleurs sociaux,

42. Le rapport de l'Onpes s'est appuyé sur certains travaux de l'Odenore, notamment dans le domaine de la santé.

tente, elle aussi, de faire cet effort d'information, sans parvenir néanmoins à éliminer ces phénomènes de non-recours. Celui-ci peut aussi être le fait de personnes qui ont demandé une prestation à laquelle elles ont droit mais qui ne l'ont pas obtenue en raison de la lenteur des procédures.

Le non-recours peut également s'expliquer par un désintérêt des personnes pour l'offre publique proposée. Cette idée, communément admise dans certains pays comme le Royaume-Uni, n'est généralement pas acceptée en France. Elle suppose que certains services proposés ne sont pas jugés intéressants par les personnes visées. Ce phénomène a pourtant été mis en lumière, notamment dans le domaine de l'insertion pour lequel des études ont mis en évidence une désillusion de la part des bénéficiaires les conduisant à ne pas recourir au contrat d'insertion et aux droits connexes au RMI. Même informées sur leurs droits, les personnes restent libres de renoncer volontairement à en bénéficier.

Ce «désintérêt» peut signifier un scepticisme à l'égard de l'efficacité des mesures proposées. Ainsi, dans le domaine de l'insertion, l'expérience vécue peut créer chez certaines personnes une forme d'incrédulité face à l'offre d'insertion professionnelle, en particulier quand plusieurs générations d'une même famille ont connu des échecs d'insertion. Le cumul de précarités et leur récurrence peuvent mener à une indifférence face à l'offre publique. On observe ainsi un fort taux de non-recours aux dispositifs d'insertion chez les jeunes de 25 à 29 ans, qui tient sans doute aussi au décalage entre leurs attentes, influencées par un environnement consumériste, et le travail proposé, considéré comme ingrat et peu valorisant.

Au-delà du manque d'information ou du désintérêt, une autre explication des phénomènes de non-recours tient à l'effet stigmatisant de certaines prestations, en particulier celles versées sous conditions de ressources⁴³. Les mesures d'assistance ciblées sur les personnes pauvres peuvent provoquer des réactions de refus de certaines aides. On observe que cet effet est plus apparent pour les prestations sous conditions de ressources que pour les prestations «universelles». Dans le cas du RMI, une enquête de l'institut CSA réalisée en 2007 dans le Val-de-Marne a montré que, non seulement la stigmatisation est ressentie par les allocataires, mais qu'elle est bien réelle : 59% des employeurs interrogés soulignent qu'ils ne signeraient pas un contrat de travail avec un allocataire du RMI. En outre, de plus en plus de prestations ou d'allocations sont désormais versées, comme on l'a vu plus haut, non seulement en fonction de critères objectifs, mais aussi de comportements considérés comme de justes contreparties : reprise d'activité dans le cas du CI-RMA, suivi renforcé dans le cas du Pare.

Certaines personnes refusent donc des prestations en raison de conditions qu'elles jugent restrictives pour leur liberté⁴⁴.

43. Le rapport de Gaulle Anthonioz, par exemple, expliquait que le sentiment de fierté pouvait être une des raisons du non recours à certaines prestations, in *La Grande Pauvreté : évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, Conseil économique et social, 1995.

44. Antoine Math, «Comment est abordée la question du non-recours aux prestations sociales en France? L'émergence de la question et la position des décideurs politiques», communication Mipes Île-de-France, juin 2003.

Le non-recours peut aussi s'expliquer par une crainte de la personne face aux pouvoirs prêtés à l'administration, à la menace d'un placement des enfants ou de l'expulsion d'un membre de la famille en situation irrégulière.

Le manque de services adéquats peut enfin, lui aussi, être à l'origine de phénomènes de non-recours. L'absence d'un vrai service public, bien identifié, pour le logement, la lenteur des délais d'attente et l'opacité de certaines procédures d'attribution ont pu décourager beaucoup de personnes modestes de déposer leur dossier.

Le traitement de la pauvreté par le droit dans la société contemporaine, qui mêle de façon indissociable l'affirmation de droits universels et la mise en place de mesures ciblées à destination des plus démunis, contribue ainsi à produire des phénomènes de non-recours, même si le système juridique ne suffit pas à lui seul à expliquer ces phénomènes. Ce constat est confirmé par l'analyse de l'effectivité de certains droits fondamentaux comme la santé ou le logement.

L'effectivité des droits fondamentaux: un renforcement progressif, mais encore des limites

La loi de 1998 de lutte contre les exclusions a mis l'accent sur l'accès aux droits comme moyen pour les personnes de s'insérer dans la société. Depuis cette loi, les modalités d'accès à certains droits ont été renforcées, notamment dans le domaine de la santé et du logement. Des débats sont, par ailleurs, en cours sur l'extension à d'autres droits de la notion d'opposabilité, voire sur la définition de droits nouveaux par exemple en matière d'accès au crédit ou aux services bancaires.

Encadré 24

Le renforcement par la loi de 1998 de certains droits ne suffit pas à assurer leur effectivité

Dix ans après le vote de la loi de lutte contre les exclusions, les actions développées pour la mettre en œuvre sont d'ampleur très inégale selon les domaines. Les résultats restent parfois modestes, comme en témoignent les évaluations régulières de la mise en œuvre de la loi⁴⁵.

Un bilan des dispositifs d'urgence sociale, des permanences d'accès aux soins et du projet d'action personnalisé pour les publics les plus éloignés de l'emploi⁴⁶ avait été tiré par les rapports d'évaluation précédents. Celui de 2007 a mis un accent particulier sur l'éducation. Il constate que les aides financières accordées pour la scolarisation des enfants ne permettent pas aux familles en situation de pauvreté de contribuer au soutien scolaire; ces aides, d'un montant limité, sont principalement consacrées aux dépenses de fournitures scolaires, de cantine et de transports. Les témoignages recueillis soulignent les difficultés de vie rencontrées par les enfants des familles défavorisées et

45. Deuxième bilan de la loi relative à la lutte contre l'exclusion, 2003; «Évaluation de l'application et de l'impact de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions», Igas, mars 2007.

46. Les conclusions de ce rapport sont rappelées dans cette troisième partie, dans les passages traitant de l'insertion, de l'urgence sociale et du droit à la protection de la santé.

leurs conséquences sur l'éducation. En application de la loi, des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté ont été institués, afin de renforcer les liens entre l'établissement, les parents en difficulté et les acteurs de la lutte contre l'exclusion (associations, centres communaux d'action sociale). Toutefois, l'exclusion n'est pas la cible principale de l'action de ces comités, prioritairement dédiés à la prévention de la violence en milieu scolaire et à l'éducation à la santé.

En matière d'éducation prioritaire, les moyens dégagés se sont progressivement étendus à un cinquième des établissements scolaires, et ont notamment permis une division par deux du nombre d'élèves par classe. Aucune évaluation n'a démontré un éventuel lien entre les moyens octroyés et les résultats constatés chez les élèves. En revanche, les acteurs de terrain rencontrés sont nombreux à noter l'amélioration de l'ambiance et de la vie scolaire dans les établissements concernés et considèrent, sans pouvoir à proprement parler le démontrer, que l'absence d'une politique spécifique au profit de ces zones aurait contribué à accroître encore davantage l'écart qui les sépare des autres territoires⁴⁷.

En matière d'accès à la culture, au sport et aux vacances, les objectifs fixés dans la loi ont eu des effets concrets limités. S'agissant de l'accès au sport, cet objectif est poursuivi par le ministère de la Jeunesse et des Sports essentiellement sur un périmètre restreint : les jeunes des zones urbaines sensibles, et non les jeunes des quartiers défavorisés en général. En matière d'accès aux voyages et activités périscolaires, la loi prévoyait que les établissements devaient veiller à ce que les ressources des familles ne constituent pas un facteur discriminant entre les élèves pour l'accès aux services périscolaires. Le rapport constate que cette disposition est appliquée de manière hétérogène.

La mise en œuvre d'un droit universel à la couverture maladie n'a pas résolu les problèmes spécifiques d'accès aux soins chez les personnes pauvres

Malgré le progrès significatif représenté par la création de la CMU en 1999, on continue d'observer des difficultés dans l'accès aux soins des personnes les plus démunies.

Un état de santé plus mauvais chez les personnes pauvres

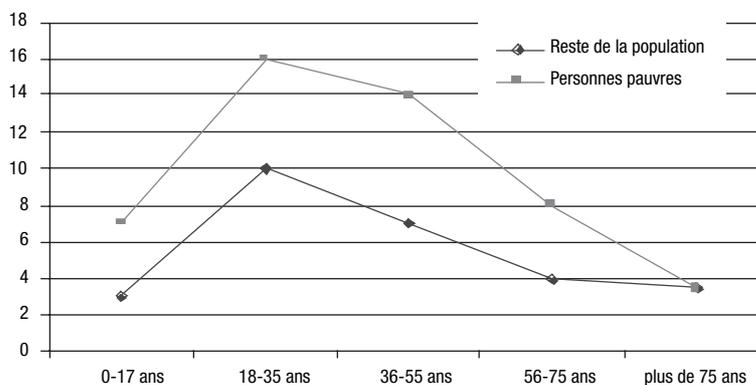
Les personnes pauvres, appartenant à des ménages dont les revenus sont inférieurs à 60 % du revenu médian, jugent dans l'ensemble leur état de santé plus mauvais que la moyenne. 8 % d'entre elles déclarent que leur santé est mauvaise ou très mauvaise, contre seulement 4 % pour le reste de la population⁴⁸. Cet écart augmente avec l'âge, avec une différence de six points pour les plus de 50 ans. Les personnes pauvres sont également plus nombreuses à juger que leur état de santé s'est dégradé depuis l'année précédente.

Certaines pathologies sont plus fréquentes chez les personnes pauvres, notamment des caries dentaires.

49. Le recentrage de l'effort sur les établissements dont les élèves présentent le plus de difficultés a été décidé en 2006 dans le cadre de la mise en place des réseaux « Ambition réussite ».

50. Le développement qui suit s'appuie sur « La santé des plus pauvres », *Insee Première*, Thibaut de Saint Pol, octobre 2007.

Graphique 13
Proportion de personnes souffrant de caries dentaires



Lecture : 6,3% des individus âgés de moins de 18 ans ayant des bas revenus souffrent de caries.
Sources : Insee, enquête Santé, 2003.

L'état de santé des allocataires de minima sociaux est également moins bon que celui du reste de la population. Selon une étude de la Drees (octobre 2007) portant sur l'état de santé des allocataires de minima sociaux, 17% des hommes touchant le RMI estiment leur état de santé « mauvais ou très mauvais », contre 2% pour l'ensemble des hommes.

Le même constat peut être porté sur les populations qui vivent dans les zones urbaines sensibles⁴⁹. 32% d'entre elles s'estiment en mauvaise santé, contre un quart de celles qui vivent hors des ZUS. Les indicateurs sont particulièrement défavorables pour les locataires d'un logement social. Bien que ces différences s'expliquent pour une part importante par la composition sociale particulière de ces quartiers, il existe un « effet ZUS » : l'état de santé est moins bon, y compris en neutralisant l'effet de la composition sociale du quartier. Ainsi, la probabilité de déclarer une incapacité est 2,4 points supérieure, toutes choses égales par ailleurs, en zone urbaine sensible.

49. Étude de l'Irdes commandée par l'Observatoire national des ZUS, 2007.

