

2005-2006

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

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

2005-2006

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, 2006
ISBN: 2-11-006111-1

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

2005-2006

LES TRAVAUX 2005-2006 DE L'OBSERVATOIRE

Introduction aux Travaux, *Marie-Thérèse Espinasse et Juliette Zara (secrétariat général de l'Observatoire)*

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

CAHIER 1 - Évolutions de la pauvreté et du chômage; impacts des politiques d'emploi

Pauvreté et inégalités monétaires en 2002, *Aude Lapinte, Alexandre Baclet, Pascal Chevalier (Insee)*

Ressources et pauvreté des ménages de retraités, *Alexandre Deloffre (Drees)*

Les conditions de vie des ménages: une amélioration entre 1998 et 2004, *Dominique Demailly, Michèle Febvre (Insee)*

Regards associatifs sur les personnes pauvres et précaires: une pauvreté plus concentrée, *Michel Legros (Onpes)*

2003-2005: le chômage se stabilise à un niveau élevé, *Olivier Monneraye, Roselyne Merlier (Dares)*

Les politiques de l'emploi avant la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, *Marie Leclair, Béatrice Sédillot (Dares)*

CAHIER 2 - Emploi, chômage des ménages et transferts sociaux

Une exploration du lien entre chômage individuel et chômage des ménages, *Claire Ravel (Insee)*

Quels liens entre chômage, faibles rémunérations et pauvreté? *Nadine Laïb (Drees)*

La conciliation vie professionnelle et vie familiale des personnes pauvres ou précaires, *Anne Eydoux, Marie-Thérèse Letablier, Samba Sylla (Centre d'études de l'emploi)*

Les travailleurs pauvres dans les pays développés, *Marie-Cécile Cazenave (Matisse)*

DEUXIÈME PARTIE - Deux dimensions de la pauvreté: les ressources, la formation

CAHIER 1 - Ressources et consommation des ménages à bas revenus

Les structures de consommation des ménages à bas revenus, *Marie Anguis (Drees)*

L'alimentation comme dimension spécifique de la pauvreté, *Elise Andrieu, France Caillavet, Anne Lhuissier, Faustine Régnier (Corela/Inra), Milan Momic (Drees)*

L'alimentation des populations défavorisées en France. Synthèse des travaux dans les domaines économique, sociologique et nutritionnel, *France Caillavet, Anne Lhuissier, Faustine Régnier (Corela/Inra), Nicole Darmon (Uren/Istna-Cnam)*

CAHIER 2 - Illettrisme, faibles qualifications et accès à la formation

Les compétences des adultes et l'exclusion sociale, *Fabrice Murat (Insee)*

Pourquoi les moins qualifiés se forment-ils moins? *Camille Bonaïti, Aurore Fleuret, Patrick Pommier, Philippe Zamora (Dares)*

TROISIÈME PARTIE - Situations locales et politiques de lutte contre la pauvreté

CAHIER 1 - La pauvreté dans les Dom: état des lieux

Évaluation de la pauvreté dans les départements d'outre-mer à partir de l'enquête Budget de famille 2001, *Nadia Alibay (Université de Cergy-Pontoise), Gérard Forgeot (Insee)*

Le marché du travail dans les Dom: un chômage encore élevé malgré une forte croissance économique, *Vincent Hecquet, C. Parain (Insee)*

Les politiques de l'emploi dans les départements d'outre-mer, *Gisèle Anki-Zuccarello (Dares)*

Les allocataires de minima sociaux dans les Dom - Caractéristiques et évolution, *Justina Clément, Ronan Mahieu (Cnaf)*

La pauvreté à la Réunion, synthèse des études existantes, *Franck Temporal*

La situation des allocataires de minima sociaux dans les départements Antilles-Guyane, *Isabelle Terraz (Beta et Ceregmia, Université Antilles-Guyane), Nathalie Pezo (Naxys Consulting)*

CAHIER 2 - La lutte contre la pauvreté et ses acteurs

Les configurations locales de la pauvreté, *Fatima Bellaredj, Olivier Douard, Virginie Poujol, Philippe Langevin (Amedis) Dominique Mansanti, Elisabeth Maurel (Cerat/Pacte - Iep Grenoble)*

Christian Guinchard, Lætitia Ogorzelec, Lucie Jouvét (Interunec-Universités de Besançon et Mulhouse) Avec la collaboration de Michel Autès (Iresi-Université de Lille 1) et Marie-Thérèse Espinasse (secrétaire générale de l'Onpes)

Les intervenants sociaux et la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, *Fatima Bellaredj, Pierre Boiral, Mireille Silbert*

La démarche « connaître avec pour agir ensemble »: quelle veille participative sur l'accès aux droits? *Sophie Ebermeyer, Nicolas Mourgeon (Économie et Humanisme), Geneviève Decrop (Mrie)*

Les demandeurs d'asile dans les structures d'urgence, *Christine Dourlens (Cerpe)*

Sommaire

INTRODUCTION	9
CHAPITRE 1	
MESURE ET ÉVOLUTION DE LA PAUVRETÉ	15
Depuis 2003, une augmentation du nombre d'allocataires de minima sociaux et une concentration des situations de pauvreté recensées par les associations	18
Dans un contexte conjoncturel défavorable, le chômage s'est accru jusqu'à la mi-2005 avant d'amorcer une diminution	18
Le nombre d'allocataires de minima sociaux a connu une progression sensible en 2004	19
Les données associatives témoignent de la concentration de la pauvreté dans les dernières années	24
La tendance à la baisse de la pauvreté monétaire s'interrompt en 2003 après plusieurs années de diminution	25
L'augmentation du taux de pauvreté monétaire en 2003 marque une inflexion dans la tendance de long terme à la diminution de la pauvreté	25
Les situations sont différenciées selon l'âge, le sexe ou le type de ménages	30
La pauvreté en conditions de vie conserve une évolution favorable sur la période récente	36
La France occupe une position intermédiaire en Europe en matière de pauvreté monétaire	39

Un taux de pauvreté monétaire proche de la moyenne européenne	39
Le rôle majeur des transferts sociaux et des systèmes de prestations	40
Les propositions de l'Observatoire pour une meilleure analyse des évolutions de la pauvreté	42
Les indicateurs de pauvreté: des instruments incontournables dont les limites doivent être gardées à l'esprit	43
Le choix de l'Observatoire: enrichir le diagnostic par le suivi d'indicateurs « centraux » de la pauvreté et de l'exclusion	46
Les recommandations de l'Observatoire: améliorer les indicateurs existants, développer de nouveaux outils de mesure	55

CHAPITRE 2

L'ACCÈS AUX DROITS FONDAMENTAUX :

DES DIMENSIONS MULTIPLES	59
Les liens entre pauvreté et emploi: un continuum de situations	60
Les liens entre pauvreté et chômage	60
Le développement de la pauvreté en emploi: les travailleurs pauvres	66
Des difficultés persistantes d'accès à la formation pour les chômeurs et les salariés les moins qualifiés	73
Politiques de l'emploi et politiques de lutte contre la pauvreté: des logiques parfois divergentes	80
Privations et contraintes multiples pèsent sur les modes de vie des personnes pauvres et l'accès aux droits fondamentaux	90
Les inégalités de dépenses de consommation: reflet des contraintes budgétaires	90
Les différences de consommation alimentaire et de qualité des produits consommés révélatrices des situations de pauvreté	94
Malgré les effets significatifs de la couverture maladie universelle, des difficultés persistantes des ménages pauvres en matière de santé	96
Un phénomène structurel d'éviction des ménages pauvres sur le marché du logement	101

CHAPITRE 3

TERRITOIRES ET PAUVRETÉ	109
Les territoires de pauvreté en France: toujours plus urbains	111
Une pauvreté concentrée dans quelques régions	111
Une pauvreté toujours plus urbaine	114
L'observation locale est incontournable pour comprendre la formation des situations de pauvreté	116

Les déterminants des situations territoriales de pauvreté se combinent aujourd'hui de multiples façons	116
Des phénomènes cumulatifs de pauvreté dans certaines zones	122
Les figures locales de la pauvreté: des portraits particuliers marqués par l'histoire, le contexte socioculturel et les politiques publiques	124
Face à la pauvreté, des difficultés d'intervention des travailleurs sociaux ...	128
Les situations de pauvreté des départements d'outre-mer	132
Dans un contexte de plus faible développement économique, la pauvreté est plus diffuse outre-mer qu'en métropole	132
Une forte intensité de la pauvreté	136
Dans ce contexte, les politiques de transfert, largement transposées de la métropole, connaissent un phénomène de saturation	139
CONCLUSION GÉNÉRALE	143
BIBLIOGRAPHIE	147
ANNEXES	
Les sigles utilisés	163
L'Observatoire	167

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 **Bernard Seillier**, sénateur
- l'Insee, représenté par **Françoise Maurel**
- le Commissariat général du plan, représenté par **Pierre-Yves Cusset**
- la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement et du ministère de la Santé et des Solidarités, représentée par **Mireille Elbaum**
- la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, représentée par **Béatrice Sédillot**
- la Direction générale du trésor et de la politique économique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, représentée par **Alexandre Vincent**
- la Caisse nationale des allocations familiales, 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 Autès**, sociologue, chargé de recherche au Centre national de la recherche scientifique (Cnrs)
- **Jacques Freyssinet**, professeur à l'université Paris I, président du conseil scientifique du Centre d'études de l'emploi (Cee)
- **Michel Legros**, responsable du département politiques et institutions à l'École nationale de la santé publique (Ensp)
- **Maryse Marpsat**, Institut national d'études démographiques (Ined) et Insee

- **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 et Comité interministériel pour les données en sciences sociales
- **Hélène Zajdela**, professeur d'économie à l'université de Villetaneuse Paris XIII

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

Jean-Pierre Bultez, directeur chargé du développement et de la communication aux Petits Frères des pauvres, membre de la coordination d'Eapn-France

Françoise Coré, membre d'Atd-Quart Monde

Patrick Henry, médecin, chef du service Lutte contre l'exclusion à la Ratp

Loïc Richard, directeur de l'Insertion et du Plan local pour l'insertion et l'emploi (Plie) pour la communauté d'agglomération Rennes Métropole

Hélène Strohl-Maffesoli, inspectrice générale des Affaires sociales (Igas)

Marie-Françoise Wilkinson, ancienne directrice du Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Eapn)

Rapporteurs : **Etienne Grass**

Gautier Maigne

Secrétaire générale : **Marie-Thérèse Espinasse**

Chargée de mission : **Juliette Zara**

Secrétaire : **Laurence Fournier**

Introduction

Le quatrième rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2005-2006) rend compte des évolutions de la pauvreté sur le long terme et sur la période récente, comme le prévoit la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 à l'origine de sa création. Il présente les analyses et 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.

Un autre volume, intitulé « Les Travaux », est destiné à rendre accessibles à ceux qui le souhaitent les études effectuées pour l'Observatoire et qui ont contribué à nourrir le rapport. Celles-ci n'engagent que leurs auteurs.

Au cours de l'année 2005, l'Observatoire a souhaité apporter sa contribution aux travaux actuellement en cours dans plusieurs instances nationales et internationales pour la rénovation et l'enrichissement des indicateurs destinés à la mesure des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale. Il a poursuivi ses études sur les multiples dimensions de la pauvreté et les difficultés d'accès aux droits fondamentaux des personnes en situation de pauvreté. L'accès à l'emploi, la maîtrise de la lecture et de l'écrit et les restrictions de consommation ont été plus particulièrement approfondis.

Pour une observation plus complète des phénomènes de pauvreté, une meilleure compréhension des situations concrètes des personnes et une appréhension plus juste des mécanismes d'entrée et de sortie de la pauvreté, l'Observatoire souhaite mieux prendre en compte les données territoriales. C'est à ce titre que sont présentées un ensemble d'études sur la pauvreté dans les départements d'outre-mer.

Une aggravation de la pauvreté

Les dernières données disponibles sur la pauvreté monétaire sont de 2003. La tendance à la baisse de la pauvreté monétaire observée en 2001 et 2002 s'interrompt en 2003. Le taux de pauvreté monétaire augmente, en effet, en 2003, au seuil de 50 % du revenu médian et se stabilise au seuil de 60 % de ce même revenu médian. La pauvreté est différenciée selon l'âge, le sexe ou le type de ménages. La situation est défavorable aux personnes seules et aux familles monoparentales, parmi lesquelles les femmes sont largement majoritaires en tant que chef de famille. On observe donc depuis 1999, de manière stable, une plus grande proportion de femmes dans la population pauvre. Les moins de 25 ans continuent, eux aussi, à être surreprésentés dans l'ensemble des personnes pauvres par rapport à leur poids dans la population. Des interrogations émergent cependant sur une possible remontée de la pauvreté des personnes âgées, notamment lorsqu'elles sont seules. La comparaison des taux de pauvreté monétaire des pays de l'Union européenne situe la France dans une position légèrement plus favorable que la moyenne de ses partenaires.

Pour le chômage et les minima sociaux, on dispose d'indicateurs plus récents. Le chômage s'est accru jusqu'au milieu de l'année 2005, avant d'amorcer une diminution. Cette dégradation de la conjoncture économique et du marché du travail s'est traduite par une augmentation très importante, en 2003 et 2004, du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif, renforçant encore l'importance, soulignée par l'Observatoire dans son précédent rapport, du rôle des transferts sociaux dans la réduction de la pauvreté.

Le besoin de nouveaux indicateurs

La mesure des phénomènes de pauvreté et d'exclusion est tributaire des définitions retenues et des indicateurs choisis. Tant au sein de l'Union européenne que dans diverses instances nationales comme le Conseil national de lutte contre les exclusions ou le Conseil national de l'information statistique (Cnis) des réflexions sont en cours pour améliorer la production des observations statistiques rendant compte des phénomènes de pauvreté, d'exclusion et d'inégalités sociales.

Aujourd'hui, en effet, les différents indicateurs communément utilisés sont tributaires de délais de production différents, ils mesurent donc des éléments distincts sur des périodes hétérogènes et ne peuvent être rapprochés qu'avec précaution.

Pour renforcer la connaissance des populations les moins bien prises en compte par les instruments actuels, pour mieux appréhender les trajectoires des individus, pour mieux saisir toutes les ressources des ménages et les différentes dimensions de la pauvreté, il est nécessaire de se doter d'outils complémentaires. Il convient également d'améliorer les délais de production de certains indicateurs.

Aussi l'Observatoire a-t-il conduit, en 2005, une réflexion approfondie sur le choix d'indicateurs pertinents qui le conduit à proposer d'enrichir désormais le diagnostic à partir d'un nombre limité d'indicateurs, considérés comme centraux. Il rappelle, en outre, après une nouvelle étape de décentralisation, la nécessité de la mise au point d'indicateurs territorialisés suffisamment homogènes pour permettre des comparaisons.

Ces indicateurs, quelle que soit leur valeur, ne sauraient, toutefois, constituer le seul instrument de connaissance des situations de pauvreté et d'exclusion. Les données associatives sont, elles aussi, une source importante de compréhension des conditions de vie réelles des personnes et l'Observatoire en a tenu compte pour l'établissement de son rapport.