Un recours aux soins moins développé chez les personnes pauvres

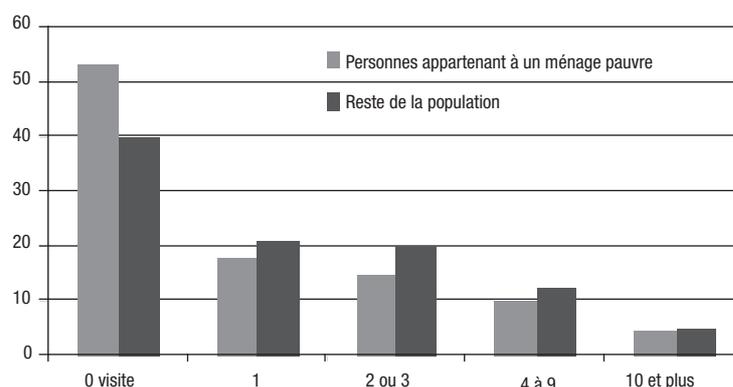
• Les non-recours concernent en particulier la médecine de ville, et surtout les spécialistes

Malgré un état de santé en moyenne plus mauvais, les personnes pauvres consultent moins souvent les médecins, en particulier les spécialistes⁵⁰. Ainsi, 21 % des personnes de moins de 50 ans appartenant à des ménages pauvres n'ont effectué aucune visite chez le médecin généraliste au cours des douze derniers mois, contre 17% pour le reste de la population du même âge. La différence est particulièrement sensible pour les consultations de médecins spécialistes. Cette inégalité touche également les enfants : 58 % des enfants appartenant à un ménage pauvre n'ont pas consulté de spécialiste lors de l'année écoulée, contre 41 % des enfants appartenant aux autres ménages.

• Nombre de visites chez un médecin spécialiste au cours des douze derniers mois

Graphique 14

Visites chez un médecin spécialiste des personnes de moins de 50 ans



Lecture : 52,8 % des moins de 50 ans ayant de bas revenus n'ont effectué aucune visite chez un médecin spécialiste au cours des douze derniers mois.

Sources : Insee, enquête Santé, 2003.

À l'inverse, lorsqu'ils ont consulté un médecin généraliste pendant l'année précédente, les plus pauvres sont aussi plus nombreux à l'avoir consulté fréquemment. Si les personnes les plus pauvres consultent moins les médecins libéraux que la moyenne, elles fréquentent davantage les hôpitaux. 19 % de celles de 50 ans et plus ont été hospitalisées au cours de l'année précédente, contre 16 % du reste de la population du même âge.

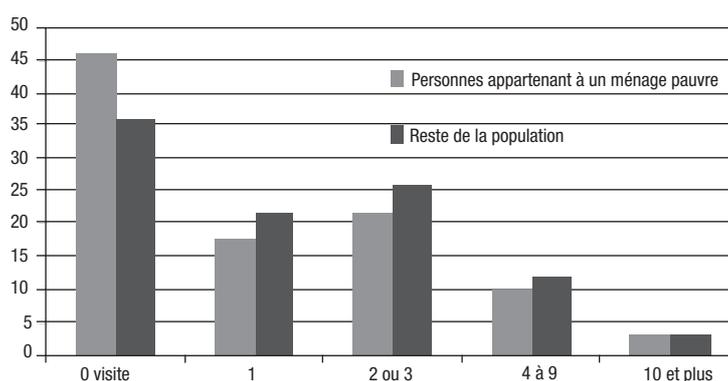
À âge identique, la probabilité d'avoir renoncé à au moins un soin lors de l'année écoulée est beaucoup plus élevée pour les allocataires de minima sociaux que pour la population générale. Près d'un tiers des allocataires de l'allocation de parent isolé (API) et du RMI, et 45 % des allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)

50. « La santé des plus pauvres », *Insee Première*, art. cit.

indiquent avoir renoncé à au moins un soin médical, principalement dentaire ou d'optique, pour des raisons financières⁵¹. Les renoncements portent dans une moindre mesure sur les consultations des spécialistes (10 à 16%) et des généralistes (4 à 6%).

Graphique 15

Visites chez un médecin spécialiste des personnes de plus de 50 ans



Sources : Insee, enquête Santé, 2003.

• **Les démarches de prévention sont entreprises moins souvent par les personnes pauvres**

Les actes principaux de prévention et les actions de dépistage bénéficient moins aux personnes pauvres⁵². C'est le cas pour les tests de dépistage du Sida et de l'hépatite C ou le dépistage du cancer colorectal. Ainsi, une femme de 40 ans et plus appartenant à un ménage modeste a 2,2 fois plus de risques qu'une femme de même classe d'âge n'appartenant pas à un ménage modeste de ne jamais avoir réalisé de mammographie.

Ces constats sont confirmés par une étude portant sur la région Nord-Pas-de-Calais. La proportion de femmes ayant bénéficié d'un dépistage du cancer du sein est beaucoup moins élevée dans un ménage pauvre et chez les femmes bénéficiant de la couverture maladie universelle (CMU)⁵³. De la même façon, 36% des bénéficiaires de la CMU ont bénéficié de ce type de dépistage, contre 71% des personnes non couvertes par la CMU.

51. Drees, enquête réalisée au deuxième trimestre 2006 auprès de 7 000 personnes allocataires au 31 décembre 2004.

52. *Insee Première*, 2007, art. cit.

53. Hélène Prouvost, Gilles Poirier, Observatoire régional de la santé Nord-Pas-de-Calais, 2007.

Les difficultés d'accès aux soins s'expliquent aussi par l'organisation du système de santé

• Une personne pauvre sur cinq n'a pas de complémentaire santé

Les assurances complémentaires jouent un rôle fondamental dans le financement du ticket modérateur ou des dépenses qui restent à la charge des assurés. Le rapport sur la proposition de bouclier sanitaire a montré que 6 millions de personnes en France ont un reste à charge de plus de 500 euros par an en soins de ville, après intervention de l'assurance maladie obligatoire⁵⁴. Pour la majorité de ces personnes, les complémentaires santé financent une grande partie du reste à charge, jouant un rôle de « premier bouclier ». D'où les difficultés pour les personnes dépourvues d'assurance complémentaire. 22% des personnes pauvres déclarent ne pas avoir de couverture santé complémentaire, contre seulement 7% pour le reste de la population⁵⁵. Le dispositif d'aide à l'acquisition d'une complémentaire (ACS), pour les ménages dont les revenus sont situés entre le plafond de la CMU-C et ce plafond majoré de 20%, a été mis en place récemment et sa montée en charge est lente. 235 000 personnes ont eu recours au dispositif d'ACS alors que la population qui remplit les critères est estimée à 2,7 millions. Ce recours limité à l'ACS s'explique par la complexité du dispositif⁵⁶.

Le non-recours aux couvertures complémentaires de santé peut s'expliquer d'abord par la contrainte financière qui pèse sur des ménages aux revenus modestes non éligibles à la CMU-C. Les ressources des personnes situées sous le seuil de 60% du revenu médian peuvent en effet être supérieures au plafond requis pour l'affiliation à la CMU-C et même à l'ACS.

Tableau n° 35

Comparaison du seuil de pauvreté et des barèmes d'attribution de la CMU-C et de l'ACS

En euros	Personne seule	Couple sans enfants
Seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian	817	1 226
Barème d'attribution de l'aide à la complémentaire santé (ACS)	727	1 091
Barème d'attribution de la CMU-complémentaire	606	909

Lecture : Pour une personne seule, le seuil de pauvreté est situé à 817 euros, le barème de la CMU-C à 606 euros et le barème de l'ACS à 727 euros.

La comparaison de ces valeurs doit être faite avec prudence car les revenus pris en compte pour l'attribution de l'ACS et de la CMU-C ne correspondent pas exactement à ceux pris en compte pour le calcul du seuil de pauvreté.

Sources : Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie.

En second lieu, certaines personnes pauvres sont éligibles à la CMU-C, mais n'y ont pas recours. Le nombre d'individus en droit de bénéficier de la CMU-C est compris

54. Raoul Briet, Bertrand Fragonard, « Mission bouclier sanitaire », septembre 2007, http://www.sante-jeunesse-sports.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_bouclier_sanitaire.pdf.

55. Sources : Insee, enquête sur la Santé et les Soins médicaux, 2003.

56. Un chèque santé a été mis en place au 1^{er} janvier 2008 dans le but de simplifier l'aide à l'acquisition d'une complémentaire.

entre 5,5 et 6 millions, alors qu'on dénombre 4,8 millions de bénéficiaires au 1^{er} janvier 2007. Le taux de non-recours se situe donc entre 12 et 20%⁵⁷ et touche particulièrement les hommes et les personnes diplômées⁵⁸. Certaines de ces personnes, éligibles à la CMU-C, déclarent pourtant être couvertes par une complémentaire privée.

Cela peut parfois être dû à une erreur de déclaration de la personne ou à une volonté de ne pas parler de son affiliation à la CMU-C. Les entretiens montrent aussi que des personnes en difficulté refusent de renoncer à leur complémentaire privée pour la CMU-C par crainte de la complexité des démarches et d'un mauvais remboursement par la CMU-C.

En troisième lieu, à l'expiration de leurs droits à la CMU-C, les assurés se voient proposer un contrat leur permettant de conserver pendant un an les mêmes prestations pour un tarif réduit. Or seuls 14,5% des sortants de la CMU-C avaient opté pour ce type de contrat en 2005.

Le manque d'information est fondamental dans les phénomènes de non-recours aux couvertures complémentaires. C'est le premier motif de non-recours, selon les personnes rencontrées pour l'enquête Legos (allocataires du RMI, professionnels). Une étude de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) sur des allocataires du RMI montre que beaucoup d'entre eux pensent être automatiquement couverts par la CMU-C, sans avoir à mettre en œuvre de démarches particulières. D'autres personnes qui n'y ont pas eu recours estiment être en bonne santé – mais reconnaissent avoir déjà renoncé à un soin dans la période récente.

À ce manque d'information s'ajoute un choix délibéré de certaines personnes qui refusent la CMU-C par crainte des effets de stigmatisation.

• **Le non-recours aux soins s'explique aussi par l'organisation du système de santé**

La faible densité de médecins constitue un premier facteur de difficultés d'accès aux soins dans certaines zones. On a pu évoquer un risque de désertification médicale en milieu rural et dans la périphérie des grandes villes⁵⁹. Plus de deux millions de personnes vivraient dans des zones considérées comme fragiles en termes de densité de médecins libéraux⁶⁰. Le rapport de l'Onzus montre que, si les zones urbaines sensibles se distinguent peu de la moyenne pour ce qui concerne la distance des habitants par rapport aux médecins généralistes, en revanche elles comptent moins de spécialités médicales représentées que les autres quartiers.

Outre l'accessibilité territoriale se pose le problème de l'accessibilité financière aux soins, dans un contexte d'augmentation des dépassements d'honoraires médi-

57. Mise en œuvre de la loi CMU, Fonds CMU, 2007. Les allocataires du RMI sont éligibles de droit à la CMU-C, mais doivent en faire la demande.

58. Étude Legos, septembre 2006, à partir de l'enquête Santé et Protection sociale de l'Irdes. Selon cette dernière, parmi les personnes éligibles à la CMU-C interrogées, 57% des ménages déclarent être couverts par une complémentaire privée, 29% par la CMU-C et 14% ne déclarent aucune complémentaire.

59. État des lieux réalisé par la Commission de concertation relative aux missions de l'hôpital, présidée par Gérard Larcher, décembre 2007.

60. Selon des chiffres de la Caisse nationale d'assurance maladie, 2004.

caux. En médecine de ville, le montant global des dépassements a plus que doublé entre 1990 et 2006⁶¹. Dans les établissements de santé, 90 % du montant des dépassements est le fait de praticiens en cliniques privées. Cela pose un problème particulier pour les ménages modestes, qui soit n'ont pas de couverture complémentaire, soit ont une complémentaire qui ne prend pas en charge les dépassements. La moitié des personnes qui ont contracté une complémentaire ne bénéficient pas de la prise en charge de tout ou partie des dépassements. Dans certaines zones du territoire, diverses spécialités médicales sont représentées quasi exclusivement par des médecins qui pratiquent des dépassements.

En outre, des refus de soins sont pratiqués par une part importante des spécialistes et des généralistes du secteur à honoraires libres. Selon le fonds CMU (2006), le taux de refus de soins pour les bénéficiaires de la CMU est de 41 % pour les spécialistes, 39 % pour les dentistes, 16 % pour les généralistes de secteur 2 et 1,6 % pour les généralistes de secteur 1. L'association Médecins du monde dénonce cette pratique depuis plusieurs années.

En 2006, une enquête de Médecins du monde a montré que 37 % des médecins refusent de soigner les bénéficiaires de l'aide médicale de l'État (AME) ; 10 % refusent les soins pour les bénéficiaires de la CMU⁶². Les médecins du secteur 2 refusent deux fois plus souvent en moyenne que les médecins du secteur 1. Des études montrent aussi une forte inégalité territoriale en la matière (selon une enquête de *UFC-Que choisir*, le refus de soins serait très élevé en Île-de-France, supérieur à 30 % des praticiens interrogés).

On observe ainsi une réelle persistance de pratiques inacceptables, presque dix ans après la mise en place de la CMU. Cette loi visait à ce que les personnes pauvres aient accès à l'ensemble des services de santé (refus d'une « médecine des pauvres »). Les refus de soins sont contraires à la loi comme à la déontologie médicale⁶³. L'estimation de l'ampleur exacte du phénomène est rendue délicate par la quasi-inexistence de plaintes de la part des bénéficiaires de la CMU, qui tient à la difficulté à déposer plainte en la matière. En outre, le refus de soins par un médecin amène le malade à se faire soigner chez un autre professionnel sans qu'il signale le problème de refus de soins⁶⁴.

Le rapport de M. Chadelat souligne que le contenu de la loi CMU est assez peu connu, aussi bien chez ses bénéficiaires que chez les professionnels de santé eux-mêmes. Parmi d'autres propositions, le rapport recommande ainsi d'informer les bénéficiaires de la CMU sur leurs droits et leurs devoirs tels que le respect du parcours de soins, le respect des rendez-vous pris, des traitements prescrits.

61. Rapport Igas sur les dépassements d'honoraires médicaux, 2007.

62. Enquête téléphonique auprès de 725 médecins généralistes, qui constituent la porte d'entrée dans le système de soins. L'étude de MDM considère comme refus de soins les refus à proprement parler ainsi que les demandes d'avance de frais et les rendez-vous tardifs.

63. Comme l'a rappelé le ministre de la Santé dans une lettre aux ordres médicaux en 2006.

64. Rapport de M. Chadelat sur le refus de soins, 2006.

http://www.sante.gouv.fr/htm/actu/chadelat_131206/rapport_chadelat_131206.pdf.

Ces difficultés liées à l'organisation du système de soins ont amené à mettre en place des dispositifs spécifiques pour les personnes les plus précarisées. Les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins, créés par la loi de lutte contre les exclusions de 1998, réunissent les différents acteurs institutionnels pour organiser des actions visant à améliorer l'accès des personnes défavorisées aux soins. En particulier, les permanences d'accès aux soins de santé (Pass) ont été conçues pour les personnes démunies qui éprouvent des difficultés à faire valoir leurs droits à l'assurance maladie. Les personnes accueillies par les Pass sont souvent en situation de grande précarité sociale ; une partie importante d'entre elles nécessitent des prises en charge complexes en raison d'addictions ou de problèmes psychiatriques. Plus d'un tiers des consultants des Pass ne parleraient pas le français⁶⁵. Ces personnes redoutent souvent les contacts avec les structures de soins et les personnels administratifs et soignants. Les Pass proposent des consultations externes gratuites et un accompagnement par une assistante sociale dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits en matière d'accès à la CMU ou à l'AME. Si ces permanences ont amélioré la prise en charge sanitaire des personnes en situation d'exclusion, elles se révèlent hétérogènes en termes de moyens consentis, de présence du personnel médical, de présence d'un traducteur⁶⁶...

L'action des centres de soins gratuits est également importante pour l'accès au droit à la protection de la santé chez les personnes pauvres. L'Irdes (Institut de recherche et documentation en économie de la santé) a étudié en 2006 les logiques de recours aux soins des consultants des centres de soins gratuits. Cette étude met en lumière des logiques de résistance ou de refus des soins par les patients, qui ne s'expliquent pas seulement par l'absence de protection sociale complémentaire, mais aussi par le cumul de facteurs objectifs, comme des conditions de vie précaires, et subjectifs, comme une méfiance à l'égard des médecins liée à l'histoire vécue par la personne. En outre, une certaine réticence face à l'utilisation des centres gratuits serait liée au fait que beaucoup de personnes souhaitent être considérées comme des patients ordinaires, dans un lieu ordinaire et non stigmatisant.

Médecins du monde a constaté une baisse de 16% du nombre de patients reçus dans ses 21 centres d'accueil en 2006. Cela peut être interprété comme un signe positif, mais aussi en partie, selon Médecins du monde, comme le signe d'une moindre confiance, notamment des sans-papiers, qui auraient « peur de se présenter à des consultations médicales » en raison des risques d'interpellation⁶⁷.

Les difficultés dans la concrétisation du droit à la protection de la santé pour tous s'expliquent pour partie par le système de santé qui a été mis en place, entre affirmation d'un droit universel et mise en œuvre de dispositifs ciblés sur les personnes pauvres. Ainsi, le législateur a reconnu un droit universel à la protection de la santé,

65. « Bilan de la loi de lutte contre les exclusions », rapport Igas, 2003, et étude Gres-Médiation santé, 2003.

66. Médecins du monde.

67. MDM constate aussi une hausse de la proportion de personnes accueillies dans ses centres et n'ayant droit à aucune couverture maladie, de 9% en 2001 à 21% en 2006. Cette tendance s'expliquerait pour partie par le durcissement des conditions d'attribution de l'aide médicale d'État aux sans-papiers.

mais a choisi de le mettre en œuvre en conservant le modèle assurantiel classique, et en y ajoutant la CMU et la CMU complémentaire destinées aux personnes les plus pauvres. Or ce système dual crée des phénomènes de stigmatisation qui contribuent à expliquer les problèmes constatés dans cette partie: non-recours à la CMU-C considérée comme stigmatisante, la complémentaire des pauvres, refus de soins contre les bénéficiaires de la CMU ou de l'AME par les médecins. Ces phénomènes obligent à créer des structures spécifiques d'accueil des personnes démunies. Ces structures, essentielles pour l'accès aux soins des personnes pauvres, ne doivent pas aboutir à la mise en place d'un «système de santé bis pour les plus démunis», mais doivent au contraire permettre une ouverture des droits le plus rapidement possible pour eux afin de les insérer dans le droit commun du système de santé.

L'opposabilité du droit au logement ne résoudra pas à elle seule les problèmes d'accès à un logement décent pour tous

Reconnu en 1995 comme un objectif à valeur constitutionnelle, la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ne s'est pas traduite dans les faits par l'accès de tous au logement. La reconnaissance, en 2007, de l'opposabilité du droit au logement est une nouvelle étape dans un processus qui a vu une succession de lois tenter, dans le système juridique français, de rendre effectif le droit au logement.

Un droit reconnu pour tous mais une mise en œuvre problématique

• L'inscription progressive du droit au logement dans le système juridique

Parmi les droits sociaux fondamentaux, le droit au logement a un statut particulier car il n'est pas mentionné dans le préambule de la Constitution de 1946. Son inscription législative commence avec la loi Quilliot de 1982, qui stipule que «le droit à l'habitat est fondamental», puis avec la loi du 6 juillet 1989. Ces deux lois portent d'abord sur les rapports locatifs et n'ont pas pour objectif de traiter le problème des personnes qui ne peuvent accéder à un logement. Pour ces personnes, c'est la loi de 1990, dite loi Besson⁶⁸, qui pose le principe d'un «droit fondamental au logement». La loi dispose que «garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, notamment en raison de l'inadaptation de ses ressources (...), a droit à une aide de la collectivité dans les conditions fixées par la présente loi pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques⁶⁹».

Ce droit proclamé doit inciter la collectivité à concevoir les moyens nécessaires pour que toute personne, ou famille, en difficulté puisse accéder à un logement et s'y maintenir. C'est donc le respect d'une obligation de moyens qui doit garantir l'effectivité du droit.

68. R. Ballain et Maurel, *Le Logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement*, La Tour d'Aigue, édition de l'Aube, 2002.

69. Article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990.

La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 a réaffirmé l'obligation pour toutes les communes de plus 3500 habitants (1500 en Île-de-France) d'avoir dans leur parc de logements 20% de logements sociaux. La loi engagement national pour le logement, en 2006, est venue, pour sa part, renforcer l'engagement de la collectivité dans la construction de logements.

Le droit à un logement répondant aux normes de la décence conditionne d'autres droits, comme celui à la santé, mis à mal notamment par le fait d'habiter dans des locaux insalubres. Pour faire respecter ces normes, l'État intervient dans les baux d'habitation, qui sont pourtant des contrats de droit privé. La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) précitée a, en particulier, précisé l'obligation qui s'impose au bailleur de «remettre au locataire un logement décent». Le caractère d'ordre public de cette disposition signifie que le locataire ne peut pas renoncer à ce droit même s'il le souhaite, mais elle prend en compte le fait que le rapport de force avec le propriétaire est défavorable au locataire.

La loi affirme le droit du locataire à demander la mise en conformité d'un logement qui ne satisfait pas aux normes de la décence. Elle ajoute une obligation pour le locataire d'agir, dans la mesure où le versement de l'allocation logement est subordonné au fait qu'il satisfasse l'obligation de décence. Toutefois, l'allocation sera maintenue si le locataire justifie des démarches qu'il a faites pour obtenir la mise aux normes de son logement. En cas de non-mise en conformité par le bailleur, le juge peut diminuer d'office le montant du loyer. En outre, la commune, ou la préfecture en cas de défaillance, peut prononcer un arrêté de péril ou d'insalubrité avec interdiction d'habiter. Selon la loi (art. L. 521-3 introduit par la loi SRU), le propriétaire est alors tenu de reloger à ses frais le(s) locataire(s). Cette disposition est très originale par rapport au droit commun des contrats. Pour le propriétaire de bonne foi, il est possible de conclure un bail à réhabilitation avec un organisme chargé de réhabiliter le logement, mais cette pratique est très peu répandue.

• Le renforcement de l'intervention du juge pour rendre effectif le droit au logement au cours des années 1990

Le Conseil constitutionnel a reconnu le 19 janvier 1995 que «la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent» constitue un objectif à valeur constitutionnelle⁷⁰. Cet objectif lie les pouvoirs publics qui doivent mettre en œuvre des politiques permettant sa réalisation, mais ne constitue pas «une prérogative opposable en tant que telle du citoyen face à la collectivité⁷¹». L'intervention du Conseil constitutionnel a permis au juge du premier degré de se prononcer sur les «squats» de logements vacants par les personnes sans logement. Ainsi, dans un jugement (TGI Saintes, 28 mars 1995), le droit au logement a été considéré comme prévalant sur le droit de propriété.

Le juge dispose de pouvoirs importants pour concilier le droit de propriété et le droit au logement dans le cadre d'une procédure d'expulsion. Ainsi, le juge peut

70. Mais le droit au logement n'est pas un principe constitutionnel (Conseil d'État, 3 mai 2002).

71. R. Ballain, F. Benguigui (dir.), *Mettre en œuvre le droit au logement*, La Documentation française, 2004.

accorder d'office des délais supplémentaires de paiement au locataire en cas de difficultés avérées de relogement, même après le prononcé de mesures d'expulsion (art. L. 613-1 du Code de la construction et de l'habitation). Le juge peut également notifier sa décision à la préfecture pour que l'administration recherche des solutions de relogement. Ces dispositions ne peuvent que rester lettre morte si le juge ne connaît pas la situation économique des locataires, d'où la mission d'enquête sociale préalable confiée aux préfectures par la loi de lutte contre les exclusions.

Le rôle du juge rencontre pourtant plusieurs limites. L'enquête sociale, qui doit être menée préalablement à tout jugement, échoue souvent car les personnes convoquées devant un travailleur social ne se présentent pas, par peur du tribunal ou parce qu'elles sont trop « désocialisées ». En outre, beaucoup de juges ne font pas usage de leur pouvoir de prononcer d'office des délais de paiement supplémentaires.

Certains auteurs y voient la marque d'une « culture judiciaire » qui évolue trop peu⁷². Environ 100 000 jugements ou ordonnances de référé prononcent l'expulsion de locataires chaque année. Dans les faits, le refus de concours de la force publique constitue le rempart le plus fréquent contre l'expulsion forcée sans relogement.