Comme les années précédentes, ce rapport présente dans ses deuxième et troisième parties la synthèse d'études approfondies conduites à la demande de l'Observatoire pour mieux cerner les différentes dimensions des phénomènes de pauvreté.

Des relations complexes entre emploi et pauvreté

Les relations entre pauvreté, chômage et emploi sont étroites et complexes. Les analyses montrent que toute situation de chômage n'est pas synonyme d'une situation de pauvreté et que l'emploi ne protège pas à lui seul de la pauvreté.

La persistance d'un chômage massif et durable et le développement de certaines formes d'emploi ont eu pour conséquence une progression de la pauvreté des personnes d'âge actif. Le caractère précaire d'un nombre croissant d'emplois et la faiblesse de certaines rémunérations conduisent des personnes qui ont pourtant travaillé tout au long de l'année à des situations de pauvreté. En France, comme dans plusieurs pays de l'Union européenne, une catégorie de « travailleurs pauvres » est apparue dès la fin des années quatre-vingt-dix. De plus en plus de ces travailleurs pauvres sont salariés, qu'ils le soient pendant l'année en emploi continu ou de façon intermittente.

Par ailleurs, la diminution des contrats aidés du secteur non marchand a pesé sur les évolutions de l'emploi et du chômage en 2003 et 2004. Ces contrats avaient un impact important sur la sortie de la pauvreté, notamment de certains allocataires du Rmi. La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui relance de manière significative ce type de contrats et qui renforce la formation et l'accompagnement, devrait permettre d'atténuer les difficultés constatées en 2003 et 2004.

L'Observatoire constate que le risque des « trappes » financières décourageant le retour à l'emploi est désormais circonscrit mais qu'il existe de nombreux obstacles non financiers au retour à l'emploi tels que l'âge et la santé, la faiblesse des

qualifications et des formations, voire l'illettrisme, le coût du transport pour la recherche d'un emploi, les frais de garde d'enfant. Par ailleurs, le taux d'accès à la formation continue des moins qualifiés est près de trois à quatre fois inférieur à celui des plus qualifiés.

L'insertion sur le marché du travail se caractérise par un continuum de situations : une grande partie des personnes les plus en difficulté cumule la perception de minima sociaux et la recherche d'emploi, une autre partie travaille tout en percevant une allocation, d'autres encore alternent périodes de travail et de chômage. Au-delà de la seule problématique des gains financiers du retour à l'emploi, c'est donc sur la mise en place de dispositifs permettant un accompagnement personnalisé global que repose l'insertion professionnelle des personnes en difficulté.

Des contraintes pour s'alimenter, se loger, se soigner

De nombreuses différences de consommation alimentaire et de qualité des produits consommés sont révélatrices des situations de pauvreté et le rapport présente cette année les plus significatives d'entre elles. De même sont actualisées les données disponibles sur la santé et le logements, sachant que le précédent rapport avait analysé de manière approfondie les difficultés d'accès et les conditions de logement des ménages à bas revenus.

En matière de santé, on observe le rôle très important de la Cmu complémentaire pour l'accès aux soins des personnes pauvres. Mais un nombre encore élevé de personnes demeurent dépourvues de couverture complémentaire. Au-delà des raisons financières, les inégalités d'accès aux soins prennent également racine dans les différences de perception individuelle de la santé, de connaissance et de reconnaissance des problèmes de santé.

En matière de logement, le contexte général demeure celui de la persistance d'un décalage entre l'offre et la demande de logement, notamment dans le secteur du logement social, et d'une hausse assez vive des loyers au cours de la période récente, tant dans le secteur privé que dans le secteur social. Ce contexte tend à aggraver les difficultés de logement pour les plus pauvres, dont les possibilités de logement et de choix de localisation s'avèrent de plus en plus contraintes. La plupart des ménages pauvres disposent néanmoins d'un logement, le parc Hlm accueillant notamment un tiers d'entre eux, et les inégalités en termes de confort se sont atténuées. Mais le poids des dépenses de logement a eu tendance à peser de plus en plus lourd dans le budget des ménages, entraînant des difficultés particulières de paiement pour les ménages pauvres.

Une dimension territoriale de la pauvreté

Les caractéristiques de la pauvreté varient fortement sur l'ensemble du territoire. Entre la pauvreté des zones industrielles en déclin, celle des zones rurales enclavées, celle des centres-villes des villes moyennes, de la périphérie des grandes métropoles ou celle des départements d'outre-mer, il existe des différences signifi-

catives. La compréhension des contextes territoriaux est nécessaire à une meilleure prise en compte des situations concrètes, des mécanismes d'entrée et de sortie de la pauvreté. Au-delà des contraintes traditionnellement liées aux marchés de l'emploi et du logement, les réponses de proximité apportées pour lutter contre la pauvreté peuvent varier considérablement d'un territoire à l'autre. Dans cette perspective, l'Observatoire présente un ensemble de données sur la pauvreté dans les départements d'outre-mer où la pauvreté est à la fois plus étendue et plus diffuse qu'en métropole.

Chapitre 1

Mesure et évolution de la pauvreté

*C*E chapitre retrace les évolutions de la pauvreté à partir des indicateurs disponibles et poursuit l'analyse des liens entre conjoncture et pauvreté présente dans les rapports précédents de l'Observatoire.

Sur la période récente, la dégradation de la conjoncture économique et du marché du travail s'est traduite par une augmentation, en 2003 et 2004, du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif. Cette dégradation n'est pas très visible à travers les indicateurs de pauvreté monétaire et de pauvreté en conditions de vie, même si la baisse de la pauvreté monétaire s'interrompt en 2003 après plusieurs années de diminution.

La mesure des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale est tributaire des indicateurs retenus. Aussi l'Observatoire, pour enrichir le diagnostic, propose le suivi d'un nombre limité d'indicateurs centraux de pauvreté et d'exclusion sociale. La démarche adoptée et le choix des indicateurs sont présentés dans la troisième partie de ce chapitre.

La mesure des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale est tributaire des définitions retenues. Or il n'existe pas de définition unique et consensuelle de la pauvreté, que ce soit parmi les économistes, les sociologues ou les responsables administratifs et politiques, compte tenu de ses multiples dimensions.

La seule définition « officielle » est celle retenue par l'Union européenne, qui 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 membre où elles vivent*¹. »

Cette définition, bien que peu opérationnelle, fait apparaître trois éléments importants pour la mesure de la pauvreté :

- la **définition de la pauvreté est conventionnelle** : le choix d'une définition de la pauvreté est un acte politique et, au moins implicitement, normatif, qui consiste à identifier, au sein d'une population totale formée d'un continuum d'individus, une population « pauvre », sur la base de critères reposant sur de multiples choix, qu'ils résultent de représentations sociales ou de considérations techniques ;
- la **pauvreté est un phénomène relatif**, puisque définie en fonction des « *modes de vie minimaux acceptables* », par essence variables dans l'espace et dans le temps ; c'est une approche en termes d'inégalités de répartition des ressources : sont considérées comme pauvres les personnes dont le niveau de ressources est sensiblement inférieur à celui de la population dans son ensemble ; il existe d'autres approches (pauvreté absolue) qui cherchent à cerner les personnes qui ne peuvent couvrir un certain nombre de besoins jugés « fondamentaux » et universellement partagés ;
- la **pauvreté est un phénomène multidimensionnel** et ne saurait se réduire à l'absence ou à la privation de ressources monétaires : ce sont l'ensemble des conditions de vie d'un ménage qui doivent être considérées pour évaluer les situations de pauvreté, ce qui implique de s'intéresser à d'autres dimensions du bien-être que les seules ressources monétaires ; on observe alors, pour chacune des dimensions étudiées (logement, santé, éducation...), l'existence de populations défavorisées, les populations pauvres se caractérisant par le cumul de difficultés dans plusieurs de ces domaines.

En France, on retient généralement trois types d'indicateurs pour mesurer la pauvreté :

- des indicateurs de pauvreté « monétaire », qui s'attachent aux personnes dont les niveaux de vie sont inférieurs à un montant donné, dit « seuil de pauvreté » ;
- des indicateurs de pauvreté « en conditions de vie », qui mesurent l'absence ou la difficulté d'accès à des biens d'usage ordinaire ou des consommations de base ;

1. Conseil des ministres européen du 19 décembre 1984.

– des indicateurs de pauvreté mesurée par les minima sociaux, qui identifient comme pauvres les personnes qui perçoivent une aide dont un des objectifs est de lutter contre la pauvreté.

Par construction, les deux premiers indicateurs, qui mesurent la pauvreté relative en rapprochant la situation des plus défavorisés de celle du reste de la population, permettent de mesurer les évolutions tendancielle de la pauvreté, mais sont peu sensibles à la conjoncture et peu susceptibles de variations importantes à court terme. Ce sont des indicateurs structurels. À l'inverse, les indicateurs de pauvreté mesurée par les minima sociaux connaissent des évolutions contrastées en fonction de la conjoncture, qui en font des indicateurs de court terme intéressants, mais qui ne permettent pas de mesurer de manière précise les évolutions des privations qui caractérisent la pauvreté. Ils peuvent également refléter des changements dans la réglementation, sans lien avec l'évolution des situations de pauvreté.

En outre, les délais de production de ces indicateurs ne sont pas les mêmes : alors que les données administratives permettent de connaître quasiment en temps réel les évolutions des bénéficiaires des aides, les indicateurs de pauvreté monétaire et de pauvreté en conditions de vie impliquent des enquêtes spécifiques qui nécessitent un certain délai. Ainsi l'enquête permanente sur les conditions de vie menée par l'Insee permet-elle de disposer d'éléments relatifs à l'année précédente. En revanche, les données relatives à la pauvreté monétaire, issues de l'enquête sur les revenus fiscaux, ne sont disponibles qu'avec un décalage de trois ans lié aux délais de collecte de l'information fiscale et de retraitement des transferts non mesurés dans les déclarations d'impôts.

Ainsi, selon l'indicateur retenu, les données disponibles au début de l'année 2006 concernent des périodes différentes : les indicateurs de pauvreté monétaire sont relatifs à l'année 2003, ceux portant sur les conditions de vie concernent l'année 2004, alors que les données administratives permettent de connaître le nombre de bénéficiaires de minima sociaux à la fin 2004, voire au premier semestre 2005.

Cela pose problème notamment lors des phases de retournement conjoncturel, telle que celle commencée en 2002.

Il importe de conserver à l'esprit ces décalages lors de l'examen des différents indicateurs : ils mesurent des éléments différents sur des périodes différentes, et ne doivent donc être rapprochés qu'avec précaution.

Depuis 2003, une augmentation du nombre d'allocataires de minima sociaux et une concentration des situations de pauvreté recensées par les associations

Dans un contexte conjoncturel défavorable, le chômage s'est accru jusqu'à la mi-2005 avant d'amorcer une diminution

La forte contraction de la croissance en 2003 a conduit à une diminution de l'emploi salarié marchand inconnue depuis 1993 (-53 000 postes). En 2004, la croissance retrouve un rythme plus élevé, +2,3 %, sans que cela soit suffisant pour profiter pleinement à l'emploi : l'emploi salarié marchand ne progresse que de 5 000 postes. Après le ralentissement du premier semestre 2005, l'activité économique repart à la hausse au troisième trimestre (+0,7%). La croissance de l'emploi salarié marchand demeure toutefois modeste : 34 000 postes supplémentaires ont été créés au cours des trois premiers trimestres 2005.

Ce climat conjoncturel défavorable s'est traduit par le maintien du chômage à un niveau élevé : le taux de chômage passe ainsi de 9,3 % à 9,8 % sur le premier semestre 2003, puis atteint 10 % fin 2003, niveau qu'il conserve tout au long de l'année 2004. Au début de l'année 2005, le taux de chômage s'accroît au premier trimestre pour se stabiliser à 10,2 % entre fin mars et fin mai 2005. Il connaît depuis un recul continu et atteint 9,6 % fin novembre 2005.

Sur la période 2003-2005, le chômage de longue et très longue durée s'est accru. La forte hausse du chômage de longue durée entre la fin du premier trimestre 2003 et la fin du premier trimestre 2005 (+11%) n'a pas été compensée par le repli observé aux deuxième et troisième trimestres 2005 (-5 %). En octobre 2005, la part des chômeurs de longue durée dans l'ensemble des chômeurs (31,1 %) reste supérieure à celle observée fin mars 2003 (29,5 %). Le nombre de chômeurs de très longue durée (supérieure à trois ans) a progressé continûment depuis le début de l'année 2004, contrairement aux années précédentes où il bénéficiait du ralentissement des inscriptions observées avant la mi-2001.

Enfin, une part croissante des chômeurs n'est pas indemnisée : le taux de couverture² des demandeurs d'emploi par les allocations chômage (régime d'assurance et solidarité) diminue régulièrement après le pic atteint en 2003 : il n'est plus que de 58 % en septembre 2005. Les demandeurs d'emploi ont moins facilement réussi à se constituer des droits à indemnisation du fait de la dégradation continue du marché du travail et du durcissement des conditions d'accès à l'indemnisation (cf. *infra*).

L'amélioration conjoncturelle du marché du travail au second semestre 2005 reste à confirmer. Dans tous les cas, il apparaît que les conséquences potentielles

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

de cette amélioration sur les évolutions de la pauvreté ne seront perceptibles qu'après un certain délai.

Le nombre d'allocataires de minima sociaux a connu une progression sensible en 2004

Après avoir diminué au cours des années 2000 à 2002, le nombre d'allocataires de minima sociaux en France a augmenté en 2004 de 3,4 %, à un rythme deux fois plus élevé qu'en 2003 (+ 1,6 %)³.

À la fin de 2004, 3,4 millions de personnes étaient allocataires de l'un des neuf dispositifs nationaux ou du Revenu de solidarité (Rso), dispositif spécifique aux Dom. En incluant les ayants droit (conjointes et enfants), ce sont un peu plus de 6 millions de personnes qui bénéficient des minima sociaux, dont 5,6 millions en métropole.

Tableau 1

Évolution des allocataires des minima sociaux entre 2003 et 2004

	Allocataires 2003	Allocataires 2004	Évolution 2004-2003 en %
Allocation d'insertion (Ai)	47 200	47 200	0,0
Allocation veuvage	12 200	11 300	-7,4
Allocation supplémentaire d'invalidité	111 200	111 500	0,3
Allocation de parent isolé (Api)*	170 044	175 648	3,3
Allocation aux adultes handicapés (Aah)	741 211	760 100	2,5
Allocation supplémentaire vieillesse (Fsv)	557 624	547 517	-1,8
Revenu minimum d'insertion (Rmi)	998 645	1 083 880	8,5
Allocation de solidarité spécifique (Ass)	349 200	344 100	-1,5
Allocation équivalent retraite – remplacement (Aer)	27 100	32 700	20,7
Ensemble des minima sociaux en métropole	3 014 424	3 113 945	3,3
Dom (y compris revenu de solidarité, Rso)	309 521	321 662	3,9
France entière	3 323 945	3 435 607	3,4

Allocation veuvage : estimations Drees pour 2004. Ass, Ai : données provisoires pour 2004.