À partir de la loi Dalo, la mise en œuvre progressive d'un droit opposable au logement

En dépit de l'existence de ce dispositif législatif, le maintien de situations de mal-logement est régulièrement dénoncé par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées ou par les associations. Le rapport 2007 de la Fondation abbé Pierre, par exemple, met en évidence le développement de nouvelles formes de mal-logement depuis plusieurs années : squats, bidonvilles, cabanes, garages, locaux commerciaux. À Paris, les services de la ville et les associations constatent une augmentation de ceux qui vivent dans l'espace public, dans les squares, les bois, sur les quais ou le pourtour du périphérique⁷³. Les associations sont confrontées à une croissance des demandes de domiciliation administrative et postale, qui ne se limitent pas aux sans-domicile mais touchent également des personnes insérées dans la société qui peinent à accéder à un logement stable correspondant à leurs moyens financiers.

Les difficultés dans le domaine du logement sont également liées à l'insuffisance de la construction de logements depuis trente ans en France. Le déficit de logements a pu être estimé à 850 000 unités en 2006. Le niveau de renouvellement du parc de logements a fortement diminué depuis trente ans : il est passé de 120 000 logements annuels dans les années 1970 à moins de 10 000 depuis. Ses effets

74. En outre, il est reproché à cette procédure de rompre avec le principe général selon lequel il ne peut être accordé à des plaideurs des choses qu'ils n'ont pas sollicitées. En l'occurrence, le législateur a choisi de compenser la faiblesse d'une des parties (le locataire) en prévoyant des dispositifs spécifiques en sa faveur.

75. Comme le souligne le rapport remis en août 2006 par Agnès de Fleurieu et Laurent Chambaud, « le nombre de personnes sans abri s'accroît dans la capitale et dans toute l'Île-de-France pour de multiples raisons qui révèlent toutes les dimensions de la précarité dans les sociétés industrielles développées », <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000641/0000.pdf>.

s'ajoutent à ceux de l'instabilité des parcours familiaux qui pèsent sur la demande de logements dans la mesure où un couple qui se sépare va le plus souvent engendrer une demande de logements supplémentaires. Un dernier facteur tient à l'insuffisance de ressources de nombre de ménages pour accéder à un logement neuf, jointe à l'augmentation continue des charges insuffisamment solvabilisées par les forfaits de charges.

Le déficit de construction renforce donc les difficultés inhérentes à la mise en œuvre du droit pour tous à un logement décent et indépendant.

Face à cette situation, la proposition de droit opposable au logement a été défendue dès 2002, en particulier par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées⁷⁴: « rendre le droit au logement opposable signifie garantir sa mise en œuvre effective en ouvrant des voies de recours au citoyen ». Le comité estimait que l'absence de droit opposable contribuait à la perpétuation de politiques d'habitat erratiques. L'opposabilité permettrait de désigner clairement l'institution responsable de la mise en œuvre du droit au logement. Selon le Haut Comité, le droit opposable est la juste contrepartie des restrictions aux libertés de construire et d'habiter: la puissance publique fixe des normes de construction et d'habitabilité, d'hygiène, des prescriptions architecturales; en contrepartie vient la mise en place de mesures pour permettre à tous d'accéder aux habitations de qualité définies par ces règles.

Selon le Haut Comité, l'opposabilité doit s'appliquer au droit tel qu'il a été défini par la loi dite « Besson »:

- le droit porte sur un logement décent et renvoie à une définition réglementaire (décret du 30 janvier 2002);
- le droit porte sur un logement indépendant, ce qui exclut les hébergements;
- les personnes doivent être en mesure de montrer qu'elles ne sont pas en situation de se loger sans l'aide de la collectivité.

La loi sur le droit au logement opposable du 5 mars 2007 affirme la responsabilité de l'État et des collectivités locales pour garantir le droit au logement⁷⁵. En reconnaissant un droit opposable au logement, cette loi va au-delà des principes fixés dans les textes internationaux et communautaires. Les personnes considérées comme prioritaires pourront commencer par saisir la commission de médiation; en cas d'avis favorable de celle-ci non suivi d'effet, elles pourront saisir le juge administratif, qui pourra ordonner le relogement ou l'accueil en structures adaptées, sous astreinte financière⁷⁶.

74. Mais aussi le Conseil économique et social.

75. Rapport sur l'état du mal-logement, Fondation abbé Pierre, 1^{er} février 2007.

76. Des conditions sont prévues: la personne doit ne pas disposer d'un logement adapté à ses besoins, ne pas être en mesure de l'obtenir sans aide de la collectivité, ne pas avoir créé elle-même sa situation, et il faut que la saisine de l'instance de médiation n'ait rien donné.

Encadré 25

Le droit au logement en Europe : l'Écosse, seul exemple de mise en œuvre d'un droit opposable

Le droit opposable a été introduit en Écosse par une loi de 2002 (*Homelessness Act*), mais ne sera effectif pour l'ensemble des citoyens qu'en 2012. L'action des collectivités locales est encadrée par des règles très précises portant sur la définition du mal-logement, l'identification des publics prioritaires, le lien qui doit exister entre la personne mal-logée et la collectivité locale et les prestations qui sont dues à la personne en fonction du degré de son mal-logement.

Les premiers effets de cette loi sur le nombre de sans-domicile et de mal-logés en Écosse sont contestés pour l'instant⁷⁹.

Plus largement, trois types d'approches juridiques du droit au logement peuvent être distinguées en Europe : une approche où ce droit n'est pas reconnu dans la loi mais où des politiques sociales spécifiques visent à le faire respecter (Allemagne, Irlande) ; une approche où ce droit a été reconnu dans la loi avant d'être consacré par le juge constitutionnel (France) ou le constituant (Belgique, Suède) ; une approche où la consécration du droit au logement a été d'emblée constitutionnelle (Espagne, Portugal, Italie)⁷⁸.

Le décret d'application de la loi définit les six catégories de personnes qui peuvent intenter une action devant les commissions de médiation depuis janvier 2008. Il s'agit des personnes dépourvues de logement, de celles menacées d'expulsion sans relogement, hébergées temporairement, logées dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux, des ménages ne disposant pas d'un logement décent ou trop petit avec enfants mineurs, et de ceux avec un enfant ou une personne à charge présentant un handicap. Selon les estimations de la Fondation abbé Pierre, ces cinq catégories représenteraient au moins 620 000 ménages. Les autres demandeurs d'un logement social pourront procéder à un recours à partir du 1^{er} janvier 2012. Un comité de suivi est chargé de veiller à l'application effective de la loi.

Plusieurs auteurs et associations ont noté que la proclamation du droit au logement opposable, pour être efficace, doit s'accompagner d'une politique volontariste d'amélioration des politiques de l'habitat⁷⁹. On estime à environ 450 000 le nombre de logements qui devraient être construits chaque année pour mettre en œuvre avec succès la loi Dalo en quinze ans⁸⁰.

En outre, ces logements nouveaux devront être accessibles à ceux auxquels la loi Dalo est destinée, ce qui suppose en particulier un effort financier public important. Cet effort est nécessaire soit pour diminuer le niveau du loyer auquel s'équilibre financièrement une opération neuve par les programmes d'aide à la pierre, soit

77. E. Wasmer, « Droit au logement : attention aux fausses bonnes idées », *La Tribune*, 8 janvier 2007.

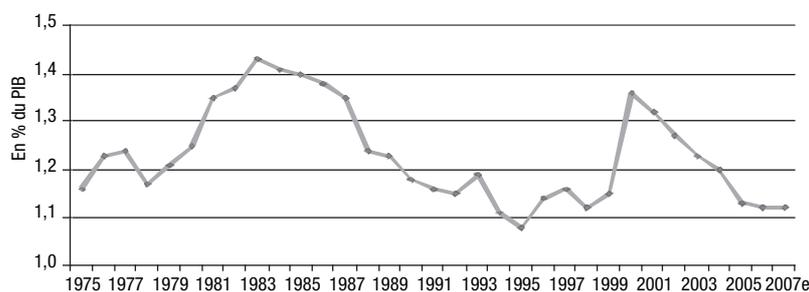
78. Séminaire social, ENA, 2006.

79. Michel Mouillart, « Une grande loi de la République », *Lettre de l'Acrmil*, septembre 2007.

80. Michel Mouillart, « Les besoins en logement aujourd'hui », *Constructif*, n° 18, novembre 2007.

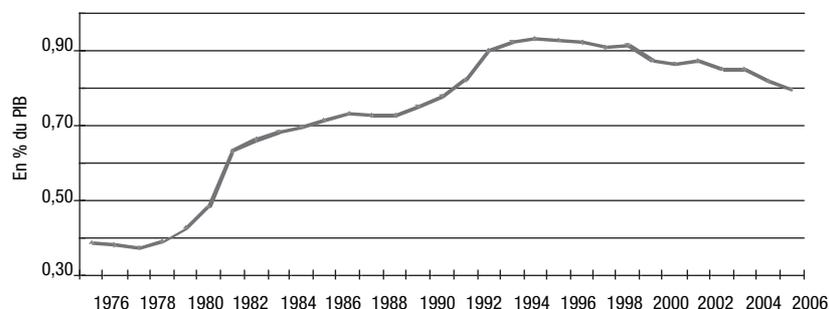
pour mieux solvabiliser les ménages les plus modestes par les aides personnelles au logement et les forfaits de charges. Or l'effort budgétaire de l'État en faveur du logement a fortement diminué depuis le début des années 2000 et l'effort de la collectivité en faveur des aides personnelles au logement est également en baisse. Le taux de diffusion des aides personnelles au logement parmi les locataires est passé de 50 à 48% entre 2000 et 2006.

Graphique 16
L'effort budgétaire de l'État en faveur du logement



Sources : Michel Moullart, *Lettre de l'Acmil*, janvier-mars 2008.

Graphique 17
L'effort de la collectivité en faveur des aides personnelles au logement



Sources : Michel Moullart, *Lettre de l'Acmil*, 2007.

Sans réflexion d'ensemble sur les politiques du logement et le droit du logement, le droit opposable risque donc de confronter le juge administratif à un «contentieux de masse» sans que la situation des mal-logés s'améliore pour autant⁸¹.

Si la non-action pour laquelle l'État pourra être condamné est due à un déficit de logements accessibles à tous, le fait pour un juge de condamner l'État ne mettra pas fin à lui seul à ce déficit.

81. Selon les craintes exprimées notamment par Rémi Schwartz, conseiller d'État, art. cit.

Cet exemple confirme que si le ciblage des mesures peut s'avérer nécessaire, il comporte aussi des effets néfastes, en particulier de dualisme du système juridique et de stigmatisation des personnes pauvres. Cet effet néfaste est avéré dans le cas de la santé (CMU). Il pourrait également être constaté avec la mise en œuvre du droit au logement opposable, s'il aboutissait à concentrer les personnes faisant valoir leur droit au logement sur les seules zones où existe déjà une forte présence de logements sociaux anciens et donc à loyer abordable. On accentuerait ainsi davantage la distinction entre un « parc pour les pauvres » et un secteur « normal » pour les autres ménages. Si la contrainte sur l'offre n'est pas desserrée, la loi Dalo pourrait pousser à satisfaire les besoins en logements des plus pauvres au détriment de personnes un peu moins pauvres.

La reconnaissance de nouveaux droits : l'exemple du droit au crédit

La montée de la précarité, due, notamment, à la modification du modèle salarial et à la multiplication de contrats à temps partiel, rend difficile l'accès des personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté à des biens, des services et des activités considérés comme essentiels. Ces difficultés d'accès peuvent compromettre l'effectivité de droits fondamentaux tels que le droit au logement ou à la couverture maladie. La nécessité sociale de ces biens et services, bien qu'ils ne puissent pas être considérés comme des droits fondamentaux, conduit à s'interroger sur leur accessibilité. C'est notamment le cas des services bancaires.

La France est un des rares pays européens – avec la Belgique, le Danemark et la Finlande –, où l'accès minimal à des services bancaires a fait l'objet d'une prise en compte par la loi. Dès 1984, un droit au compte a été affirmé, et un service bancaire de base a été défini par les décrets du 17 juin 2001 et 27 mars 2006. Ce service inclut une carte de paiement à autorisation systématique et plusieurs chèques de banque.

Le droit à un compte ne suffit pas à faire face aux problèmes d'exclusion bancaire

Les banques vendent des services et des produits essentiels pour l'inclusion sociale. Comment vivre normalement en France sans compte bancaire, alors qu'il est indispensable d'en avoir un pour percevoir un salaire (depuis 1968) ou des prestations sociales (depuis 1978)? De même, ne pas posséder de chéquier peut s'avérer très handicapant dans les relations sociales. Le haut niveau de bancarisation de la population française – moins de 1% des ménages n'auraient pas de compte de dépôt – et l'usage élevé de moyens de paiement comme le chèque ou la carte de crédit rendent indispensable la possession d'un compte de dépôt. Parce que l'utilisation des services bancaires se généralise, ceux qui rencontrent des difficultés pour en bénéficier sont confrontés à des conséquences sociales négatives.

Le « droit au compte », posé en 1984, garantit théoriquement à tous ceux qui n'en disposent pas le droit de se faire ouvrir un compte en sollicitant la Banque de France. Ce droit reste cependant très théorique. Bien qu'en croissance, le recours au droit au compte ne concernait en 2005 que 30 000 personnes, alors que le Comité consultatif du secteur financier dans son rapport 2005 estime que le nombre

de personnes n'ayant aucun accès bancaire se situe entre 500 000 et 1 million. En outre, l'accès aux services bancaires ne se réduit pas à l'accès aux comptes : disposer d'un chéquier et d'une carte de paiement est de plus en plus indispensable.

L'exclusion bancaire peut correspondre à un nonaccès aux services bancaires, mais aussi à un accès inapproprié à ces services (difficultés d'usage)⁸². Le nonaccès constitue le degré le plus élevé des difficultés bancaires, quand les personnes ne disposent plus d'aucun service bancaire. Deux pratiques conduisent à cette exclusion : la sélection par les établissements bancaires, et l'auto-exclusion par les clients. Or, dans les deux cas, cela s'explique par les difficultés d'usage que l'établissement ou la personne anticipent. La contrainte de rentabilité peut amener les banques à avoir tendance à éviter les clients aux ressources modestes car leurs modes de consommation bancaire risquent d'être plus coûteux, notamment par la consommation des services de guichet, et leur niveau de risque plus élevé. A *contrario*, certains clients craignent de s'exposer à de nombreux frais bancaires, et décident alors de s'en passer.

L'exclusion bancaire peut dès lors être définie comme un processus par lequel une personne rencontre de telles difficultés d'accès ou d'usage dans ses pratiques bancaires qu'elle ne peut plus mener une vie sociale normale. Cette définition rend difficile un chiffrage précis du nombre de personnes concernées par le phénomène, au-delà des chiffres cités régulièrement dans le débat public de l'ordre de 5 à 6 millions de personnes⁸³.

Les difficultés d'accès au crédit concernent particulièrement les personnes pauvres

S'il est clair que l'accès à un compte bancaire est reconnu comme une nécessité sociale sanctionnée par le « droit au compte », il n'en est pas de même pour l'accès au crédit. Pourtant, le crédit à la consommation s'est si largement diffusé récemment qu'il fait à présent partie de la vie de la grande majorité des Français. Il est également devenu un outil incontournable pour absorber les effets d'une discontinuité dans les revenus ou pour financer un besoin imprévu. À la suite du coup de projecteur porté sur le micro-crédit lors du prix Nobel de la paix de Muhammad Yunus en 2006, le crédit a été reconnu comme un moyen de lutter contre la pauvreté. Pourtant, tout en connaissant des phénomènes importants de surendettement, la France se caractérise par un niveau d'accès au crédit particulièrement faible par rapport à ses voisins européens.

Le crédit a changé de nature sur la période récente, passant d'un mode de financement de l'équipement du ménage tel qu'il l'était au cours des Trente Glorieuses à un moyen de gestion de la contrainte budgétaire. Classiquement, le crédit à la

82. « Les réponses proposées au phénomène d'exclusion bancaire (droit au compte, commission de surendettement) se concentrent plus sur les conséquences des difficultés d'accès et d'usage que sur leurs causes », G. Gloukoviezzoff, *Rapport de l'Observatoire, 2003-2004*.

83. Onpes, *Rapport 2003-2004*.

consommation peut financer l'équipement du ménage mais aussi des besoins imprévus comme des dépenses de santé, les réparations de la voiture. Pour ce second type de fonctions, le crédit à la consommation s'est développé du fait de la déstabilisation des solidarités familiales et sociales, et de la fragilisation de l'État-providence. Le Conseil économique et social (2007) explique ainsi que «le recours au crédit se substitue parfois à la diminution ou à la suppression de prestations versées par des mutuelles ou des complémentaires retraites que des personnes en difficultés financières auront été contraintes d'abandonner».

Sous l'effet conjugué de ces différentes évolutions du rôle du crédit et du constat qu'une partie de la population ne parvient pas à y accéder, la question d'un «droit au crédit» se pose légitimement. Il n'existe pas à ce jour d'étude qui ait tenté de quantifier la population des «exclus du crédit de trésorerie». Les seules données disponibles sont celles issues de travaux comparatifs menés pour le ministère du Commerce et de l'Industrie britannique, qui montrent que 11,4% des ménages français ne peuvent accéder au crédit alors qu'ils estiment pouvoir le supporter financièrement.

Mise à part cette étude, on sait que les ouvertures de nouveaux crédits concernent moins les personnes à faibles revenus et les chômeurs en particulier du fait de pratiques de sélection des banques mais aussi d'une auto-exclusion des personnes elles-mêmes, qui anticipent un refus ou des difficultés à rembourser. On sait également que le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), fin 2006, comptait plus de 2,3 millions de personnes fichées. Ces personnes se verront refuser l'accès au crédit par les prêteurs : même si, légalement, rien ne s'oppose à ce que les prêteurs acceptent la demande de crédit, leur refus s'explique par le fait qu'ils ne pourront pas mettre en œuvre de recouvrement en cas de difficulté de remboursement par la personne.

Le droit au crédit doit en réalité être un «droit au crédit approprié»

Par rapport aux droits au logement ou à la santé, le droit au crédit a un statut spécifique : il n'est pas reconnu dans le droit positif. Le crédit est plutôt pensé comme une pratique indispensable, mais qui peut s'avérer dangereuse.

• Le droit au crédit ne peut pas être inconditionnel

Le crédit à la consommation étant un produit risqué tant pour l'emprunteur que pour le prêteur, il n'est évidemment pas envisageable de définir un «droit au crédit» qui consisterait en un accès universel et inconditionnel. Pour borner ce «droit au crédit», et éviter ainsi les effets pervers qui ont pu se produire dans le domaine de l'immobilier aux États-Unis, il importe donc de comprendre quelles sont les difficultés d'usage du crédit qui peuvent survenir.

Selon la nature et l'ampleur des difficultés considérées, la population concernée varie fortement. Environ 4,1% des ménages français appartiendraient à la classe des ménages fragiles, ce qui recouvre 1 million de ménages qui remplissent l'une des trois conditions : avoir déposé un dossier de surendettement, être dans une situation telle que les dettes sont inévitables, ou faire face à des charges trop

élevées par rapport aux ressources⁸⁴. Les difficultés liées au crédit dépassent donc les seuls ménages surendettés au sens strict (avoir déposé un dossier de surendettement), qui sont environ 500 000. D'ailleurs, jusqu'à 3,6 millions de ménages déclarent avoir des difficultés à rembourser leurs dettes⁸⁵. On note à cet égard de véritables « stratégies » budgétaires de la part des ménages qui peuvent « préférer » être en situation d'impayé à l'égard de certains créanciers plutôt que d'autres. Ce sont les crédits immobiliers qui connaissent le moins d'incidents (moins de 1 % des ménages), puis les crédits à la consommation (entre 2 et 2,5 % des ménages). Viennent ensuite les loyers, les versements d'impôts et enfin les charges courantes qui connaissent le taux d'impayé le plus élevé⁸⁶. Ces stratégies s'expliquent par la plus grande difficulté à renégocier un crédit immobilier ou un crédit à la consommation par rapport à la renégociation d'un loyer.

Les employés et ouvriers représentent 55 % de la population des surendettés, et les chômeurs et inactifs 34 %. Ces deux catégories composent donc, à elles seules, 89 % des surendettés. 30 % des surendettés disposent de plus de 1 500 euros par mois, 25 % ont entre 1 500 euros et le Smic, 40 % se situent entre le Smic et le RMI, et 5 % ont un niveau de ressources inférieur au RMI.

Les difficultés qui peuvent intervenir dans l'usage d'un crédit résultent à la fois de la situation de l'emprunteur et des caractéristiques de l'offre de crédit. Du côté de l'emprunteur, les personnes appartenant à des ménages à faibles ressources n'ont pas un niveau de compétences budgétaires plus faible que l'ensemble de la population. En matière bancaire, leur niveau de compétences est en revanche plus faible. Mais, quand bien même elles seraient compétentes dans ces deux domaines, ébranlées par un événement comme un licenciement, un divorce, le décès d'un conjoint ou un problème de santé, ces personnes voient la mise en œuvre de leurs compétences affectée. Dans ces cas-là, les conseils d'un expert en qui ces personnes ont confiance est un facteur essentiel, surtout face à la complexité des différents types de crédit à la consommation, domaine dans lequel il n'existe pas d'obligation de conseil mais simplement d'information. Or les clients ayant de faibles ressources et ceux confrontés à une rupture sont souvent sans connaissance particulière de leur conseiller, et inversement. Là encore, la relation d'accompagnement pour bien user d'un droit au crédit se révèle indispensable.

Du côté de l'offre, le cœur du problème se situe dans la possibilité d'accéder à un produit qui corresponde aux besoins spécifiques des personnes ayant de faibles ressources. Aujourd'hui, il est quasiment impossible d'obtenir un prêt personnel de 500 euros. En deçà de 1 500 euros, seuls les découverts bancaires et les crédits *revolving* sont accessibles. Or les découverts bancaires sont moins accessibles aux personnes fragiles. En matière de crédit *revolving*, la principale difficulté tient au fait que, une fois le besoin initial financé, il reste de l'argent disponible. En effet, si le besoin à financer est de 500 euros, le montant total disponible sera lui de 1 000 et

84. Mouillart, art. cit.

85. Conseil économique et social, P. Crosemarie, 2007.

86. N. Rebiere, cité in G. Gloukoviezoff, *Rapport de l'Observatoire*, 2006.

plus probablement de 1500 euros. Compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles font face ces personnes, il est particulièrement difficile, même en ayant conscience des risques pris, de ne pas y recourir.

Plus que la mise en place d'un droit subjectif au crédit, l'amélioration de l'accès au crédit pourrait passer par la réforme du système bancaire pour le rendre plus inclusif

Comme pour les autres droits, on constate parfois une volonté de mieux garantir l'accès au crédit par des solutions ciblées sur les personnes en difficulté. Il s'agirait de mettre en place une structure qui accueille et bancarise les personnes en difficulté, constituant une sorte de «banque des pauvres». Cette solution est peu convaincante : un tel établissement, difficilement viable, aurait également pour effet de stigmatiser ses clients.

Il apparaît donc que la question d'un «droit au crédit approprié» ne peut être limitée à un dispositif spécifique et déconnectée du reste du secteur bancaire. L'alternative serait donc d'agir sur le système bancaire pour le rendre plus inclusif.

Il est d'abord possible de développer les structures locales spécifiques, du type des «points passerelles» lancés par le Crédit agricole. Il s'agit de structures réunissant deux professionnels bancaires accueillant gratuitement les personnes confrontées à des difficultés bancaires pour faire le bilan de leur situation et rechercher avec elles une réponse à leurs problèmes. Cette approche personnalisée est donc complémentaire de la relation bancaire principale, dans la mesure où ces personnes restent clientes de leur établissement bancaire initial. Les résultats obtenus sont particulièrement intéressants, avec un peu plus de 1500 personnes accueillies par an. Parmi elles, 51% ont retrouvé une situation normalisée, 14% ont connu une réussite partielle, alors que seules 2% sont en situation d'échec et que 33% n'ont pas donné suite. C'est une démarche relativement proche qui a été adoptée plus récemment par le réseau des Caisses d'épargne qui a mis en place des structures externes de ce type, appelées Parcours confiance ou Créasol.