* Avec 1 enfant ou 1 enfant à naître.

Sources : Cnaf, Msa, Unedic (Fna), Cnamts, Cnav.

En métropole, quatre dispositifs ont vu leur nombre d'allocataires augmenter en 2004 : la hausse est tout particulièrement sensible pour les allocataires du Revenu minimum d'insertion (Rmi) et, dans une moindre mesure, de l'Allocation de parent isolé (Api) et de l'Allocation aux adultes handicapés (Aah). Parallèlement, l'Allocation équivalent retraite (Aer) de remplacement connaît une progression très importante, qui traduit sans doute encore la montée en charge de ce dispositif récent, créé en 2002, qui peut se substituer dans certains cas au Rmi ou à l'Allocation de solidarité spécifique (Ass).

3. Cf. M. Avenel, « Les allocataires de minima sociaux en 2004 », *Études et Résultats*, n° 447, 2005, Drees.

Les autres dispositifs – Ass, Ai, minimum vieillesse, minimum invalidité et allocation veuvage – voient le nombre de leurs allocataires diminuer ou rester stable en 2004.

Tableau 2

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

	Conditions d'attribution	Barèmes mensuels au 1 ^{er} janvier 2005	Nombre d'allocataires 31 décembre 2004 (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. : 425,40 € Isolé 1 enf. : 553,02 € Isolé 2 enf. : 680,64 € Couple 0 enf. : 638,10 € Couple 1 enf. : 765,72 € Couple 2 enf. : 893,34 € + 170,16 € par enfant supplémentaire (à partir du troisième).	Métropole : 1 083,9 Dom : 154,6
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 : 542,06 € Isolé 1 enfant : 722,75 € + 180,69 € par enfant supplémentaire.	Métropole : 175,6 Dom : 21,0
Allocation supplémentaire vieillesse (Asv)	Créée en 1956, elle a pour but de porter au montant du minimum vieillesse les revenus des personnes de 65 ans et plus (60 ans en cas d'invalidité au travail) titulaires d'un ou plusieurs avantages de base attribués par les régimes obligatoires d'assurance vieillesse ou d'une allocation spéciale du Service d'allocation spéciale vieillesse (Sasv).	<i>Plafond de ressources :</i> Personne seule : 613,99 € Couple : 1 075,42 €. <i>Allocation garantie :</i> Personne seule : 599,49 € Couple : 1 075,35 €.	Métropole : 547,5 Dom : 86,0
Allocation de solidarité spécifique (Ass)	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 : 980 € Couple : 1 540 € Dans la limite de ces plafonds de ressources, l'allocation versée est de : 425,83 € au taux normal (moins de 55 ans) 611,38 € au taux majoré (plus de 55 ans).	Métropole : 344,1 Dom : 23,9
Allocation équivalent retraite (Aer) de remplacement	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. L'Aer de remplacement se substitue à l'allocation de solidarité spécifique, à l'allocation spécifique d'attente ou au revenu minimum d'insertion.	<i>Plafond de ressources :</i> Personne seule : 1 451,04 € Couple : 2 085,87 € Dans la limite de ces plafonds, l'allocation versée est de : 919,50 €.	Métropole : 32,7 Dom : 0,1
Allocation d'assurance veuvage	Créée en 1980 pour assurer un minimum de ressources au conjoint survivant d'un assuré social, âgé de moins de 55 ans et ayant élevé un enfant pendant 9 ans avant son seizième anniversaire, ou élevant un enfant au moment du veuvage. Le dispositif est progressivement absorbé par les pensions de réversion, jusqu'à être mis en extinction en 2011.	<i>Plafond de ressources :</i> 662,30 € <i>Allocation garantie :</i> 529,84 € la 1 ^{re} et la 2 ^e année.	Métropole : 11,3 Dom : 0,3

Tableau 2

Les minima sociaux, conditions d'accès, barèmes et effectifs (suite)

	Conditions d'attribution	Barèmes mensuels au 1 ^{er} janvier 2005	Nombre d'allocataires 31 décembre 2004 (en milliers)
Allocation supplémentaire invalidité	Créée en 1957, elle s'adresse aux personnes âgées de moins de 60 ans titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente.	Mêmes montants que l'allocation supplémentaire vieillesse.	Métropole : 111,5 Dom : -
Allocation d'insertion (Ai)	Créée en 1984, c'est une allocation-chômage du régime de solidarité géré par l'État, d'une durée maximale d'un an, réservée depuis 1992 aux détenus libérés, 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. Allocation dont le montant versé est différentiel - différence entre le plafond de ressources et les ressources du demandeur.	<i>Plafond de ressources (allocation comprise) :</i> Personne seule : 887,40 € Couple : 1 774,80 € Dans la limite de ce plafond, le montant de l'allocation versée est de : 299,91 € par mois, si les ressources du demandeur sont inférieures ou égales à 587,49 € pour une personne seule et de 1 474,89 € pour un couple.	Métropole : 47,2 Dom : 0,7
Allocation d'adulte handicapé (Aah)	Créée en 1975 pour les personnes handicapées sans ressources, justifiant d'un taux d'incapacité de 80 % ou de 50 % en cas d'incapacité reconnue par la Cotorep, âgées de 20 ans et plus (16 ans pour les enfants n'ouvrant plus droit aux allocations familiales).	<i>Plafond de ressources :</i> Célibataire : 591,90 € par mois Couple : 1 183,79 € par mois + 295,95 € par enfant à charge. Montant mensuel garanti : 599,49 € Complément d'Aah : 95,92 € (versé sous certaines conditions).	Métropole : 760,1 Dom : 26,0

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

Une hausse concentrée sur les minima destinés aux personnes d'âge actif, conséquence de la situation dégradée du marché du travail

L'augmentation du nombre de bénéficiaires de minima sociaux provient avant tout de la hausse du nombre de bénéficiaires de minima d'âge actif : Rmi en premier lieu, mais également Api et Aah.

Cette augmentation des situations où des personnes en âge de travailler ne sont pas en mesure de tirer des ressources suffisantes d'une activité salariée est à relier à la forte dégradation du marché du travail sur la période.

Au 31 décembre 2004, près de 1,1 million de personnes (1 083 900 personnes en métropole) percevaient le Rmi. Ceci représente plus du tiers des allocataires de minima sociaux en France métropolitaine.

Orienté à la hausse depuis le 2^e trimestre 2002, le nombre d'allocataires du Rmi a augmenté de manière particulièrement marquée en 2004 : + 8,5 % (la progression était de 1,3 % en 2002 et 5,0 % en 2003). La hausse s'est poursuivie en 2005, mais à un rythme un peu moins élevé : + 6,2 % entre fin septembre 2004 et fin septembre 2005⁴.

L'analyse de l'évolution des bénéficiaires de l'Aah pourrait refléter également l'impact de la situation sur le marché du travail : le nombre de décisions des Cotorep au titre d'une incapacité comprise entre 50 et 79 % et de la reconnaissance pour la personne de « l'impossibilité de se procurer un emploi compte tenu de son handicap » est toujours en progression régulière : de 1995 à 2004, il est passé de 58 000 à 93 000, soit une hausse moyenne de 5,5 % par an.

Le ralentissement de la baisse du nombre d'allocataires de l'Ass (diminution de 1,5 % en 2004, après un recul de 6,3 % en 2003) est à relier au retournement du chômage de très longue durée. En effet, après avoir diminué de manière importante du printemps 1999 à la fin 2003, celui-ci est orienté à la hausse depuis le début de l'année 2004.

Il doit également être mis en regard de la forte hausse du nombre de bénéficiaires de l'Allocation équivalent retraite (Aer) de remplacement (+20,7 % en 2004). La montée en charge de ce dispositif, qui permet une allocation plus avantageuse que dans le cadre de l'Ass, a pu jouer à la baisse sur l'évolution du nombre d'allocataires de l'Ass.

Globalement, entre la fin 2003 et la fin 2004, le nombre cumulé des bénéficiaires de l'Ass et de l'Aer est resté relativement stable (+ 0,1 %).

Une hausse aggravée par le durcissement des conditions d'indemnisation du chômage

À l'effet peu favorable de la conjoncture économique sur le Rmi s'est ajoutée la réforme de l'assurance chômage décidée fin 2002. En application début 2003 pour toutes les personnes entrées au chômage à compter de cette date, elle s'est traduite

4. Cf. S. Cazain, S. Donne, M. Hennion et E. Nauze-Fichet, *Études et Résultats*, n° 448, 2005, Drees.

par un durcissement des conditions d'accès au régime d'assurance chômage et par un raccourcissement des durées d'indemnisation dans les différentes filières.

En 2004, le nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés a augmenté de 9,0 % (ensemble des catégories de demandeurs d'emploi en fin de mois : 1 à 3, 6 à 8 et dispensés de recherche d'emploi), et le taux de couverture par l'indemnisation a diminué de plus de deux points. En 2005, le nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés continue de progresser, ce qui peut expliquer la poursuite de la hausse du nombre d'allocataires du Rmi malgré l'amélioration de la conjoncture sur le marché du travail.

Tableau 3

Indicateurs d'environnement pour interpréter les évolutions du Rmi : taux de couverture des demandeurs d'emploi par l'indemnisation du chômage

Catégories de Defm	31-12-2000	31-12-2001	31-12-2002	31-12-2003	31-12-2004	30-09-2005
(catégories 1,2,3,6,7,8 et Dre)(a)	3847624	3885247	4022697	4251366	4356753	4293599
Demandeurs indemnisés(b)	2144299	2333212	2556090	2715753	2679400	2490700
Demandeurs non indemnisés	1703325	1552035	1466607	1535613	1677353	1802899
Taux de couverture (en %) (b/a)	55,7	60,1	63,5	63,9	61,5	58

Définitions des catégories : Les demandes d'emploi de catégories 1 à 3 recensent les personnes n'ayant pas exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois et qui souhaitent un contrat à durée indéterminée à temps plein (1), à durée indéterminée à temps partiel (2) ou à durée déterminée temporaire ou saisonnier (3). De façon analogue, les demandes d'emploi de catégories 6 à 8 recensent les personnes ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois selon le type de contrat envisagé : à durée indéterminée à plein temps (6), à durée indéterminée à temps partiel (7) ou à durée déterminée temporaire ou saisonnier (8). Dre : Dispensés de recherche d'emploi.

Source : Anpe, Unedic.

Champ : France métropolitaine. Données brutes. Cf. définitions des catégories ci-dessus.

La réforme de l'assurance chômage a ainsi contribué à un basculement plus fréquent ou plus précoce de demandeurs d'emploi vers le Rmi. Au fur et à mesure que son effet se diffusait aux différentes filières d'indemnisation, des plus courtes aux plus longues, l'impact sur le Rmi, sensible dès la fin de l'année 2003, s'est amplifié.

L'augmentation du nombre de bénéficiaires de minima sociaux est en soi une information sur l'évolution de la pauvreté, mesurée par la nécessité de recourir à un dispositif d'assistance. Elle reflète sans doute à cet égard une hausse des situations de pauvreté « absolue ». Elle n'implique toutefois pas une augmentation symétrique du nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire.

En effet, les différences entre les deux types d'indicateurs de la pauvreté, et le décalage temporel existant entre les indicateurs relatifs au nombre de bénéficiaires de minima sociaux et ceux relatifs à la pauvreté monétaire, ne permettent pas de rapprocher directement les deux indicateurs.

La forte augmentation du nombre de bénéficiaires de minima sociaux suggère en revanche que les situations de très faibles revenus avant prise en compte des transferts sociaux se sont, en partie au moins, aggravées, ce que confirment les données associatives.

Les données associatives témoignent de la concentration de la pauvreté dans les dernières années

Les faits les plus significatifs issus des productions statistiques de quelques associations, principalement nationales, sont présentés ici⁵.

De façon contradictoire avec l'accroissement du nombre des allocataires du Rmi depuis 2002, ces associations ne font pas état d'une hausse du nombre de personnes ayant recours à leurs services. Elles évoquent plutôt l'idée, soit d'une baisse, soit d'un arrêt de la hausse. Ce constat n'est toutefois pas unanimement partagé.

Deux éléments doivent toutefois être pris en considération, qui complètent le constat d'une évolution à la baisse des personnes accueillies :

- d'une part, les associations, comme le Secours catholique et Médecins du monde, mentionnent une diminution du nombre de demandes qu'elles sont amenées à connaître, du fait d'une réduction de leurs capacités d'accueil résultant d'une tension sur leurs moyens, qui conduit ces associations à se concentrer sur les situations les plus lourdes ;
- d'autre part, les associations font état d'une inflexion, qui se traduirait par un resserrement de la population accueillie, une transformation de cette population et une aggravation des conditions de vie de ces personnes.

Ce second constat se retrouve nettement dans la description des populations accueillies par le Secours catholique : leur revenu moyen, exprimé en euros constants, diminue en 2004 ; la proportion d'allocataires du Rmi augmente.

Certaines des associations insistent également sur une double inflexion dans les caractéristiques des populations pauvres s'adressant à elles : une plus grande présence d'adultes plus âgés, qui paraît dépasser le seul mouvement de vieillissement de la population française ; dans le même temps, une croissance de la demande d'aides et de services émanant des familles.

Enfin, les associations insistent sur plusieurs sources de tensions qui rendent plus difficile la vie quotidienne des plus pauvres :

- au premier rang figure la difficulté à trouver et à se maintenir dans un logement. Baisse de la proportion de personnes bénéficiant d'un logement stable, augmentation des situations d'hébergement et saturation des capacités, augmentation des expulsions locatives, aggravation des tensions sur les loyers, diminution du « reste à vivre » après paiement des dépenses de logement : la question du logement semble être devenue en 2004 une difficulté sociale majeure dans la société française et la source de contraintes la plus forte pour les populations précaires et pauvres ;

5. Les principales données nationales sont issues des rapports du Secours catholique et de Médecins du monde ; voir la contribution de M. Legros, « Regards associatifs sur les personnes pauvres et précaires : une pauvreté plus concentrée », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*.

-
- la seconde tension relève de la difficulté à trouver et à conserver un travail. Si la hausse du nombre de chômeurs est le premier élément noté par les associations, deux autres phénomènes sont significatifs : la forte progression de la part des chômeurs non indemnisés et l'importance des situations de « mal emploi » (activité réduite, temps partiel, contrats précaires) ;
 - enfin, la question des revenus, qu'il s'agisse des revenus du travail ou des transferts sociaux, et celle de l'accès aux soins semblent réapparaître, cette dernière en lien avec la réforme de l'Aide médicale de l'État pour les populations d'origine étrangère.

La tendance à la baisse de la pauvreté monétaire s'interrompt en 2003 après plusieurs années de diminution

Les données relatives aux bénéficiaires de minima sociaux semblent donc indiquer une aggravation de la pauvreté entre 2003 et 2005. Les indicateurs de pauvreté monétaire, qui ne sont disponibles que pour 2003, font apparaître un ralentissement de la baisse de la pauvreté en 2002, et une augmentation en 2003, en rupture avec la tendance régulière à la baisse de la pauvreté observée depuis plusieurs années.