Les expérimentations des microcrédits sociaux développées dans le cadre du Fonds de cohésion sociale tentent de cibler les difficultés d'accès au crédit. Le Fonds de cohésion sociale est un fonds de garantie destiné aux microcrédits sociaux et professionnels. Il a été mis en place le 18 janvier 2005 par la loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale. L'octroi et le suivi de ces prêts se font le plus souvent dans le cadre d'une collaboration entre un établissement financier et un ou plusieurs acteurs sociaux publics ou privés. L'objectif de cette démarche partenariale est de permettre la mise en œuvre d'une relation personnalisée avant et après l'octroi du prêt, de manière à éviter les écueils liés aux outils d'analyse informatisés. Bien que le nombre de prêts augmente lentement (moins de 2500 prêts réalisés depuis 2005), leur impact est en revanche d'ores et déjà une réalité.

Ces différentes réponses ont en commun de proposer des crédits d'un montant adapté au besoin à financer, à un taux d'intérêt raisonnable et dans le cadre d'une

évaluation et d'un suivi personnalisés. S'il est difficile d'avancer des chiffres relatifs au niveau d'impayé des microcrédits sociaux car le recul est encore insuffisant en la matière, il apparaît que les prêts solidaires des « points passerelle », dont l'ancienneté est plus grande, ont un taux de créances douteuses et litigieuses légèrement supérieur à 3 %, ce qui est inférieur au taux de certains établissements de crédit spécialisés.

Il serait en outre possible de mettre en œuvre une régulation plus incitative du secteur bancaire dans le domaine de l'accès au crédit. Ainsi, aux États-Unis, le *Community Reinvestment Act (CRA)* incite les établissements financiers à satisfaire les besoins (principalement en matière de crédit) des différentes communautés présentes sur leur terrain d'intervention.

Cet effet incitatif est obtenu par l'évaluation des pratiques des établissements et, en cas d'infraction, par l'obligation qui leur est faite d'apporter la preuve du bien-fondé de leur politique commerciale. En Belgique, la procédure de surendettement est financée par les établissements financiers au prorata du nombre de dossiers qui les concernent. Ce mécanisme permet une forme d'internalisation des externalités négatives. Cette démarche pourrait sans doute être développée en France en faisant porter l'évaluation à la fois sur la question de l'accès aux produits financiers (à l'instar du CRA) et sur celle des difficultés d'usage (en suivant l'exemple belge).

Agir sur l'ensemble des acteurs du secteur financier par le biais de la régulation apparaît donc comme la réponse la plus pertinente pour développer un système inclusif.

• **La mise en œuvre efficace d'un « droit au crédit » ne pourra pas résoudre tous les problèmes**

Il faut se garder de croire que tous les types de besoins peuvent être satisfaits par l'accès au crédit, même approprié. Il existe en effet un risque de voir ce type d'outil se substituer à certaines prestations sociales et autres droits sociaux au nom d'un réalisme économique et gestionnaire des dépenses publiques. La médiatisation du prix Nobel de la paix remis en 2006 à Muhammad Yunus pour le développement du micro-crédit au Bangladesh laisse penser qu'il s'agit d'un moyen presque sans défaut pour lutter contre la pauvreté. Or le micro-crédit dans les pays du Sud permet de véritables succès, qui sont toutefois loin d'être systématiques. Certains dispositifs s'avèrent même particulièrement néfastes.

Certaines dérives sont également observables en Europe. C'est notamment le cas au Royaume-Uni, où le *Social Fund* octroie des prêts aux allocataires de prestations sociales dont les remboursements sont prélevés à la source. Ces faibles prestations sont ainsi amputées du montant du remboursement, alors même que leur niveau correspond déjà à un minimum.

Un cadre réglementaire adapté doit permettre au crédit de répondre à l'urgence des situations en palliant les carences respectives du système bancaire et du système de protection sociale sans pour autant s'y substituer. Finalement, la réponse à la possibilité d'un « droit au crédit » correspond davantage à la mise en œuvre d'un droit du crédit permettant un accès approprié et ayant pour finalité de favoriser la cohésion sociale.

De cette première analyse des relations entre le droit et la pauvreté, il ressort que la pauvreté s'analyse désormais comme une violation de droits fondamentaux ; les mesures législatives mises en œuvre pour le traitement de la pauvreté sont donc justifiées par la volonté de permettre aux personnes pauvres d'accéder à leurs droits au même titre que l'ensemble des citoyens.

Le ciblage de mesures spécifiques à l'endroit des personnes les plus précarisées peut avoir des effets néfastes en créant un système dual d'accès aux droits, qui peut s'avérer stigmatisant. Ces effets de stigmatisation peuvent mener à des phénomènes de non-recours aux prestations sociales chez les personnes pauvres, et donc aboutir à un effet inverse de celui qui était recherché. Au-delà de l'affirmation des droits, les modalités de leur mise en œuvre sont donc au moins aussi importantes que leur proclamation.

Enfin l'accompagnement, tant social que juridique, est indispensable pour que les personnes les moins bien insérées puissent accéder à la plénitude de leurs droits.

Conclusion générale

Au cours des dix dernières années, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, conformément à la mission que le législateur lui avait confiée en 1998, s'est efforcé de contribuer à la connaissance des phénomènes de pauvreté, d'en décrire les différentes manifestations, d'en analyser les variations dans le temps et dans l'espace et de diffuser ses constats aussi largement que possible.

Ses premières analyses, à partir de l'observation simultanée des principaux indicateurs disponibles, ont permis de retracer les évolutions de la pauvreté et de l'exclusion en mettant, notamment, en perspective trois dimensions mesurées respectivement par le taux de pauvreté monétaire, l'indicateur de pauvreté en conditions de vie et le nombre de bénéficiaires de minima sociaux. Dans la suite de ses travaux, l'Observatoire a souhaité enrichir ses analyses par le rapprochement de données issues de sources différentes et la mise en synergie des travaux de diverses institutions, associations et administrations productrices d'information sur la pauvreté. Enfin, dans le souci de mieux rendre compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté, après avoir conduit un travail approfondi sur l'ensemble des indicateurs disponibles, l'Observatoire a choisi, à partir de son rapport 2005-2006, de suivre dans le temps onze indicateurs centraux, cohérents avec les indicateurs européens, associant plusieurs indicateurs de pauvreté matérielle, des indicateurs relatifs au minima sociaux et des indicateurs d'exclusion.

La connaissance de la pauvreté ne peut pourtant se réduire à la seule mesure de données quantifiables. Aussi, dès ses premiers rapports, l'Observatoire s'est-il inté-

ressé à l'approfondissement de certaines dimensions nécessitant de mobiliser d'autres disciplines telles que l'économie, la sociologie ou la démographie.

L'approche territoriale introduite dans le rapport 2005-2006, avec l'analyse de la pauvreté dans les départements d'outre-mer, a été, dans le présent rapport, complétée par une étude des disparités territoriales de la pauvreté en métropole. Depuis la création de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), il y a dix ans, l'administration a renforcé ses capacités de production de données sur le champ de la pauvreté, en particulier dans le cadre des contrats de plan État/régions, par la mise en place de plates-formes régionales d'information qui permettent de tisser des liens entre des laboratoires universitaires, des organismes de protection sociale et les directions régionales de l'Insee.

Dans de multiples domaines, des observatoires ont été développés avec l'objectif de permettre un approfondissement des connaissances sur des territoires comme les zones urbaines sensibles, sur des thématiques comme le logement ou la santé, ou sur des publics spécifiques comme les enfants ou les familles monoparentales. Conformément à sa mission, l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale se doit de prendre une part active au développement de synergies et de coopérations entre ces différentes instances. Il lui revient également de contribuer à l'identification de domaines pour lesquels les connaissances sont insuffisantes. À l'occasion de la présidence française de l'Union européenne, au deuxième semestre 2008, ce travail de mise en réseau et de diagnostic devrait donner lieu à des échanges avec nos partenaires européens. En raison de son origine (loi d'orientation de la lutte contre toutes les exclusions), de son lien avec le Conseil national de la lutte contre l'exclusion et de sa composition tripartite, l'Observatoire constitue, en effet, en Europe une configuration originale qui pourrait constituer un exemple de « bonne pratique ».

L'observation des phénomènes de pauvreté n'a de sens que si elle permet d'éclairer l'action destinée à la combattre. Dans cette perspective, l'Observatoire s'est engagé, avec le Haut Commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté et les administrations compétentes, dans un travail de mise au point d'indicateurs d'alerte qui devraient permettre de saisir, avec moins de délais, des phénomènes émergents qui, en raison de leur dispersion ou de leur faible nombre, échappent aux outils statistiques usuels. Ce travail prend une importance particulière à l'heure où la France, comme d'autres pays de l'Union européenne, veut fixer aux politiques publiques des objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté. Il doit aller de pair avec la poursuite de l'observation, dans le temps, des onze indicateurs centraux retenus par l'Observatoire qui constituent le socle de référence de ses travaux d'analyse.

De façon plus générale, il faut viser à la construction d'une meilleure articulation entre les travaux de l'Observatoire et les réflexions conduites par l'Union européenne dans le cadre de la méthode ouverte de coordination en matière de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale. Au-delà de la présidence française de l'Union européenne, cette mise en synergie portera tous ses fruits pour la préparation de l'année européenne de la pauvreté en 2010.

Outre la mobilisation d'autres disciplines que celles qui privilégient une approche quantifiée, le souci de promouvoir une connaissance partagée des phénomènes de pauvreté conduit l'Observatoire à rechercher des approches nouvelles et des éclairages différents. Là où des approches statiques sont fréquentes, il a souhaité enrichir ses travaux par un regard sur une dimension plus dynamique. L'isolement, qu'il s'agisse des jeunes, des mères de familles monoparentales ou des personnes âgées apparaît nettement alors comme un facteur clé d'entrée ou de sortie dans la pauvreté, tout comme l'accès à l'emploi ou à un logement.

L'étude des trajectoires reste encore insuffisamment développée en France. Elle est pourtant essentielle pour mieux comprendre les processus qui conduisent à la pauvreté, ou permettent d'en sortir, ainsi que la façon dont peuvent s'enchaîner ou se cumuler les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes. Afin d'avancer dans cette perspective, trois pistes concrètes d'amélioration de la connaissance devront faire l'objet de travaux dans les années à venir : l'observation des phases de transition et de maintien dans la pauvreté, y compris en termes de transmission intergénérationnelle ; la prise en compte du contexte comme variable explicative des dynamiques de pauvreté et d'exclusion ; la nécessité de relier l'étude des entrées et sorties de la pauvreté à la dynamique plus générale des inégalités. Pour prolonger cette analyse, de nouvelles thématiques pourraient faire l'objet d'études approfondies, telles que la relation entre le niveau d'éducation et la sortie de la pauvreté, ou encore les facteurs explicatifs des trajectoires de pauvreté les plus sévères.

Dès son premier rapport, l'Observatoire avait posé la question du recours à l'expérience des personnes concernées pour parfaire la connaissance de la pauvreté. Dans un contexte où la dimension participative des politiques publiques se renforce, tant au niveau européen que national, la question de l'expression des personnes concernées par la pauvreté apparaît déterminante. Passer de l'expérience individuelle à la construction d'une expression et d'un savoir collectifs demande l'application d'un certain nombre de principes méthodologiques, nécessaires pour faire émerger cette « connaissance » à partir de l'expérience.

Dans la perspective du recours à la connaissance des personnes concernées, la question des conditions de vie des personnes pauvres pourra être réexaminée. Actuellement, la pauvreté en conditions de vie est appréhendée à travers un indice synthétique de privations matérielles fondé sur une enquête nationale ; cette mesure, malgré son intérêt, se heurte à certaines limites dont il faudrait préciser l'ampleur et les conséquences sur l'appréhension de la pauvreté. Pour progresser sur cette question, il pourrait être utile de confronter les points de vue et les analyses d'acteurs différents : chercheurs, experts, professionnels de l'action sociale et personnes vivant, elles-mêmes, en situation de pauvreté. L'Observatoire va rechercher les moyens d'organiser cette confrontation.

Les relations entre droit et pauvreté ont constitué un champ d'études nouveau pour l'Observatoire, permettant un premier éclairage sur l'effectivité des droits des personnes pauvres et sur les problèmes de stigmatisation et de discrimination auxquels elles sont confrontées. Dans le prolongement de ce travail, l'Observatoire conduira en 2008 une recherche juridique en partenariat avec la Drees (MiRe). Dans

la même perspective, le prolongement du travail sur les relations entre droit et pauvreté associera des personnes en situation de pauvreté et des chercheurs.