L'augmentation du taux de pauvreté monétaire en 2003 marque une inflexion dans la tendance de long terme à la diminution de la pauvreté

Le taux de pauvreté monétaire se stabilise en 2002 et augmente en 2003

• Le taux de pauvreté monétaire, un indicateur de pauvreté relative

Le taux de pauvreté monétaire est défini comme la proportion d'individus ayant un niveau de vie inférieur à un montant donné, dit seuil de pauvreté. Ce seuil est calculé par rapport à la médiane de la distribution des niveaux de vie (la moitié de la population a un niveau de vie supérieur à la médiane, la moitié a un niveau de vie inférieur), définissant ainsi une notion de pauvreté relative⁶.

Le seuil traditionnellement utilisé en France est fixé à 50 % du niveau de vie médian. On utilise toutefois de manière croissante un seuil fixé à 60 % du niveau de vie médian, notamment retenu par l'Union européenne pour comparer la pauvreté monétaire relative entre les différents pays européens.

Les données relatives à la pauvreté monétaire sont issues de l'enquête sur les revenus fiscaux, dont les résultats, comme nous l'avons indiqué, ne sont disponibles qu'avec un décalage important dans le temps. Ainsi la dernière enquête disponible est-elle relative aux revenus de 2002, complétée par des premiers chiffres pour l'année 2003.

En 2003, le seuil de pauvreté pour une personne seule, à 60 % de la médiane, valait 774 euros par mois, et celui à 50 % de la médiane valait 645 euros.

6. Cette partie s'appuie notamment sur la contribution d'A. Lapinte, A. Baclet et P. Chevalier, « Pauvreté et inégalités monétaires en 2002 », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*.

Une personne vivant seule est donc pauvre au seuil de 60 % dès lors que son revenu mensuel disponible est inférieur à 774 euros. Les membres d'un couple sans enfant seront considérés comme pauvres si le revenu disponible de leur ménage est inférieur à 1 161 euros par mois (774 euros x 1,5). Il faut ensuite ajouter au revenu disponible du ménage 232 euros par enfant de moins de 14 ans et 387 euros par personne de plus de 14 ans supplémentaire, pour déterminer si les individus composant un ménage sont pauvres ou non.

• **Le taux de pauvreté monétaire augmente en 2003 au seuil de 50 % du revenu médian et se stabilise au seuil de 60 % du revenu médian**

Le nombre de personnes considérées comme pauvres, et leur proportion dans l'ensemble de la population, varie fortement selon le seuil retenu :

- le nombre de personnes pauvres au seuil de 50 % avoisine 3,7 millions de personnes ;
- si l'on retient le seuil de 60 %, ce sont plus de 7 millions de personnes qui sont concernées.

Tableau 4

Taux de pauvreté et nombre de personnes pauvres de 1999 à 2003 à différents seuils

	1999	2000	2001	2002	2002 rétropolée ⁷	2003
Seuil relatif						
à 70 % (en %)	20,9	21,0	20,8	20,5		
à 60 % (en %)	12,3	12,7	12,4	12,2	12,0	12,0
à 50 % (en %)	6,4	6,5	6,1	6,0	5,9	6,3
à 40 % (en %)	2,3	2,4	2,3	2,1		
Nombre de personnes pauvres						
à 70 % (en milliers)	nd	nd	nd	11 992		
à 60 % (en milliers)	7 065	7 328	7 167	7 147	6 976	7 015
à 50 % (en milliers)	3 641	3 742	3 557	3 493	3 431	3 694
à 40 % (en milliers)	1 314	1 385	1 326	1 227		

Champ : ménages ordinaires, non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante ou militaire du contingent, et dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee-Dgi, enquêtes Revenus fiscaux.

L'examen du nombre de personnes pauvres selon les différents seuils montre que la pauvreté n'est pas un phénomène isolé dans la société, qui ne concernerait que les personnes en dessous du seuil. On voit au contraire qu'il n'existe pas de rupture entre les situations des pauvres et des « non-pauvres », mais bien un continuum de situations de personnes qui connaissent des difficultés. Une variation relativement faible du seuil retenu (129 euros par mois) a donc pour conséquence un doublement du nombre de personnes considérées comme pauvres. Cela illustre

7. De 1996 à 2002, les enquêtes Revenus fiscaux s'appuyaient sur les recensements de 1990 et 1999. L'Erf 2002 rétropolée correspond, avec l'enquête 2003, au début d'une nouvelle série de statistiques sur les revenus, s'appuyant sur des résultats annuels du recensement de la population. Cette nouvelle série prend par ailleurs en compte les revenus soumis à prélèvements obligatoires.

l'extrême sensibilité du taux de pauvreté au seuil retenu, mais également la grande précarité d'une large partie de la population, pour qui le moindre incident peut signifier un basculement dans une situation de pauvreté.

Toutefois, quel que soit le seuil considéré, on assiste en 2003 à une augmentation du nombre de personnes pauvres : limitée au seuil de 60 % du revenu médian (+ 40 000 personnes par rapport à 2002), elle est plus importante au seuil de 50 % (+ 260 000 personnes).

S'il importe de garder à l'esprit la fragilité de ces estimations, car les données de pauvreté monétaire comportent une marge d'incertitude non négligeable (de l'ordre de 3 dixièmes de point jusqu'en 2001, légèrement supérieure à partir de 2002), il reste que la tendance à la baisse de la pauvreté monétaire semble s'être inversée en 2003, vraisemblablement sous l'effet de la dégradation de la conjoncture économique initiée à la mi-2001.

• Une perspective de plus long terme montre un ralentissement de la baisse de la pauvreté monétaire en France depuis quinze ans

Lorsque l'on observe les évolutions du taux de pauvreté sur une plus longue période, il apparaît encore plus clairement que les années récentes marquent un arrêt de la baisse de la pauvreté. Alors que le taux de pauvreté monétaire avait connu entre 1970 et 1990 une diminution significative, la part de personnes pauvres au seuil de 50 % diminuant quasiment de moitié, les quinze dernières années ont connu une quasi-stagnation du taux de pauvreté.

Tableau 5

Taux de pauvreté des individus de 1970 à 2003 au seuil de 50 %

	1970	1975	1979	1984	1990	1997	2003
Seuil à 50 % du niveau de vie médian (en euros 2002 par mois et par Uc)	344	438	500	521	552	573	645
Taux de pauvreté	12	10,2	8,3	7,7	6,6	6,9	6,3

Champ : ménages ordinaires, non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante ou militaire du contingent, et dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee-Dgi, enquêtes Revenus fiscaux.

Les indicateurs complémentaires disponibles confortent cette analyse

• Évolution de l'intensité de la pauvreté : le niveau de vie moyen des pauvres se rapproche du seuil de pauvreté jusqu'en 2002

Au-delà d'une mesure du nombre de personnes pauvres par rapport à l'ensemble de la population, il est utile d'analyser la répartition des revenus des personnes pauvres. En effet, il peut exister un écart très important entre leur situation et celle des personnes vivant au-dessus du seuil de pauvreté ou bien un continuum de situations sans fracture réelle au voisinage du seuil de pauvreté, comme l'illustre la forte sensibilité du nombre de pauvres au choix du seuil. Pour mesurer la distance qui sépare les personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire du reste de la population, on utilise la notion d'intensité de la pauvreté.

Cet indicateur mesure l'écart relatif entre le seuil de pauvreté et le revenu moyen des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Ainsi, plus ce chiffre est important, plus le revenu moyen de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté, c'est-à-dire plus les pauvres sont pauvres. Entre 1996 et 2002, l'écart s'est réduit de plus de trois points au seuil de 60 % et de cinq points au seuil de 50 %, soit une diminution de plus d'un cinquième.

Au sein de la population pauvre, le revenu moyen se rapproche donc progressivement du niveau du seuil de pauvreté : en 2003, le revenu moyen des personnes situées sous le seuil de 50 % du revenu médian est de 533 euros par mois, soit 112 euros de moins que le seuil. Pour les personnes situées sous le seuil de 60 %, il est de 618 euros (soit 156 euros de moins que le seuil).

Tableau 6

Intensité de la pauvreté (écart médian de bas revenu) (en %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002 réévalué	2003
Seuil à 50 %	23,0	22,7	19,5	19,4	19,3	19,7	17,9	17,8	17,3
Seuil à 60 %	23,0	22,2	20,9	20,7	20,5	20,3	19,5	19,6	20,1

Champ : ménages ordinaires, non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante ou militaire du contingent, et dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee-Dgi, enquêtes Revenus fiscaux.

Toutefois, l'année 2003 semble connaître une inflexion au seuil de 60 %, puisque l'intensité de la pauvreté s'accroît légèrement (d'un demi-point), après une baisse sensible en 2002. Elle retrouve ainsi un niveau proche des années 2000-2001. Au seuil de 50 %, l'intensité de la pauvreté poursuit sa diminution et se trouve donc nettement en dessous des niveaux du début de la décennie.

• **Après une diminution rapide entre 1997 et 2002, l'indicateur de « pauvreté ancrée dans le temps » progresse en 2003**

Le taux de pauvreté monétaire examiné précédemment tient compte de l'évolution du niveau de vie de l'ensemble de la population. Si l'on considère la mesure des évolutions de la pauvreté en se référant au seuil de pauvreté d'une année donnée (ici 1997, soit 573 euros), uniquement réévalué de l'inflation, on observe l'évolution du niveau de vie par rapport à la seule inflation.

La « pauvreté ancrée dans le temps » mesure donc le nombre de personnes dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté de 1997 réévalué de l'inflation. Elle augmente également en 2003, faiblement au seuil de 50 % mais de manière plus prononcée au seuil de 60 % (+0,4 point) par rapport à 2002.

Cet élément mérite d'être particulièrement signalé, puisque cette « pauvreté ancrée dans le temps » diminuait fortement depuis 1997. L'évolution défavorable constatée en 2003 traduit le fait que le niveau de vie de nombreuses personnes, notamment parmi les plus modestes, s'est suffisamment dégradé en termes absolus (perte de pouvoir d'achat) pour les faire passer en dessous du seuil de pauvreté précédent. Mais ce phénomène d'érosion du pouvoir d'achat en 2003 n'est pas limité aux bas revenus. De

façon générale, le niveau de vie médian (en euros constants) est resté stable entre 2002 et 2003, ce qui signifie qu'une proportion substantielle de la population a pu voir ses revenus baisser.

Tableau 7

Proportion de personnes vivant dans des ménages dont le niveau de vie est inférieur à respectivement 50 % et 60 % du niveau de vie médian de 1997 (en %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002 réévalué	2003
Seuil à 50 % du niveau de vie médian	6,9	6,0	5,3	4,8	4,2	3,6	3,5	3,6
Seuil à 60 % du niveau de vie médian	13,4	11,9	10,7	10,2	9,1	8,1	7,8	8,2

Champ : ménages ordinaires, non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante ou militaire du contingent, et dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee-Dgi, enquêtes Revenus fiscaux.

Ainsi, en 2003, ce sont 4,8 millions de personnes dont le revenu est inférieur au niveau du seuil de pauvreté de 1997 au seuil de 60 % (2,1 millions au seuil de 50 %), réévalué seulement de l'inflation.

• **Une évolution qui s'inscrit dans un contexte de stabilité des inégalités de revenu**

Plus généralement, si l'on considère l'évolution des différents indicateurs d'inégalité de revenu entre 1996 et 2003, on constate une certaine stabilité des inégalités sur ces dernières années⁸.

Ces évolutions sont les conséquences d'une élévation différenciée des niveaux de vie entre 1996 et 2002 : c'est aux deux extrémités de l'échelle des revenus que les niveaux de vie moyens ont le plus augmenté sur la période.

Tableau 8

Évolution du niveau de vie moyen entre 1996 et 2003, selon les niveaux de revenus (en %)

10 % de personnes les plus modestes (1 ^{er} décile)	+ 20,6
10 % de personnes les plus aisées (10 ^e décile)	+ 16,0
Niveaux de revenus intermédiaires (2 ^e au 9 ^e décile)	+ 13,0

Source : Insee-Dgi, enquêtes Revenus fiscaux.

Le niveau de vie des plus modestes a en effet bénéficié d'une conjoncture de l'emploi favorable à la fin des années 1990, mais aussi de la revalorisation d'un certain nombre de prestations sociales jusqu'en 2002.

8. Cf. la contribution d'A. Lapinte *et al.*, *op. cit.*

Toutefois, l'année 2003 marque une inflexion : le niveau de vie des plus modestes stagne (+0,2 point), celui des personnes à revenus intermédiaires augmente d'1 point, tandis que la progression est plus marquée pour les personnes les plus aisées : +2,3 points.

Les situations sont différenciées selon l'âge, le sexe ou le type de ménages

Il convient de distinguer, pour l'analyse de la pauvreté par catégories de ménages ou d'individus, deux types d'approche. La première consiste à mesurer le risque de pauvreté, qui correspond au taux de pauvreté au sein d'une population donnée ; elle permet par exemple d'indiquer combien il y a de pauvres parmi les femmes, les personnes seules, etc. La seconde consiste au contraire à examiner la composition de la population pauvre selon différents critères ; elle permet par exemple d'indiquer combien il y a de femmes parmi les pauvres, chiffre qui dépend à la fois du taux de pauvreté des femmes et de la part des femmes dans l'ensemble de la population. Ainsi, une augmentation du nombre de femmes dans la population pauvre pourra traduire soit une augmentation du taux de pauvreté des femmes, soit une augmentation du poids des femmes dans la population totale.

La confirmation d'une plus grande pauvreté des femmes

Alors que les femmes comptent pour 51 % de la population totale, elles représentent 53 % de la population pauvre. Cet écart homme/femme se retrouve dans les taux de pauvreté : en 2002, le taux de pauvreté monétaire des femmes au seuil de 60 % est de 12,6 %, contre 11,8 % pour les hommes. Il est particulièrement marqué aux âges adultes (12,2 % contre 11,1 % entre 16 et 64 ans) et âgés (11,6 % contre 9,7 % au-delà de 64 ans).

Cette plus grande pauvreté des femmes est un phénomène relativement structurel : l'écart de taux de pauvreté entre hommes et femmes est ainsi stable sur la période 1999 – 2002.

La plus grande pauvreté des femmes ne se vérifie toutefois pas à situation familiale ou professionnelle donnée. Elle s'explique donc essentiellement par un effet de structure, les femmes étant largement majoritaires parmi les chefs de famille monoparentale, ou les personnes âgées vivant seules et n'ayant jamais travaillé. D'autres éléments, liés à la situation des femmes sur le marché du travail⁹, permettent d'expliquer cet écart : écarts persistants de salaire avec les hommes, prépondérance des femmes (80 %) parmi les travailleurs à bas salaire.

La pauvreté pèse toujours davantage sur les jeunes générations, mais des interrogations apparaissent sur la pauvreté des plus âgés

La population pauvre est plus jeune que la population totale : les moins de 25 ans sont surreprésentés parmi les individus considérés comme pauvres par rapport à leur place dans la population française dans son ensemble¹⁰.

9. Voir notamment F. Milewski *et al.*, « Les inégalités entre les hommes et les femmes : les facteurs de précarité », rapport remis à Nicole Ameline, ministre de la Parité et de l'Égalité professionnelle, mars 2005.

10. Il convient toutefois de préciser que les étudiants ne sont en général pas inclus dans les enquêtes Insee.

L'analyse du taux de pauvreté par tranche d'âge confirme cette situation : au seuil de 60 % du revenu médian, le taux de pauvreté est de 14,9 % pour les moins de 16 ans, 16 % pour les 16-24 ans, puis de 10,8 % pour toutes les tranches supérieures.

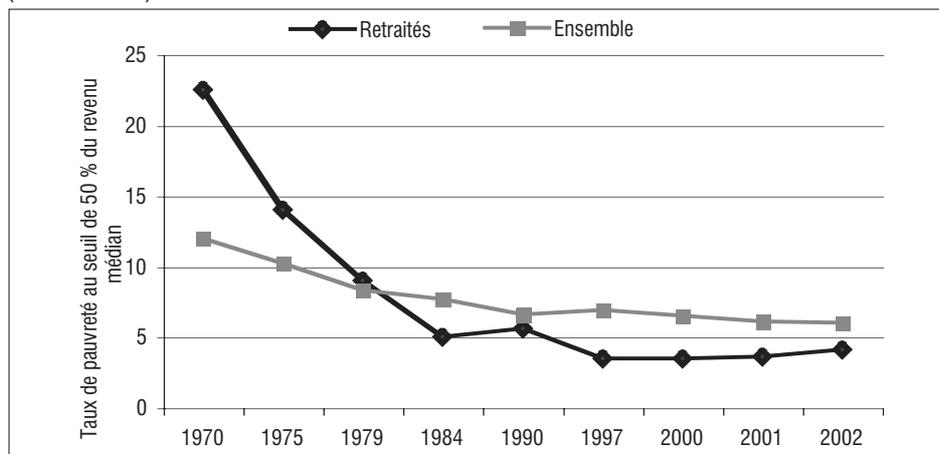
Cette plus grande pauvreté des jeunes reste élevée malgré une réduction du taux de pauvreté des enfants depuis 1997, puisque ce taux est passé de 16,6 % à 15,1 % au seuil de 60 %, et de 8,4 à 6,9 % au seuil de 50 %.

À l'inverse, alors que la situation des plus âgés connaît en France une tendance longue à l'amélioration, qui s'explique notamment par l'élévation des revenus procurés par les systèmes de retraite, certaines inquiétudes apparaissent aujourd'hui sur une possible remontée de la pauvreté des personnes âgées.

Comme l'Observatoire l'a montré dès son premier rapport, le visage de la pauvreté a considérablement changé depuis les années 1970 en France : initialement essentiellement composée de retraités, la population pauvre s'est progressivement concentrée parmi les plus jeunes générations. Le graphique ci dessous illustre cette évolution tendancielle.

Graphique 1

Évolution du taux de pauvreté des retraités et de l'ensemble de la population (seuil à 50 %)



Champ : ménages ordinaires, non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante ou militaire du contingent, et dont le revenu déclaré est positif ou nul. Source : Insee-Dgi, enquêtes Revenus fiscaux.

Si cette tendance de long terme n'est pas aujourd'hui remise en cause, des interrogations émergent sur un accroissement possible de la pauvreté des personnes âgées. Certaines données associatives (*cf. supra*) témoignent ainsi d'un vieillissement de la population accueillie, qui semble dépasser le seul effet du vieillissement global de la population.

L'ensemble des indicateurs de pauvreté monétaire fait apparaître en 2002 une augmentation de la pauvreté des personnes âgées, quel que soit le seuil de revenu (50 ou 60 % du revenu médian) ou d'âge (60 ou 65 ans) retenu. Cette tendance est également cohérente avec la remontée du taux de pauvreté des retraités depuis 1997 (cf. graphique ci-dessus).

S'il n'est pas possible à ce stade de se prononcer sur le caractère durable de cette évolution, l'Observatoire a souhaité faire le point sur les éléments d'analyse aujourd'hui disponibles sur la pauvreté des retraités¹¹, et qui méritent d'être approfondis dans l'avenir.

Encadré 1

La pauvreté des retraités

Le taux de pauvreté des retraités est, on l'a vu, inférieur à celui de l'ensemble de la population, quel que soit le seuil retenu : 10 % des retraités sont considérés comme pauvres au seuil de 60 % du revenu médian, contre 12,4 % pour l'ensemble de la population (respectivement 3,6 % et 6,1 % au seuil de 50 %).

Toutefois le taux de pauvreté varie fortement selon le type de ménage, avec deux éléments de différenciation principaux : le nombre de personnes dans le ménage, et l'origine des revenus du ménage.

Tableau 9

Taux de pauvreté par type de ménage de retraités

Type de ménage	Taux de pauvreté	
	Seuil à 50 %	Seuil à 60 %
Deux retraités	0,8 %	6,9 %
Un retraité et un actif	1,9 %	5,2 %
Un retraité et un inactif	4,2 %	11,8 %
Un retraité de droit direct	6,9 %	13,7 %
Un retraité de droit dérivé	13,5 %	25,3 %
Ensemble des ménages de retraités	3,6 %	10,0 %

Source : Insee-Dgi, Erf 2001, calculs Drees et Insee.

Le premier facteur de pauvreté paraît être, chez les retraités comme pour l'ensemble de la population, l'isolement : si les couples composés de deux retraités ou d'un retraité et d'un actif sont peu concernés par le risque de pauvreté, les personnes vivant seules le sont davantage.

Au sein des ménages de retraités vivant seuls, le principal facteur de pauvreté réside dans l'origine du revenu, qui résulte de la carrière salariale préalable : les personnes ne percevant qu'une retraite de droit dérivé (personnes n'ayant jamais travaillé ou insuffisamment pour s'ouvrir des droits à retraite propres) connaissent un taux de pauvreté proche du double de celui des retraités de droit direct. Cette situation concerne principalement aujourd'hui des veuves n'ayant jamais travaillé, dont la situation est particulièrement vulnérable.

11. Cf. la contribution d'A. Deloffre, « Ressources et pauvreté des ménages de retraités », in *Les Travaux de l'Observatoire, op. cit.*

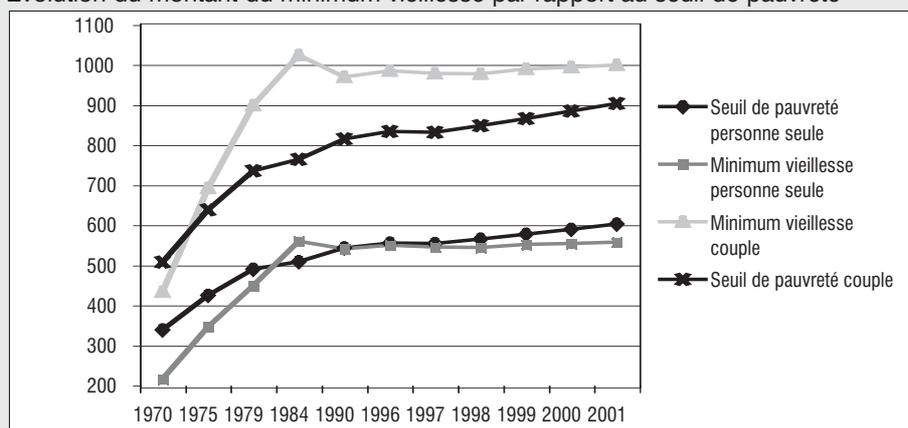
Toutefois, le bénéfice d'une pension de droit direct, parmi les retraités vivant seuls, n'élimine pas totalement le risque de pauvreté, puisque le taux de pauvreté des retraités de droit direct vivant seuls est encore supérieur à celui de l'ensemble de la population.

Cette situation s'explique en partie par le niveau du minimum vieillesse par rapport au niveau du seuil de pauvreté, qui diffère selon la configuration familiale. Ainsi, en 2001, un retraité vivant seul et n'ayant pour seule ressource que le minimum vieillesse (557 euros par mois pour une personne seule) percevait un revenu inférieur au seuil de pauvreté à 50 % mais équivalant à 93 % de son montant. En revanche, un couple marié qui percevait le minimum vieillesse (999 euros en 2001) se trouvait au-dessus du seuil de pauvreté à 50 % (mais au-dessous de celui à 60 %). En conséquence, parmi ces couples, le décès de l'un des deux conjoints pourrait conduire les ressources du survivant à passer au-dessous du seuil de pauvreté. Ainsi, en 2001, un tiers des ménages de retraités percevant le minimum vieillesse avaient un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté.

Ce constat, valable pour les revenus de 2001, ne l'a pas toujours été, comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique 2

Évolution du montant du minimum vieillesse par rapport au seuil de pauvreté



Note: les seuils sont fixés en euros 2001. Les années figurant dans ce tableau correspondent aux dates de production des enquêtes Revenus fiscaux.

Source: Erf 2001, calculs Drees et Insee.

À l'inverse, la perception d'une faible retraite n'implique pas systématiquement que la personne vive en dessous du seuil de pauvreté: seuls 14 % des individus retraités ayant déclaré une faible retraite appartiennent à des ménages pauvres. En effet, si les retraites constituent en moyenne 88 % des ressources des ménages de retraités, cette part est très variable selon les déciles de revenu. Une faible retraite individuelle peut être complétée par des revenus complémentaires, qu'ils proviennent du conjoint ou de l'individu lui-même (prestations sociales, revenus du patrimoine notamment).

Au-delà de ces premiers résultats, l'Observatoire a souhaité développer la connaissance des phénomènes de pauvreté des retraités, en y incluant une dimension prospective. Il a notamment inscrit à son programme d'études l'analyse de la situation à venir des personnes ayant entre 50 et 65 ans aujourd'hui, en intégrant notamment les disparités des carrières professionnelles depuis vingt ans et les conséquences potentielles de la réforme des retraites.

Une évolution de la pauvreté défavorable aux personnes seules et aux familles monoparentales

De 1996 à 2002, la baisse du taux de pauvreté, constatée tant au seuil de 50 % que de 60 % de la médiane, n'a pas été de la même ampleur selon le type de ménages.

• **Une diminution de la pauvreté particulièrement favorable aux ménages avec enfants**

L'analyse des évolutions de la pauvreté selon le type de ménage fait apparaître une amélioration significative de la situation des ménages avec enfants, notamment depuis 2000 (cf. graphique 3). La revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales jusqu'en 2002 a certainement contribué à cette diminution du taux de pauvreté pour les familles avec enfants, notamment les couples.

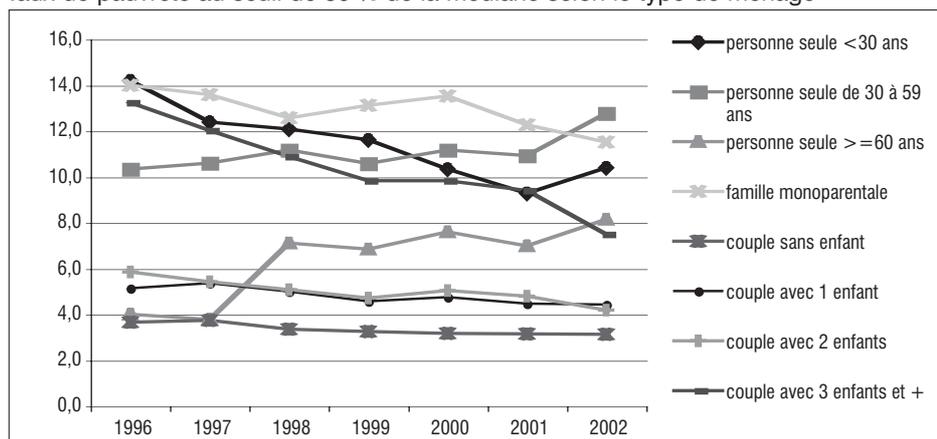
Entre 1996 et 2002, l'évolution la plus spectaculaire est la baisse du taux de pauvreté des familles nombreuses. Alors que ces familles avaient en 1996 un risque de pauvreté presque deux fois supérieur au taux moyen (13,2 % pour 7,2 % en moyenne), l'écart s'est considérablement réduit en 2002 (7,5 % contre 6,0 %). La baisse du risque de pauvreté pour les familles comportant deux enfants est de moindre ampleur mais reste significative.

• **Une évolution défavorable aux personnes seules**

À l'inverse de celle des familles, la situation des personnes seules s'est détériorée depuis 1996. Pour certaines catégories, le risque de pauvreté a même augmenté : les personnes seules d'âge actif (30 à 59 ans) ont vu leur risque de pauvreté passer de 10,3 à 12,8 % au seuil de 50 % du revenu médian. Le risque de pauvreté des personnes seules de plus de 60 ans a doublé (passant de 4 à 8,1 %). Les personnes seules de moins de 30 ans voient leur risque de pauvreté diminuer dans des proportions importantes entre 1996 et 2001, avant de remonter en 2002.

Graphique 3

Taux de pauvreté au seuil de 50 % de la médiane selon le type de ménage

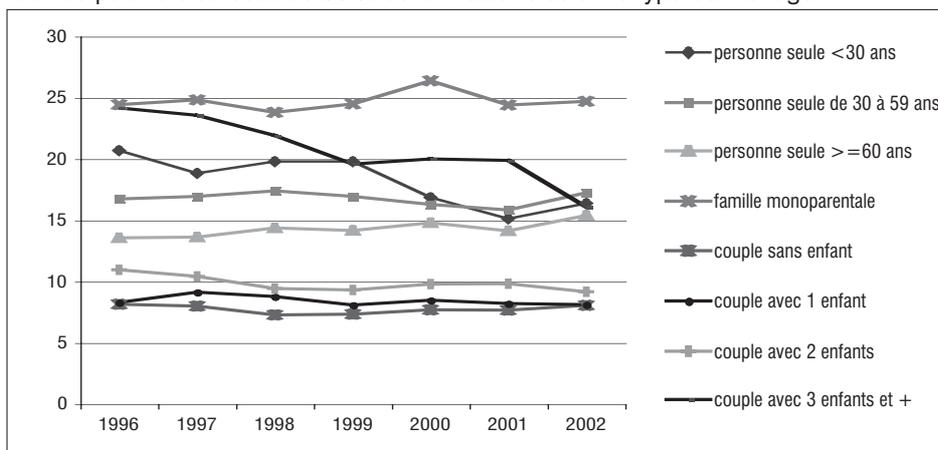


Source : enquêtes Revenus fiscaux de 1996 à 2002, Insee-Dgi.

En considérant le seuil de pauvreté à 60 % (cf. graphique 4), les évolutions différentielles selon la composition du ménage sont moins marquées. La hausse du taux de pauvreté des personnes seules de plus de 60 ans reste significative. Elle est symétrique de la baisse substantielle du taux de pauvreté des personnes seules de moins de 30 ans, ainsi que de celle des familles avec trois enfants et plus.