Enfin, l'absence de connaissance précise des phénomènes de grande exclusion et l'impossibilité de disposer d'une information fiable sur les personnes sans abri ont conduit le député Étienne Pinte, dans le cadre de la mission qui lui avait été confiée par le gouvernement, à proposer un renforcement du rôle de l'Observatoire dans ce domaine. Celui-ci, avec un appui adéquat des administrations concernées, devrait être chargé d'une mission d'amélioration de la connaissance de ces phénomènes dans le prolongement des différents travaux déjà menés sur ce thème et des études de trajectoires qu'il vient d'engager.

Dans le contexte d'une relative stabilité du taux de pauvreté monétaire, l'Observatoire est conscient de l'aggravation de l'intensité de la pauvreté et de l'impossibilité pour les personnes les plus éloignées du revenu médian de vivre une vie conforme à leur dignité et à leurs droits. Avec le Conseil national de lutte contre les exclusions et l'ensemble des institutions et des personnes dont il mobilise les savoirs, il souhaite que le présent rapport comme la poursuite de ses travaux permettent une juste perception de la réalité de la pauvreté par l'opinion et par les décideurs.

Bibliographie

Ouvrages

- ALPIL, GACHET André, UHRY Marc et collectif, *Intermittents du logement : les statuts locatifs précaires et le droit au logement*, Mario Mella Édition, 2004.
- BALLAIN René, BENGUIGUI Francine (dir.), *Mettre en œuvre le droit au logement*, La Documentation française, 2004.
- BALLAIN René, MAUREL Élisabeth, *Le Logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?*, Aube, coll. « Société et territoire », 2002.
- DUFOUR Pascale, BOISMENU Gérard, NOËL Alain, *L'Aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Presses de l'université de Montréal et PIE-Peter Lang, 2003.
- FOUCAULT Michel, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, 1976.
- LENOIR René, *Les Exclus*, Seuil, 1974.
- MARTIN Claude, *L'Après Divorce : lien familial et vulnérabilité*, Presses universitaires de Rennes 2, coll. « Le sens social », 1996.
- MOREL Sylvie, *Les Logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, PUF, coll. « Lien social », 2000.
- PAUGAM Serge, *L'Exclusion. L'état des savoirs*, La Découverte, 1996.
- PAUGAM Serge, *La Disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*, PUF, 2000.
- TOURETTE Florence, *Extrême pauvreté et droits de l'homme*, Presses universitaires de Clermont-Ferrand, coll. « Th. Clermont », 2002.

Articles, numéros spéciaux de revues

- ALFANDARI Elie, «Revenu minimum, insertion, activité: logique économique et/ou sociale?», *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, 2004.
- BELORGEY Jean-Michel, «RMI: le retour de la contrepartie», *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, 2004.
- BORGETTO Michel, «Logique assistancielle et logique dans le système français de protection sociale: les nouveaux avatars d'un vieux débat», *Droit social*, n° 1, 2003.
- BORGETTO Michel, «La protection sociale fondée sur l'emploi: un modèle inadapté?», Cnaf, *Informations sociales*, n° 142, septembre 2007.
- BROUSSE Cécile, «Le réseau d'aide aux sans-domicile: un univers segmenté», Insee, *Économie et Statistique*, n° 391-392, octobre 2006.
- BROUSSE Cécile, «Devenir sans domicile, le rester: rupture des liens sociaux ou difficultés au logement?», Insee, *Économie et Statistique*, n° 391-392, octobre 2006.
- COMMAILLE Jacques, «La judiciarisation. Une nouvelle économie de la légalité face au social et au politique», *Note de bilan d'étape*, février 2002.
- DAMON Julien, «Protection sociale et lutte contre l'exclusion. Regards critiques sur le "partenariat"», CAS, *Horizons stratégiques*, n° 3, janvier 2007.
- DAMON Julien, «Pour un traitement européen de la question des sans-abri», CAS, *La Note de veille*, n° 69, juillet 2007.
- DAMON Julien, MARINACCE Frédéric, «Le RMA: genèse, contenu et enjeux», *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, 2004.
- DOLLÉ Michel, «La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité, le RMA: une réforme problématique», *Droit social*, n° 7-8, 2003.
- DRIAnt Jean-Claude, JACQUOT Alain, «Loyers imputés et inégalités de niveaux de vie», Insee, *Économie et Statistique*, n° 381-382, octobre 2005.
- FONDEUR Yannick, MINNI Claude, «L'emploi des jeunes au cœur des dynamiques du marché du travail», Insee, *Économie et Statistique*, n° 378-379, juillet 2005.
- FORS-RECHERCHE SOCIALE, «Droit au logement et décentralisation», n° 181, janvier-mars 2007.
- GASQUET Céline, ROUX Valérie, «Les sept premières années de vie active des jeunes non diplômés: la place des mesures publiques pour l'emploi», Insee, *Économie et Statistique*, n° 400, mai 2007.
- GÉLOT Didier, «Dix ans après la réforme du Welfare aux États-Unis: un bilan pour le moins contrasté», *Droit social*, n° 12, 2007.
- GÉLOT Didier, LESTERPT Catherine, «Le traitement de l'urgence sociale et l'évolution des politiques publiques», *Revue de droit sanitaire et social*, 2007.
- GOUX Dominique, MAURIN Éric, «The effect of overcrowded housing on children's performance at school», *Journal of Public Economics*, 2006.
- HAMLAOUI Leïla, «Minima sociaux d'insertion et reprise d'activité», Cnaf, *Informations sociales*, n° 142, septembre 2007.
- INSEE, «Les approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales», *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, décembre 2005.
- LAFORE Robert, «La décentralisation du revenu minimum d'insertion», *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, 2004.

-
- LAFORE Robert, « Penser l'exclusion », Cnaf, *Informations sociales*, n° 142, septembre 2007.
- LAGOUANELLE Gilbert, « Travail précaire et pauvreté des familles », Cnaf, *Informations sociales*, n° 142, septembre 2007.
- LE CLAINCHE Christine, « Assurer l'égalité des chances pour les jeunes adultes », CEE, *Connaissances de l'emploi*, n° 41, avril 2007.
- LOLLIVIER Stéfan, VERGER Daniel, « Trois apports des données longitudinales à l'analyse de la pauvreté », Insee, *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, décembre 2005.
- LOONES Anne, « Logement social : une porte de plus en plus difficile à ouvrir », Crédoc, *Consommation et modes de vie*, n° 205, septembre 2007.
- MAILLE Didier, « Du travail social à l'action juridique », *Plein Droit*, Gisti, n° 72, mars 2007.
- MARPSAT Maryse, « Une forme discrète de pauvreté : les personnes logées utilisant les distributions de repas chauds », Insee, *Économie et Statistique*, n° 391-392, octobre 2006.
- PAUGAM Serge, SELZ Marion, « La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970. Analyse des variations structurelles et conjoncturelles », Insee, *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, décembre 2005.
- PÉRIVIER Hélène, « Dix ans après la réforme du Welfare américain », *Lettre de l'OFCE*, n° 279, janvier 2007.
- PROUVOST Hélène, POIRIER Gilles, « Influence des facteurs socio-économiques sur le recours au dépistage du cancer chez les femmes du Nord-Pas-de-Calais : résultats de l'enquête décennale Santé, France, 2002 », Institut national de veille sanitaire, *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, n° 02-03, janvier 2007.
- RAVEL Claire, « La polarisation de l'emploi au sein des ménages de 1975 à 2002 », Insee, *Économie et Statistique*, n° 402, novembre 2007.
- VERKINDT Pierre-Yves, « Les bénéficiaires de contrats de travail aidés », Cnaf, *Informations sociales*, n° 142, septembre 2007.
- WILLMANN Christophe, « Protection sociale des sans-emploi », Cnaf, *Informations sociales*, n° 142, septembre 2007.

Rapports

- ATKINSON Tony, FREYSSINET Jacques, GLAUDE Michel, SEIBEL Claude, « Pauvreté et exclusion », Conseil d'analyse économique, La Documentation française, juin 1998.
- BENGOA José, Rapport sur l'application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté, Nations unies, Conseil des droits de l'homme, juillet 2006.
- BLANDEN Jo, GIBBONS Steve, *The Persistence of Poverty across Generations*, The London School of Economics and Political Science, 2006.
- BRIET Raoul, FRAGONARD Bertrand avec le concours de LANCRY Pierre-Jean, « Mission Bouclier sanitaire », septembre 2007.
- CAS, « La discrimination saisie sur le vif : le testing », *Horizons stratégiques*, n° 5, juillet 2007.
- CHADELAT Jean-François, « Les refus de soins aux bénéficiaires de la CMU », rapport pour Monsieur le ministre de la Santé et des Solidarités, novembre 2006.

- CROSEMARIE Pierrette, « Le surendettement des particuliers », avis et rapport du Conseil économique et social, n° 2007/21, 2007.
- DANG Ai-Thu, ZAJDELA Hélène, « Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice », CEE, *Document de travail*, n° 83, avril 2007.
- DEBAUCHE Étienne, DEROYON Thomas, MIKOL Fanny, VALDELIÈVRE Hélène, « Analyse de l'évolution des statistiques de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE de la mi 2005 à la fin 2006 », *Dares, Document d'études*, n° 128, août 2007.
- DE FLEURIEU Agnès, CHAMBAUD Laurent, Rapport de la mission effectuée à la demande de Mme la ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité, août 2006.
- DESPOUY Leandro, Rapport sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté, Nations unies, Conseil économique et social, 1996.
- 12^e Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, « Droit au logement opposable : le temps de la décision ? », décembre 2006.
- EYDOUX Anne, LETABLIER Marie-Thérèse, avec la collaboration de GEORGES Nathalie, « Les familles monoparentales en France », CEE, *Rapport de recherche*, n° 36, juin 2007.
- FNARS, « Le livre des États généraux. L'exclusion n'est pas une fatalité ! », décembre 2006.
- GUÉDÈS Dominique, « Indices des prix à la consommation par catégories de ménages 1996-2006 », Insee, *Document de travail*, n° F0606, novembre 2006.
- Groupe de travail du Cnis, « Niveaux de vie et inégalités sociales », n° 103, mars 2007.
- HAMEL Marie-Pierre, « Le non-recours aux prestations sociales chez les populations vivant en situation de précarité et d'exclusion », rapport pour la DGAS, 2006.
- INSEE, *France, portrait social*, édition 2007, coll. Références, 2007.
- INSEE, *Les Personnes âgées*, édition 2005, coll. Références, 2005.
- MINODIER Christelle, « Vers une nouvelle mesure de l'intensité du peuplement des logements », Insee, *Documents de travail*, n° F0607, décembre 2006.
- OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL DE BRUXELLES-CAPITALE, « Évaluation de la participation des personnes vivant dans la pauvreté au Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté », Commission communautaire commune, n° 2005/5, 2005.
- OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES, « Les indicateurs commentés », 2006.
- Rapport annuel 2006 de l'Igas, « La dimension européenne des politiques sociales ».
- Rapport annuel 2001 de l'Igas, « Les institutions sociales face aux usagers ».
- Rapport annuel 2007 de la Fondation abbé Pierre pour le logement des défavorisés, « L'état du mal-logement en France ».
- Rapport de l'Observatoire de l'endettement, « L'endettement des ménages en novembre 2006 », n° 19, février 2007.
- Rapport 2006 de l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de médecins du monde, octobre 2007.
- Rapport de l'Observatoire européen de l'accès aux soins de médecins du monde, « Enquête européenne sur l'accès aux soins des personnes en situation irrégulière », juin 2007.
- Rapport public thématique de la Cour des comptes, « Les personnes sans domicile », mars 2007.
- Rapport présenté par de GAULLE-ANTHONIOZ Geneviève, « La grande pauvreté. Évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté », Avis et rapport du Conseil économique et social, JO, séances des 11 et 12 juillet 1995.