Graphique 4

Taux de pauvreté au seuil de 60 % de la médiane selon le type de ménage



Source : enquêtes Revenus fiscaux de 1996 à 2002, Insee-Dgi.

Ces évolutions, moins nettes lorsque l'on définit la pauvreté comme une catégorie plus large, tendent à montrer que l'amélioration ou la détérioration de la situation relative des différents types de ménages n'a concerné que les plus démunis d'entre eux. Malgré une amélioration, les familles monoparentales restent particulièrement touchées.

L'évolution de la situation des familles monoparentales apparaît favorable entre 1996 et 2002 au seuil de 50 % de la médiane (diminution de 2,5 points du taux de pauvreté). Elle est moins nette au seuil de 60 %, dans la mesure où leur taux de pauvreté a augmenté en 2002 par rapport à 2001 (+0,3 point) comme sur l'ensemble de la période 1996 – 2002.

Tableau 10

Proportion d'individus vivant dans des familles monoparentales dont le revenu se situe en dessous du seuil de pauvreté (50 ou 60 % du niveau de vie médian, après transferts)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Au seuil de 50 % après transferts	14,0	13,6	12,6	13,1	13,5	12,3	11,5
Au seuil de 60 % après transferts	24,4	24,8	23,8	24,5	26,4	24,4	24,7

Champ : ménages ordinaires, non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante ou militaire du contingent, et dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Source : Insee-Dgi, enquêtes Revenus fiscaux.

La situation des familles monoparentales reste particulièrement préoccupante, avec un taux de pauvreté qui reste proche du double de celui de l'ensemble de la population. Ces familles forment toutefois un ensemble particulièrement hétérogène, notamment au regard de leur situation d'emploi.

La pauvreté en conditions de vie conserve une évolution favorable sur la période récente

Le caractère multidimensionnel des phénomènes de pauvreté nécessite de dépasser la seule approche de la privation de ressources monétaires afin de cerner les difficultés matérielles d'existence dans l'ensemble de leurs dimensions. On utilise pour cela un indicateur dit de « pauvreté en conditions de vie¹² ».

Si cet indicateur fournit des éléments intéressants sur les conditions d'existence matérielle, il convient de garder à l'esprit que les personnes considérées comme pauvres en conditions de vie ne recoupent que partiellement la population pauvre au sens de l'indicateur de pauvreté monétaire. En effet, si le nombre de personnes pauvres selon les deux approches est assez similaire, seuls 5 % des individus sont pauvres à la fois au sens monétaire et au sens des conditions de vie. À l'inverse, 10,5 % des personnes pauvres au sens monétaire ne le sont pas au sens des conditions de vie, et 4,7 % des personnes pauvres en conditions de vie ne sont pas pauvres monétairement.

Ce faible recoupement des deux indicateurs n'a pas pour effet d'invalider la portée de l'une ou l'autre approche. Il invite en revanche à considérer avec prudence les éléments qui suivent, puisque l'amélioration constatée de l'indicateur de pauvreté en conditions de vie n'implique pas nécessairement une diminution parallèle de la pauvreté monétaire.

Les enquêtes permanentes sur les conditions de vie menées par l'Insee permettent de sélectionner 27 indicateurs de conditions de vie fortement corrélés avec le niveau de vie. Ces indicateurs ont trait aux contraintes budgétaires, aux retards de paiement, aux restrictions de consommation et aux difficultés de logement. Certains indicateurs témoignent de difficultés relativement répandues qui touchent plus du quart de la population, comme n'avoir aucune épargne ou ne pas pouvoir se payer une semaine de vacances par an ; d'autres sont le signe de difficultés plus aiguës et concernent moins de 5 % de la population, comme l'absence d'eau chaude dans le logement ou le fait de devoir passer une journée sans un repas complet, par manque d'argent.

12. Voir notamment la contribution de D. Demailly et M. Febvre, « Les conditions de vie des ménages : une amélioration entre 1998 et 2004 », in *Les Travaux de l'Observatoire*, op. cit.

Tableau 11

Les 27 indicateurs de conditions de vie retenus par l'Insee dans l'enquête Pcv

I	CONTRAINTE BUDGÉTAIRE
I-1	Part du remboursement sur le revenu (supérieure à un tiers)
I-2	Découverts bancaires (très souvent)
I-3	Couverture des dépenses par le revenu difficile
I-4	Aucune épargne à disposition
I-5	Recours aux économies
I-6	Opinion sur le niveau de vie : « c'est difficile, il faut s'endetter pour y arriver ».
II	RETARDS DE PAIEMENT
	<i>En raison de problèmes d'argent, impossibilité de payer à temps à plusieurs reprises, au cours des 12 derniers mois.</i>
II-1	Factures (électricité, gaz, téléphone, etc.)
II-2	Loyer et charges
II-3	Versements d'impôts
III	RESTRICTIONS DE CONSOMMATION
	<i>Les moyens financiers ne permettent pas de :</i>
III-1	Maintenir le logement à bonne température
III-2	Payer une semaine de vacances une fois par an
III-3	Remplacer des meubles
III-4	Acheter des vêtements neufs
III-5	Manger de la viande tous les deux jours
III-6	Recevoir
III-7	Offrir des cadeaux
III-8	Posséder 2 paires de chaussures
III-9	Absence de repas complet pendant au moins une journée au cours des 2 dernières semaines
IV	DIFFICULTÉS DE LOGEMENT
IV-1	Surpeuplement important ou modéré
IV-2	Absence de salle de bains à l'intérieur du logement
IV-3	Absence de toilettes à l'intérieur du logement
IV-4	Absence d'eau chaude
IV-5	Absence de système de chauffage
	<i>Critiques du logement (sans considération financière) :</i>
IV-6	Logement trop petit
IV-7	Logement difficile à chauffer
IV-8	Logement humide
IV-9	Logement bruyant

Source : Insee-Epcv.

L'indicateur synthétique de difficultés matérielles consiste à cumuler, pour chaque ménage, le nombre de difficultés sur les vingt-sept retenues. On considère conventionnellement comme « taux de pauvreté de conditions de vie » la proportion de ménages subissant au moins huit carences ou difficultés, car elle est du même ordre de grandeur que la proportion de ménages dont le niveau de vie est inférieur à la demi-médiane dans ces enquêtes¹³.

13. Le revenu des ménages y étant mesuré de manière relativement peu précise, on ne peut parler de taux de pauvreté monétaire dans ces enquêtes, comme on le fait dans les sources les plus précises (enquêtes Revenus fiscaux).

Ce taux de pauvreté en conditions de vie diminue entre 1998 et 2004 de 12 à 10,6 %. La diminution est particulièrement importante en 2004. Elle porte sur les quatre domaines évoqués dans le tableau ci-dessus, sur l'ensemble de la période 1998 – 2004 comme entre 2003 et 2004.

Toutefois, la construction même de cet indicateur le rapproche d'un indicateur de pauvreté absolue, puisque le seuil de pauvreté retenu est invariant dans le temps. Ce taux de pauvreté a donc tendance à diminuer structurellement.

Tableau 12

L'évolution de la pauvreté de conditions de vie de 1998 à 2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Évolution 98-04 (en points)
Échelle globale	12,0	11,9	12,1	11,6	11,8	11,4	10,6	-1,4
Contrainte budgétaire	12,5	12,5	13,0	12,4	12,4	13,2	11,9	-0,6
Retards de paiement	7,1	6,0	7,0	6,5	6,8	7,2	6,8	-0,3
Restrictions de consommation	10,5	10,4	10,8	9,7	10,1	10,1	9,5	-1,0
Difficultés de logement	12,5	11,9	12,0	11,9	11,9	10,5	10,1	-2,4

Source : Insee, enquête permanente sur les Conditions de vie des ménages, mai 1998 à janvier 2004.

L'analyse des caractéristiques des ménages « pauvres en conditions de vie » fait apparaître une concentration des difficultés sur certains types de ménages, en premier lieu les personnes isolées et les familles monoparentales d'âge actif.

Plus de la moitié des ménages pauvres en conditions de vie sont des personnes seules ou des familles monoparentales, alors qu'elles ne constituent qu'un tiers environ de la population totale. Les familles monoparentales, qui ne représentent que 7 % des ménages, sont particulièrement surreprésentées (20 %) parmi les ménages pauvres en conditions de vie. À l'inverse, les couples de moins de trois enfants en font nettement moins souvent partie. Ces caractéristiques recoupent assez largement celles des ménages pauvres monétairement.

Le profil des personnes de référence des ménages pauvres se distingue de celui de l'ensemble des ménages. La part des chômeurs est quatre fois plus importante que dans l'ensemble des ménages et celle des personnes de nationalité étrangère, deux fois plus élevée qu'en moyenne.

Parmi les ménages pauvres, 35 % sont des ménages dont un des membres a connu une période de chômage au cours des douze derniers mois, soit 2,5 fois plus que parmi l'ensemble des ménages. De même, les ménages qui ont connu un problème professionnel ayant détérioré le revenu du ménage, un divorce, un décès, un accident ou un problème grave de santé sont surreprésentés parmi les ménages présentant des difficultés importantes de conditions de vie.

Enfin, si la proportion de ménages connaissant huit difficultés au moins est à la baisse, plus de la moitié des ménages pauvres en conditions de vie une année se retrouvent dans la même situation l'année suivante. Cette proportion s'est stabilisée entre 2000 et 2003 aux alentours de 55 % environ, sous le double effet d'une évolu-

tion défavorable en termes de difficultés budgétaires et de retards de paiements, alors que les restrictions de consommation ou les difficultés de logement se sont atténuées.

La France occupe une position intermédiaire en Europe en matière de pauvreté monétaire

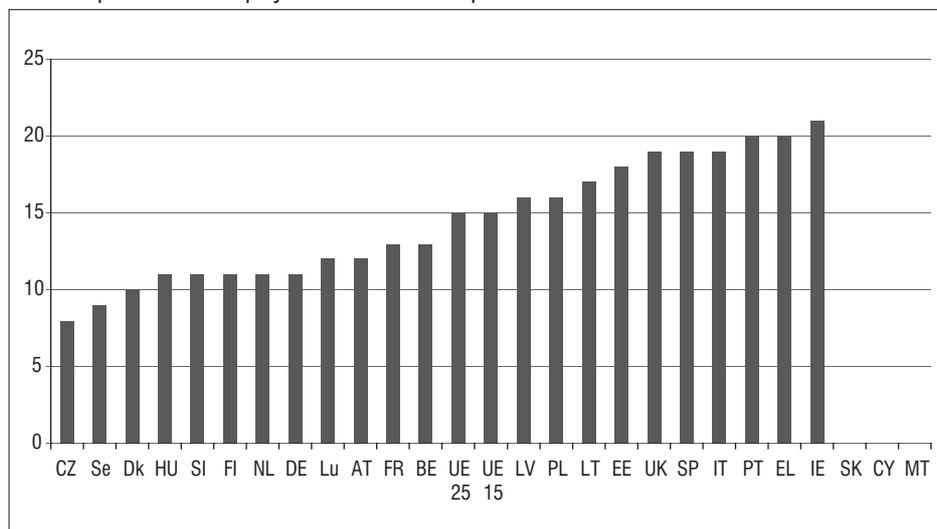
Un taux de pauvreté monétaire proche de la moyenne européenne

La comparaison des taux de pauvreté en Europe situe la France dans une position proche de la moyenne, légèrement plus favorable¹⁴. Le taux de pauvreté monétaire, considéré au seuil fixé conventionnellement par Eurostat à 60 % du revenu médian national, se situe en effet à un niveau de 13 % en France (en 2001), contre 15 % dans l'ensemble de l'Union européenne.

Cette situation correspond globalement à la position de la France avant l'élargissement, la moyenne européenne n'ayant pas évolué. Les pays nordiques et la plupart des nouveaux États membres affichent les meilleures performances dans ce domaine, tandis que les pays du sud de l'Europe ainsi que l'Irlande continuent d'enregistrer des taux de pauvreté monétaire parmi les plus importants (au voisinage de 20 %), dans l'Union européenne élargie à vingt-cinq membres.

Graphique 5

Taux de pauvreté des pays de l'Union européenne à 60 % du revenu médian en 2001



Source : Eurostat.

14. Eurostat, « Pauvreté monétaire et exclusion sociale dans l'UE 25 », *Statistiques en bref*, 13/2005.

Cet examen rapide révèle que certains nouveaux États membres se situent dans une position plus favorable, notamment la République tchèque et la Hongrie qui ont les taux de pauvreté les plus faibles en Europe, alors qu'ils ont un revenu par habitant nettement inférieur à ceux de l'ancienne Europe des quinze. Ces résultats laissent à penser que la faiblesse relative des taux de pauvreté estimés dans ces pays n'est pas nécessairement synonyme d'un plus fort bien-être pour leurs citoyens, mais qu'ils manifestent surtout de moindres inégalités de revenu dans ces pays¹⁵.

En effet, l'indicateur présenté par Eurostat se réfère à des seuils de pauvreté fixés en fonction de revenus médians nationaux; le niveau des seuils de pauvreté peut donc varier très fortement entre pays, et les nouveaux États membres se caractérisent notamment par des seuils très faibles. À l'inverse, l'utilisation d'un seuil de pauvreté unique, déterminé en fonction du revenu médian communautaire, situerait leur taux de pauvreté parmi les plus élevés en Europe¹⁶. Dans ces conditions, la position relative de la France, quant à elle, s'améliore très nettement.

Ces constats n'épuisent pas les débats méthodologiques traditionnels toujours ouverts à propos du choix du seuil de pauvreté et des échelles d'équivalence à retenir ou des sources à mobiliser pour assurer une meilleure comparabilité au plan international dans le registre de la pauvreté. La comparaison des taux de pauvreté calculés à partir des deux principales sources statistiques internationales, celles publiées par l'Ocde et Eurostat, permet d'identifier, à cet égard, des écarts de niveaux et de tendance qui s'avèrent parfois significatifs et la plupart du temps imputables aux bases de données utilisées et aux définitions retenues¹⁷.

Le rôle majeur des transferts sociaux et des systèmes de prestations

Ces résultats globaux prennent en compte l'apport des revenus procurés par les prestations sociales (allocations familiales, minima sociaux, retraites, abattements fiscaux...). L'évaluation, dans chaque pays, de la contribution du système de transfert à la réduction de la pauvreté des ménages est généralement mise en lumière lorsqu'on compare les taux de pauvreté avant et après l'intervention de ces transferts. Il apparaît ainsi que les transferts publics concourent à diminuer les taux de pauvreté à hauteur de 22 points en moyenne en 2001 dans les 25 États membres. C'est en principe là où les transferts sont les plus modestes, comme dans le sud de l'Europe ou en Irlande et au Royaume-Uni, que la pauvreté est la plus ample; les taux de pauvreté après transferts sociaux n'y sont réduits, en effet, que de 17 points en moyenne. *A contrario*, les pays qui consacrent davantage de transferts sociaux pour lutter contre ce phénomène, à l'instar des États du nord de l'Europe, réussissent le mieux. Selon Eurostat, la France tend à se situer dans cette seconde caté-

15. Voir sur la situation des pays d'Europe centrale et orientale (Peco) en général les analyses plus approfondies de D. Herpin et F. Dell, « Pauvres et modes de vie dans les pays européens », *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, 2005.

16. T. Fahey, « The case for an eu-wide measure of poverty », juillet 2005, *Esri working paper* n° 169.

17. Sur ces débats, voir D. Verger, « Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales », *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, 2005.

gorie avec un impact des transferts sociaux sur le taux de pauvreté très significatif (31 points), parmi les plus forts en Europe.

On peut distinguer quatre groupes de pays¹⁸ en fonction de l'orientation et de la générosité des politiques de transfert¹⁹, mais aussi du mode d'organisation des dispositifs d'assistance²⁰.

Les transferts sociaux des pays nordiques réduisent bien plus le nombre de pauvres que l'intensité de la pauvreté. Ce résultat est atteint grâce au volume important des transferts sociaux universels, uniformément répartis au sein de ces populations, et plus généralement à un système de protection sociale tourné vers la recherche du plein emploi, auquel participent les secteurs public et social. Les services sociaux jouent un rôle majeur d'activation de l'État-providence et de contrôle social. Le secteur de l'assistance est conçu comme marginal. Le nombre de minima est généralement plus réduit que dans les autres pays européens : il n'y a ainsi qu'un minimum social en Finlande (garantie de ressources) et deux dans les deux autres pays scandinaves (garantie de ressources et revenu de compensation pour personnes ayant un enfant handicapé ou s'occupant d'un malade en fin de vie au Danemark ; garantie de ressources et très récemment minimum vieillesse en Suède). Aucun critère d'âge n'est en particulier appliqué.

Les États du modèle dit « libéral » (tels que l'Irlande et le Royaume-Uni) ont à l'inverse la caractéristique de diminuer davantage l'intensité de la pauvreté que son étendue. Dans ces pays, les transferts sociaux publics, d'ampleur comparativement plus modeste, n'offrent qu'une couverture plus limitée des risques de l'existence que les assurés doivent compléter, le cas échéant, auprès de prestataires privés. Les dispositifs d'aide sociale de ces pays ciblent les plus démunis (*Income support* au Royaume-Uni, *Supplementary welfare allowance* en Irlande) et les publics prioritaires (dispositifs britanniques d'*Incapacity benefit*²¹ et de *Pension credit*²² ou dispositifs irlandais de *Disability allowance*²³ et d'*Old age pension*²⁴). En pratique, cette

18. Cette typologie recoupe en partie celle des « trois mondes de l'État-providence » établie par G. Esping-Andersen.
19. Voir M. Cohen-Solal et C. Loisy, « Transferts sociaux et pauvreté en Europe », *Études et Résultats*, Drees, n° 104, 2001.

20. M. Lelièvre *et al.*, « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Solidarités et Santé*, 2005, n° 3.

21. Cette prestation a vocation à prendre la suite des indemnités maladies conventionnelles ou à se substituer à ces dernières. Elle intervient au bout du cinquième jour d'incapacité si l'âge du bénéficiaire est compris entre 16 et 20 ans. Son taux hebdomadaire est de 55,90 à 74,15 livres selon la durée de l'incapacité.

22. Ce revenu minimum est versé à des bénéficiaires âgés de 60 ans et plus, sous la forme d'une prestation différentielle au taux hebdomadaire de 104,45 livres pour un célibataire et de 160,95 livres pour un couple. Le versement est soumis à une condition de résidence permanente au Royaume-Uni de dix années au moins pendant les vingt ans suivant le 60^e anniversaire (les périodes de résidence dans un autre État membre de l'UE peuvent être considérées). Le versement est également conditionné par l'absence de droits ouverts au titre d'une autre catégorie de pension vieillesse à un taux égal ou supérieur.

23. Cette allocation est versée à des bénéficiaires âgés de 16 à 66 ans, sous conditions de ressources (dégressivement sauf sous un plafond d'épargne de 12 697 euros). Son taux hebdomadaire pour une personne invalide est de 98 euros, auxquels s'ajoutent 60 euros par adulte et 17 euros par enfant à charge.

24. Cette allocation est versée à des bénéficiaires de 66 ans et plus, sous conditions de ressources (dégressivement sauf sous un plafond d'épargne de 12 697 euros). Son taux hebdomadaire varie suivant le revenu et atteint au maximum 109 euros, plus 66 euros pour chaque adulte et 17 euros pour chaque enfant à charge.

aide qui se voulait, dans la conception initiale, le fondement de la protection sociale, n'est plus qu'un « filet de sécurité » eu égard au montant des prestations dispensées (d'environ 300 à 400 euros), manifestement impropres à constituer un revenu de remplacement adéquat pour la majorité des salariés. L'attribution de cette aide rejoint donc la logique des minima sociaux des pays « continentaux ».

Le troisième groupe rassemble des pays « continentaux » comme l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la Belgique, le Luxembourg et la France, qui parviennent à baisser tout autant le taux et l'intensité de la pauvreté. L'impact des transferts y est plus massif en France que dans les autres États membres cités. Dans ces pays, la réduction de la pauvreté repose à la fois sur les assurances sociales et sur des prestations non contributives. Parmi celles-ci, un rôle important est joué par les allocations relatives au logement ou à la famille. Enfin, les minima sociaux complètent le système assurantiel en constituant *de facto* le filet de protection de dernier recours pour les personnes qui restent insuffisamment ou pas assurées du tout. Le nombre de minima sociaux est élevé dans ces pays : il varie de neuf en France à deux au Luxembourg ; ces États ont mis en place au plan national un revenu minimum pour les personnes sans ressources (en 1961 en Allemagne, 1974 en Belgique, 1986 au Luxembourg et 1988 pour la France). Trois pays ont mis en place une allocation d'assistance pour les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage (France, Allemagne, Autriche), trois disposent d'une allocation spécifique pour les personnes âgées (France, Allemagne, Belgique) et quatre ont mis en place un revenu de remplacement pour les adultes handicapés (France, Belgique, Luxembourg, Allemagne). Enfin, d'autres catégories de bénéficiaires ont accès à un minimum spécifique en France (allocation d'invalidité, allocation pour parent isolé, allocation d'insertion) et en Allemagne (allocation pour les demandeurs d'asile depuis 1993).

Enfin, le groupe des pays « méditerranéens » (Grèce, Italie ou Portugal notamment) compte une plus forte proportion de ménages à très bas revenus, et la faiblesse des transferts sociaux ne permet de diminuer ni l'étendue ni l'intensité de la pauvreté.

Les propositions de l'Observatoire pour une meilleure analyse des évolutions de la pauvreté

La présentation des précédents rapports de l'Observatoire par les médias a conduit à une polarisation de l'attention sur le taux de pauvreté monétaire, au seuil de 50 % des revenus médians. Certains ont critiqué l'appauvrissement, voire la manipulation, qui résulterait de la réduction à ce chiffre de l'évaluation de la pauvreté.

L'Observatoire a donc choisi, afin d'écartier la simplicité opaque du chiffre unique, de sélectionner un nombre limité d'indicateurs, en justifiant les choix que cela implique, afin de présenter un tableau de bord de onze indicateurs « centraux » de la pauvreté. Il identifie également un certain nombre de pistes de travail néces-

saies, soit pour l'amélioration des indicateurs retenus dans le tableau, soit pour le développement de nouveaux indicateurs.

Les indicateurs de pauvreté : des instruments incontournables dont les limites doivent être gardées à l'esprit

Les indicateurs de pauvreté monétaire sont des instruments incontournables de mesure de la pauvreté

La connaissance des situations de pauvreté et d'exclusion nécessite une objectivation de ces phénomènes qui permette leur quantification et leur mesure, et donc la construction d'indicateurs susceptibles de refléter la réalité et l'évolution de ces situations.

Les problèmes posés par la mesure de ces phénomènes et la question des indicateurs permettant de les quantifier ne sont pas nouveaux. Ils ont fait l'objet de nombreux travaux, depuis les études fondatrices de Rowntree au début du xx^e siècle jusqu'aux travaux en cours en France à la demande du Conseil national de l'information statistique (Cnis).

Les indicateurs les plus couramment retenus mesurent la pauvreté monétaire, c'est-à-dire la part de la population qui ne bénéficie pas d'un niveau minimum de revenu (que celui-ci soit exprimé en termes relatifs ou absolus).

Cette approche de la pauvreté, entendue comme la privation de ressources monétaires, présente l'avantage d'offrir un résumé quantitatif directement « parlant » des situations de pauvreté. Outre leur simplicité et leur caractère directement compréhensible, ces indicateurs permettent de comparer des niveaux de pauvreté dans le temps, et autorisent la comparaison internationale. Ce sont donc des outils incontournables de mesure de la pauvreté et de ses évolutions. Ils sont à ce titre utilisés par la majorité des pays, et par les organisations internationales.

Ils présentent toutefois des limites

• Certaines populations sont mal prises en compte

La première limite des indicateurs de pauvreté monétaire (qui concerne également les autres types d'indicateurs issus d'enquêtes statistiques) réside dans leur prise en compte très imparfaite des populations les plus en difficulté ou « marginales », qui échappent largement à l'appréhension de la statistique publique. Les principales enquêtes sur la pauvreté recensent les seuls ménages en logement ordinaire, excluant de ce fait non seulement les populations sans abri, mais également les personnes vivant en hébergement collectif, notamment celles accueillies dans des centres d'hébergement, des foyers, des prisons et des hôpitaux, des maisons de retraite, etc. Or une partie de cette population, qui représente 2 % de la population totale, se situe vraisemblablement parmi les ménages les plus pauvres. Cette situation peut être partiellement corrigée par des enquêtes spécifiques (enquête « sans domicile 2001 », réalisée en France pour la première fois en Europe par l'Insee), mais celles-ci ne permettent pas de redresser les mesures issues des

enquêtes générales, qui ne renseignent que sur la partie de la population pauvre qui conserve une insertion sociale minimale.

- **Les trajectoires des individus sont difficilement appréhendées**

En outre, les indicateurs aujourd'hui disponibles ne renseignent que très imparfaitement sur le caractère permanent ou récurrent des phénomènes de pauvreté, et ne permettent pas de cerner correctement les trajectoires et les dynamiques des individus pauvres. S'il est important de connaître l'ampleur et les caractéristiques des situations de pauvreté « instantanées », il est primordial de savoir distinguer en leur sein des phénomènes temporaires, voire accidentels, et les situations de permanence ou de retour dans l'état de pauvreté. Or la plupart des indicateurs disponibles ne décrivent que difficilement et de manière peu fiable ces trajectoires. L'appréhension de la dynamique de la pauvreté repose sur des données longitudinales qui permettent un suivi individuel (panel), mais impliquent des enquêtes très lourdes à mettre en œuvre.

- **Le revenu mesuré ne cerne pas toutes les ressources des ménages**

En France, le revenu retenu dans les enquêtes relatives à la pauvreté est traditionnellement le revenu net disponible, après impôts et transferts. Le calcul de ce revenu suppose différentes reconstitutions par l'Insee du montant des impôts et des prestations sociales, calculé à partir du revenu fiscal.

Cette définition du revenu cerne mal deux dimensions des ressources des ménages : les revenus du patrimoine, et les ressources non monétaires.

Les difficultés de prise en compte des revenus du patrimoine

Les informations disponibles sur le revenu, issues des déclarations fiscales, n'intègrent qu'une partie des données relatives aux revenus du patrimoine, dont certains font l'objet d'un prélèvement à la source. Cette limite des sources utilisées peut apparaître particulièrement problématique dans la mesure où les inégalités de patrimoine sont plus creusées que les inégalités de revenu. Toutefois, les travaux menés pour réintégrer les revenus du patrimoine dans la définition du revenu retenue pour le calcul des indicateurs de pauvreté²⁵ montrent que cette prise en compte ne modifierait pas significativement l'ampleur de la pauvreté, en raison notamment de la forte concentration du patrimoine parmi les plus hauts revenus, qui modifie la moyenne des revenus mais beaucoup moins leur médiane. En revanche, la composition de la population pauvre varie de manière importante avec la définition du revenu utilisée ; l'impact principal concerne l'âge de la personne de référence, la prise en compte des revenus du patrimoine amplifiant la décroissance du risque de pauvreté avec l'âge.

25. Voir notamment Insee, *Synthèse* n° 47.

L'absence de valorisation des ressources non monétaires

La comparaison des niveaux de revenu monétaire disponible n'intègre pas non plus un certain nombre d'éléments non monétaires, qui peuvent affecter les ressources ou le bien-être des individus. Ainsi, un certain nombre d'aides en nature dont bénéficient certains ménages (gratuité de certaines prestations pour les bénéficiaires de minima sociaux, allocation pour l'autonomie pour les personnes âgées) affectent le niveau de vie d'un ménage, sans traduction visible sur son revenu disponible. De même, la consommation de biens « autoproduits » (potager, par exemple) par les individus améliore leur niveau de vie sans impact sur leurs revenus. La prise en compte de ces éléments non monétaires est toutefois rendue difficile en raison des sources utilisées.

Une exception : le calcul de « loyers fictifs »

Une dimension particulière des aspects non monétaires du revenu, qui ressort à la fois de la prise en compte du patrimoine et de l'autoconsommation, a été plus particulièrement étudiée : la prise en compte du statut d'occupation du logement. En effet, à revenu égal, la situation d'un propriétaire et d'un locataire est très différente, les propriétaires de logement tirant un avantage monétaire de l'absence de loyer à verser. On peut chercher à calculer des loyers dits « fictifs », qui mesurent l'avantage tiré de la propriété de son logement et permettent de comparer la situation des ménages propriétaires et locataires.

Selon les travaux menés par l'Insee²⁶, la prise en compte de ces loyers « fictifs » aurait un impact faible sur la proportion de ménages à bas revenus, tendant plutôt à diminuer le taux de ménages à bas revenus. Elle modifie en revanche significativement la composition de la population pauvre, renforçant la part des locataires, mais également des jeunes, des actifs et des personnes vivant en ville, et, dans une moindre mesure, des familles nombreuses.

Les indicateurs de pauvreté monétaire peuvent être déconnectés du vécu des populations pauvres

Le projet « Indicateurs de pauvreté par le croisement des savoirs à partir des personnes vivant en pauvreté », soutenu par la Commission européenne et piloté par l'association European Anti Poverty Network (Eapn), dont le rapport final a été publié en septembre 2003²⁷, avait pour ambition d'enrichir les indicateurs de Laeken retenus par l'Union européenne pour suivre l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion parmi les pays membres, en leur apportant « un autre regard » que celui des experts : celui des personnes concernées.

L'écoute et l'expression des personnes en situation de pauvreté ont ainsi permis de faire émerger un certain nombre de préoccupations directement issues du vécu de ces personnes, que reflètent mal ou peu les indicateurs existants.

26. Voir A. Jacquot et J.-C. Driant, « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », *Économie et Statistique*, n° 381-382, octobre 2005.