-
- REBIERE N., « Les surendettés. Définition, dénombrement, caractéristiques et dynamique de la sous-population : application au cas français », thèse de doctorat en démographie, université Montesquieu – Bordeaux IV, 2006.
- ROUVILLOIS Frédéric, « Faut-il s'opposer aux droits opposables ? », Fondation pour l'innovation politique, *Document de travail*, février 2007.
- SECOURS CATHOLIQUE, « Géographie de la pauvreté, statistiques d'accueil 2006 », novembre 2007.
- SMITH Noel, MIDDLETON Sue, « A review of poverty dynamics research in the UK », Report, Joseph Rowntree Foundation.
- ZOYEM Jean-Paul, « La dynamique des bas revenus : une analyse des entrées-sorties de pauvreté », Insee, *Documents de travail*, n° G2002/11, septembre 2002.

Dares - Premières Informations - Premières Synthèses

- BACHELET Marion, THÉLOT Hélène, VIGER Estelle, « Les dispositifs de politique de l'emploi dans les zones urbaines sensibles en 2004 : un accès privilégié des demandeurs d'emploi aux CES et Sife collectifs », n° 13.4, mars 2007.
- BIGNON Nicolas, « La hiérarchie des salaires entre 1996 et 2004 : l'éventail se resserre dans les petites et moyennes entreprises », n° 39.1, septembre 2007.
- DEBAUCHE Étienne, JUGNOT Stéphane, « Les effets du projet d'action personnalisé sur les sorties des listes de l'ANPE : une évaluation globale difficile », n° 09.2, mars 2007.

Drees - Études et Résultats

- ADJÉ Brou, NAUZE-FICHET Emmanuelle, avec la collaboration de RAYNAUD Philippe, « La répartition géographique des allocataires de minima sociaux fin 2005 », n° 528, octobre 2006.
- ANGUIS Marie, « La population des allocataires du RMI : tendances d'évolution et disparités départementales », n° 568, avril 2007.
- BAILLEAU Guillaume, TRESPEUX Françoise, « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2006 », n° 597, septembre 2007.
- BLANPAIN Nathalie, « Les conditions de vie des familles nombreuses », n° 555, février 2007.
- BOIGUÉRIN Bénédicte, « Les allocataires des minima sociaux : CMU, état de santé et recours aux soins », n° 603, octobre 2007.
- BOISSELOT Pierre, « L'évolution des opinions des Français en matière de santé et de protection sociale entre 2000 et 2005 », n° 462, février 2006.
- BOISSELOT Pierre, « L'évolution des opinions des Français par rapport aux enjeux sociaux et à la protection sociale entre 2000 et 2006 », n° 517 septembre 2006.
- BOURGEOIS Alexandre, DUÉE Michel, « Les prestations de protection sociale en 2006 », n° 604, octobre 2007.
- CAUSSAT Laurent, LELIÈVRE Michèle, « Les indicateurs européens de cohésion sociale », n° 549, janvier 2007.
- CAZAIN Sophie (CNAF), DONNÉ Stéphane (CNAF), HENNION Marie (Drees), NAUZE-FICHET

- Emmanuelle (Drees), «Le nombre d'allocataires du RMI au 30 juin 2007», n° 596, septembre 2007.
- GUIGNON Nathalie, FONTENEAU Laure (InVS), «La santé des adolescents scolarisés en classe de troisième en 2003-2004. Premiers résultats», n° 573, mai 2007.
- JULIENNE Katia, MONROSE Julienne, «Les opinions des Français sur la pauvreté et l'exclusion au début de l'année 2004», n° 357, décembre 2004.
- LE BIHAN Blanche, MARTIN Claude (LAPSS-ENSP), RIVARD Thierry (Lerfas), avec la collaboration de LONCLE Patricia (LAPSS-ENSP), «L'organisation du RMI et de son volet insertion dans neuf départements depuis la décentralisation», n° 535, novembre 2006.
- MAUGUIN Jocelyne, «Les dépenses d'aides sociale départementale en 2005», n° 543, décembre 2006.
- MAUGUIN Jocelyne, «Les disparités départementales en matières d'aide sociale», n° 602, octobre 2007.
- NIVIÈRE Delphine, en collaboration avec DINDAR Cécile et HENNION Marie, «Les allocataires de minima sociaux en 2005», n° 539, novembre 2006.
- PLA Anne, «Des passages plus ou moins durables dans les dispositifs de minima sociaux», n° 536, novembre 2006.
- SAUTORY Olivia, «L'accès des ménages à bas revenus aux technologies de l'information et de la communication (TIC)», n° 557, février 2007.
- SAUTORY Olivia, en collaboration avec AVENEL Marie, «Les politiques d'insertion des conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI», n° 582, juillet 2007.

Insee Première

- AUZET Laurent, FÉVRIER Magali, Insee Bretagne LAPINTE Aude, «Niveaux de vie et pauvreté en France : les départements du nord et du sud sont les plus touchés par la pauvreté et les inégalités», n° 1162, octobre 2007.
- DURIER Sébastien, GONZALEZ Lucie, MACARIOT-RAT Isabelle, THÉLOT Hélène, «Le chômage baisse depuis début 2006», n° 1164, novembre 2007.
- JAUNEAU Yves, «L'indépendance des jeunes adultes : chômeurs et inactifs cumulent les difficultés», n° 1156, septembre 2007.
- MARICAL François, DE SAINT POL Thibaut, «La complémentaire santé : une généralisation qui n'efface pas les inégalités», n° 1142, juin 2007.
- RICHT-MASTAIN Lucile, «Bilan démographique 2006 : un excédent naturel record», n° 1118, janvier 2007.
- ROBERT-BOBÉE Isabelle, «Projections de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050», n° 1089, juillet 2006.
- ROBERT-BOBÉE Isabelle, CADOT Olivier, «Mortalité aux grands âges : encore des écarts selon le diplôme et la catégorie sociale», n° 1122, février 2007.
- DE SAINT POL Thibaut, «La santé des plus pauvres», n° 1161, octobre 2007.

Annexes

Les sigles utilisés

A

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACS	Aide à la complémentaire santé
ADI	Agence départementale d'insertion
AER	Allocation équivalent retraite
AI	Allocation d'insertion
ALF	Allocation de logement familiale
ALS	Allocation de logement à caractère social
ALT	Aide au logement temporaire
AME	Aide médicale de l'État
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
API	Allocation de parent isolé
APL	Aide personnalisée au logement
ASI	Allocation supplémentaire d'invalidité
Aspa	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASV	Allocation supplémentaire vieillesse
ATA	Allocation temporaire d'attente

B

BEP	Brevet d'études professionnelles
BIT	Bureau international du travail

C

Cada	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CAS	Centre d'analyse stratégique
CA	Contrat d'avenir
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCMSA	Caisses centrales de la mutualité sociale agricole
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée

CEC	Contrat emploi consolidé
Cedh	Cour européenne des droits de l'homme
Cerc	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
Céreq	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CES	Contrat emploi solidarité
Cévipof	Centre d'étude de la vie politique française
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
CMU	Couverture maladie universelle
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
Cnaf	Caisse nationale d'allocations familiales
Cnam	Caisse nationale d'assurance maladie
Cnamts	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
Cnav	Caisse nationale d'assurance vieillesse
Cnavts	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
Cnis	Conseil national de l'information statistique
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
Cotorep	Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPH	Centre provisoire d'hébergement
CRA	Community Reinvestment Act

D

DAEI	Délégation aux affaires européennes et internationales
Dalo	Droit au logement opposable
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGI	Direction générale des impôts
DGTPE	Direction générale du trésor et de la politique économique
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIF	Droit individuel à la formation
DOM	Département d'outre-mer
Drees	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

E

EAPN	European Anti Poverty Network
ELF	Étude longitudinale française depuis l'enfance
Eniams	Échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux
EPCV	Enquête permanente sur les conditions de vie

ERF Enquête revenus fiscaux
ETHOS European Typology on Homelessness and Housing Exclusion

F

FAJ Fonds d'aide aux jeunes
FCS Fonds de cohésion sociale
FEANTSA Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri
Fnars Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FICP Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers
Fileas Fichier des prestations légales et de l'action sociale (de la Cnaf)
Filocom Fichier des logements par commune
Finess Fichier national des établissements sanitaires et sociaux
FSL Fonds de solidarité pour le logement

G

Gisti Groupe d'information et soutien des immigrés
GMR Garanties mensuelles de rémunération

I

IAE Insertion par l'activité économique
Igas Inspection générale des affaires sociales
Ined Institut national des études démographiques
Insee Institut national de la statistique et des études économiques
IOD Intervention sur l'offre et la demande
Irdes Institut de recherche et de documentation en économie de la santé
IRPP Impôt sur le revenu des personnes physiques

L

Legos Laboratoire d'économie et de gestion des organisations de la santé

M

MDM Médecins du monde
MiRe Mission recherche
Mrie Mission régionale d'information sur l'exclusion
MSA Mutualité sociale agricole

O

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques
Odenore Observatoire des non-recours aux droits et services
OFCE Observatoire français des conjonctures économiques
Onzus Observatoire national des zones urbaines sensibles

P

PAP	Programme d'action personnalisée
Parads	Pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux
Pare	Plan d'aide au retour à l'emploi
Parsa	Plan d'action renforcée en direction des personnes sans abri
Pass	Permanences d'accès aux soins de santé
Plie	Plan local d'insertion par l'économie
PNAI	Plan national d'action pour l'inclusion
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PPE	Prime pour l'emploi

R

RAC	Régime d'assurance chômage
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
RSO	Revenu de solidarité

S

Seje	Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise
Sida	Syndrome d'immunodéficience acquise
SILC	Statistics on Income and Living Conditions (SRCV en français)
Smic	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SRCV	Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (Silc en anglais)
SRU	Solidarité et renouvellement urbains

T

TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TGI	Tribunal de grande instance
TH	Taxe d'habitation

U

UE	Union européenne
Unedic	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

Z

ZUS	Zone urbaine sensible
-----	-----------------------

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Les missions de l'Observatoire national 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

drees-onpes@sante.gouv.fr

http://www.travail-solidarite.gouv.fr/spip.php?page=rubrique&id_rubrique=917

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETÉ ET DE L'EXCLUSION SOCIALE

14, avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

Site

http://www.travail-solidarite.gouv.fr/spip.php?page=rubrique&id_rubrique=917

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 sous l'autorité 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, organismes sociaux, associations, partenaires sociaux et personnalités qualifiées. Il est constitué de cinquante-quatre membres représentatifs. Son président, Bernard Seillier, sénateur de l'Aveyron, est membre de droit de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, de même que la présidente de l'Observatoire est membre du CNLE.

Ce cinquième rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale rend compte, conformément à sa mission, des évolutions de la pauvreté sur le long terme et sur la période récente. Il présente une série d'analyses qui retracent le point de vue des trois collèges qui le composent : représentants des administrations économiques et sociales, personnalités qualifiées, chercheurs.

Ce rapport confirme que le processus de réduction de la pauvreté globalement observé sur les deux dernières décennies, marque une pause : la pauvreté monétaire reste globalement stable. Il met toutefois en évidence une aggravation de la situation des personnes pauvres. Le rapport poursuit son travail d'analyse des dimensions spatiales de la pauvreté et montre son importance dans certains territoires : le nord de la France, l'est, le pourtour méditerranéen et les départements d'outre-mer.

L'Observatoire a également souhaité enrichir sa réflexion par une approche dynamique des phénomènes de pauvreté. Pour cela, il s'est penché sur les trajectoires des personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion au regard des trois grands thèmes que sont les minima sociaux, l'emploi et le logement. L'isolement des jeunes, des familles monoparentales et des personnes âgées apparaît comme un facteur clé d'entrée ou de sortie dans la pauvreté. De même, l'accès à l'emploi ou le parcours résidentiel jouent un rôle déterminant.

La dernière partie du rapport prolonge les travaux relatifs à l'accès aux droits engagés les années précédentes par une réflexion plus générale sur la relation entre Droit et Pauvreté. Cette partie met en lumière, entre autres, un décalage entre l'affirmation de droits universels et la multiplicité de dispositifs spécifiques et de prestations conditionnelles.

Prix : 12 €

Achat groupé Rapport + Travaux :

remise de 10%

DF 5HC11660

DICOM 08.016

ISBN : 978-2-11-007151-4

La Documentation française

29, quai Voltaire

75344 Paris Cedex 07

Tél. : 01 40 15 70 00



9 782110 071514