27. G. Hacourt, « Projet européen d'indicateurs de pauvreté à partir de l'expérience des personnes vivant en situation de pauvreté », Rapport final, septembre 2003.

Première attente, la prise en compte d'éléments non monétaires pour la mesure des phénomènes de pauvreté et d'exclusion, relatifs notamment à l'accès aux droits fondamentaux. Deuxième attente, celle d'indicateurs décrivant de manière plus fine et dynamique les situations de pauvreté. Troisième attente, la nécessité de disposer d'indicateurs permettant de cerner les situations territoriales, les indicateurs disponibles n'offrant le plus souvent que des données individuelles ou agrégées au niveau national. Enfin, une dimension essentielle, peu prise en compte par les statistiques disponibles, émerge de ce travail : la nécessité de mieux prendre en compte les éléments les plus ressentis par les personnes concernées, depuis les indicateurs subjectifs de perception de leur situation propre de pauvreté, jusqu'à des indicateurs relatifs à l'autonomie des individus, leurs capacités, l'acceptabilité des biens et services offerts par les politiques publiques, l'accessibilité des droits, la vulnérabilité.

Le rapport présente les modalités de développement de tels indicateurs, et recommande leur adoption dans le cadre de la stratégie au niveau européen et des plans d'actions nationaux pour l'inclusion.

Les indicateurs de pauvreté monétaire peuvent être en décalage avec la perception de l'opinion sur la pauvreté

Le taux de pauvreté monétaire tel qu'il est calculé en France présente des caractéristiques qui peuvent en rendre la perception, ou l'interprétation, difficile. Le caractère purement monétaire de l'approche retenue ne permet pas de cerner l'ensemble des difficultés auxquelles sont confrontés les ménages les plus pauvres. En outre, son caractère relatif en fait avant tout un indicateur de mesure des inégalités de revenus, mais ne rend qu'imparfaitement compte de l'évolution du niveau de vie des populations les plus pauvres.

Mais le décalage le plus important vient certainement des délais de production de cet indicateur : actuellement, le « taux de pauvreté » fourni en année N porte sur les données de l'année N - 3. Ce délai de publication des indicateurs entraîne des incompréhensions majeures et peut conduire à des décalages importants entre l'évolution des données présentées et la réalité perçue au moment de la sortie du rapport. C'est tout particulièrement le cas lors des phases de retournement conjoncturel, le délai de production de l'indicateur s'ajoutant alors au délai observé entre un retournement de croissance et ses effets sur la pauvreté.

Afin de résorber ce décalage potentiel, il est indispensable de ne pas limiter l'analyse aux indicateurs de pauvreté monétaire, et d'enrichir le diagnostic par le suivi d'une batterie d'indicateurs relatifs aux différentes dimensions de la pauvreté et de l'exclusion.

Le choix de l'Observatoire : enrichir le diagnostic par le suivi d'indicateurs « centraux » de la pauvreté et de l'exclusion

Présentation de la démarche et principes de sélection des indicateurs

Le rapport 2000 rappelait déjà les limites des différents indicateurs présentés, les précautions nécessaires pour leur utilisation et leur interprétation, et les voies

d'amélioration souhaitables. Si d'importants efforts ont été faits par les institutions statistiques publiques dans ce sens, des imperfections demeurent. Ces limites ont été rappelées par différents travaux (voir notamment les dossiers du Cerc) et ont suscité des prises de position publiques, parfois dans le sens d'une amélioration des différents indicateurs existants, parfois au contraire pour remettre en cause ces indicateurs, voire proposer leur remplacement par un indicateur plus synthétique.

Cette voie n'est pas apparue adaptée : s'il comprend l'intérêt que peut avoir une démarche en ce sens, l'Observatoire n'exprime pas une demande pour des indicateurs de ce type, tant en raison des problèmes méthodologiques qu'ils soulèvent que du caractère multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion, qui appellent plus une approche en termes de « configurations » de situations de pauvreté ou d'exclusion que d'indicateurs univoques.

Il a été jugé préférable, afin d'éviter à la fois la multiplication de données, qui conduit à la dissolution de l'information, et la réduction d'un phénomène complexe et multidimensionnel à un seul indicateur synthétique dont les évolutions seraient de peu de sens, de choisir parmi les différents indicateurs disponibles un nombre restreint d'indicateurs considérés comme « centraux », et devant à ce titre faire l'objet d'un suivi plus particulier de l'Observatoire.

Ces indicateurs sont présentés ici dans un « tableau de bord synthétique ». Les choix qui ont présidé à leur sélection et à leur hiérarchisation sont également exposés. La sélection d'un nombre restreint d'indicateurs, s'il est nécessaire pour la lisibilité du tableau, n'exclut pas la mobilisation d'autres données, plus complètes ou plus fines, dans le commentaire. En outre, le choix a nécessairement porté sur les indicateurs disponibles aujourd'hui, sans préjudice des améliorations qui devront leur être apportées à l'avenir, ni du développement de nouveaux indicateurs lorsque l'existant n'apparaît pas satisfaisant.

Les objectifs que doivent remplir les indicateurs retenus peuvent être définis en référence notamment aux principes méthodologiques et critères de qualité retenus pour les indicateurs de Laeken²⁸. Dans la démarche de l'Observatoire, trois éléments apparaissent primordiaux :

- à partir de la définition de l'indicateur, le lecteur doit pouvoir se représenter ce qui est mesuré de façon relativement simple et sans nécessité de commentaires additionnels (d'où, par exemple, l'exclusion d'un taux de pauvreté ancré dans le temps)²⁹ ;
- il ne doit pas y avoir d'ambiguïté sur la signification à donner à une variation ;
- tous les aspects de la pauvreté jugés majeurs doivent être présents (même avec un indicateur provisoirement imparfait).

L'Observatoire a également pris le parti d'opérer dans la sélection de l'information des choix qui soient cohérents avec ceux qui sont opérés par d'autres institu-

28. Rapport du Comité de protection sociale pour le sommet de Laeken, 2001.

29. Ce qui n'exclut pas, bien sûr, l'usage d'indicateurs plus complexes dans le texte, avec les explications nécessaires.

tions, de façon à éviter, autant que possible, la coexistence de messages disparates. En pratique, deux questions de nature différente sont à examiner :

- en premier lieu, sauf argument majeur en sens contraire, les indicateurs retenus par les organisations internationales ont été privilégiés. D'abord, parce que notre pays les a approuvés et les utilise désormais régulièrement. Ensuite et surtout, parce qu'ils sont la condition de la comparaison internationale. Il s'agit principalement des indicateurs dits de Laeken pour l'Union européenne et, accessoirement, des indicateurs sociaux de l'Ocde³⁰;
- en second lieu, conformément à un avis du Cnis³¹, un groupe de travail sur les niveaux de vie et les inégalités sociales a été mis en place, qui devrait intégrer la dimension pauvreté et exclusion ; si le délai d'achèvement de ces travaux rendait impossible leur prise en compte pour la construction de ce tableau, les prochains rapports intégreront vraisemblablement les résultats de ce groupe ; les choix faits dans ce rapport sont donc susceptibles de modifications dans un souci de cohérence avec les résultats à venir des travaux du Cnis.

La sélection des indicateurs nécessite également d'opérer une délimitation du champ, notamment dans deux domaines :

- à côté d'indicateurs de pauvreté, se pose la question de l'introduction d'indicateurs d'exclusion sociale. L'objectif est justifié par la mission (et la dénomination) de l'Observatoire ; la difficulté naît du caractère insatisfaisant ou partiel des indicateurs disponibles ; les indicateurs de pauvreté à proprement parler ont donc été complétés par des indicateurs « d'exclusion » permettant d'identifier le non-accès à un certain nombre de droits fondamentaux ;
- de même, les membres de l'Observatoire se sont interrogés sur la pertinence de la présentation d'indicateurs d'inégalité, les approches en termes de pauvreté et d'inégalités étant interdépendantes, mais parfois également divergentes ; l'Observatoire, dont la mission première n'est pas l'analyse des inégalités, a choisi de ne retenir pour le tableau synthétique qu'un indicateur simple d'inégalité de revenus.

Au sein de la classification usuelle opérée (parfois avec des vocabulaires différents) entre indicateurs d'état de la société, d'effort (moyens, dispositifs, bénéficiaires...), de performance ou de résultat des politiques et indicateurs de contexte social ou d'environnement, utiles pour interpréter les indicateurs précédents, les membres de l'Observatoire ont jugé légitime de privilégier le premier type d'indicateurs. Dans ce cadre, il est apparu souhaitable de chercher à disposer à la fois d'indicateurs statiques et dynamiques, et d'indicateurs de niveau et de dispersion. Dans l'état actuel des données, cet objectif ne peut être que très partiellement atteint mais constitue une priorité pour les améliorations futures.

30. En revanche, à un niveau aussi agrégé, il ne semble pas possible d'établir de raccordement avec les indicateurs du travail de l'Oit.

31. Voir le procès-verbal de l'assemblée générale du Cnis du 11 février 2005.

En outre, le caractère partiellement arbitraire et implicitement normatif des définitions d'indicateurs fait que leur évolution est plus significative que leur niveau. Il faut donc se limiter à des indicateurs régulièrement disponibles (pas nécessairement chaque année), d'où, par exemple, l'exclusion d'un indicateur de type « nombre de Sdf ». Le tableau de bord couvre une dizaine d'années, afin de permettre la prise en compte de la dimension cyclique des phénomènes de pauvreté et d'exclusion. Toutefois, cette contrainte n'est pas remplie pour l'ensemble des indicateurs, les données n'étant pas toujours disponibles pour l'ensemble de la période.

Enfin, comme précisé *supra*, l'Observatoire a fait le choix d'un tableau synthétique s'appuyant sur des indicateurs disponibles dans l'état actuel des sources, ce qui n'exclut pas qu'il soit accompagné de propositions d'amélioration, qui sont présentées par la suite.

Un tableau de suivi d'indicateurs « centraux » de la pauvreté et de l'exclusion

Les membres de l'Observatoire ont choisi de retenir onze indicateurs, parmi lesquels figurent quatre indicateurs relatifs à la pauvreté elle-même, deux indicateurs portant sur les minima sociaux, quatre indicateurs relatifs à l'exclusion, entendue comme le nonaccès à des droits fondamentaux, et enfin un indicateur d'inégalité de revenus.

En page suivante est présenté le tableau de suivi des onze indicateurs pour les années 1995 à 2004. La première colonne donne une définition succincte de l'indicateur. Sont ensuite présentées les données relatives aux années suivies, lorsqu'elles sont disponibles. En effet, la plupart des indicateurs sont issus d'enquêtes statistiques dont la fréquence (enquête Logement, par exemple) ou les délais de production (enquête Revenus fiscaux) ne permettent pas de disposer de données pour toutes les années présentées.

Le tableau est suivi d'un encadré précisant les indicateurs retenus et leur source.

Tableau 13

Onze indicateurs « centraux » de la pauvreté et de l'exclusion
Tous les indicateurs sont exprimés en pourcentage. Ils ne concernent que la France métropolitaine

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pauvreté										
Taux de pauvreté : part des individus vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à 60 % de la médiane		13,5	13,4	12,8	12,3	12,7	12,4	12,2 12,0*	12,0	
<i>dont : part des individus vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à 50 % de la médiane</i>		7,2	6,9	6,7	6,4	6,5	6,1	6,0 5,9*	6,3	
Intensité de la pauvreté (écart entre le revenu moyen des ménages pauvres et le seuil de pauvreté à 60 % de la médiane)		23,0	22,2	20,9	20,7	20,5	20,3	19,5 19,6*	20,1	
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		5,4**	
Taux de difficultés de conditions de vie			13,1	12,0	11,9	12,1	11,6	11,8	11,5	10,6
Minima sociaux										
Évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif (Rmi, Aah, Api, Ass)		5,2	1,9	2,6	1,8	-3,4	-1,6	0,6	2,0	4,6
Persistance dans le Rmi (présence supérieure à 3 ans)	35,4	37,5	39,4	40,7	43,2	47,2	48,9	48,7	47,0	44,9
Non-accès aux droits fondamentaux										
Taux de renoncement aux soins pour raisons financières		17,0	14,0	14,0		15,7		11,2		
Taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études	15,4	15,2	14,1	14,9	14,7	13,3	13,5	13,4	13,7	14,2
Taux de demandeurs d'emploi non indemnisés (Rac et Ass)	43,4	44,7	46,4	46,24	46,2	44,3	39,9	36,5	36,1	38,5
Part des demandes de logement social non satisfaites après un an		35,3						33,6		
Inégalités de revenu										
Rapport interdéclies		3,35	3,34	3,26	3,23	3,27	3,23	3,2	3,17	

* Changement de série ; les données 2002 ont été recalculées en s'appuyant sur le résultat annuel du recensement de la population.

** L'indicateur et les sources utilisées à compter de 2003 pour mesurer le phénomène des travailleurs pauvres ont été modifiés (cf. encadré *infra*).

Encadré 2

Les indicateurs retenus

Les indicateurs de pauvreté

Ils distinguent trois indicateurs de pauvreté monétaire, et un indicateur de pauvreté en conditions de vie.

L'indicateur choisi pour mesurer le **taux de pauvreté est la part des individus dont les revenus sont inférieurs au seuil de 60 % du revenu médian**. Les contraintes présentées *supra* (nombre limité d'informations, comparaison internationale) ont conduit à ne retenir qu'un seul seuil pour le taux de pauvreté, et à choisir le seuil figurant parmi les indicateurs de Laeken. Il est toutefois apparu nécessaire de faire apparaître, en « sous-indicateur » et de manière sans doute transitoire, le taux de pauvreté au seuil de 50 %, afin de faciliter la comparaison avec les années précédentes. La présentation des données aux différents seuils dans la première partie du rapport reste utile pour faire apparaître l'importance des écarts selon le taux retenu et leur caractère conventionnel. Cet indicateur est également complété dans le rapport par un taux mesuré en fonction d'un seuil ancré dans le temps, qui permet de sortir de la mesure de la pauvreté par les inégalités de répartition du revenu et de se rapprocher d'un taux de pauvreté « absolue » (*source : Erf – Insee-Dgi*).

Comme l'indique la première partie du rapport, le taux de pauvreté monétaire connaît en France une tendance à la baisse depuis 1996, qui s'interrompt toutefois en 2003. Si l'on considère la plus longue période, la forte diminution du taux de pauvreté entre 1970 et 1990 est suivie d'une quasi-stagnation depuis.

L'indicateur de taux de pauvreté est complété d'une mesure de l'intensité de la pauvreté (indicateur retenu à Laeken). Cet indicateur permet d'analyser la répartition des revenus des personnes pauvres. En effet, il peut exister un écart très important entre leur situation et celle des personnes vivant au-dessus du seuil de pauvreté ou bien un continuum de situations sans fracture réelle. Pour mesurer la distance qui sépare les personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire du reste de la population, on utilise la notion d'intensité de la pauvreté. Celle-ci mesure l'écart relatif entre le seuil de pauvreté et le revenu moyen des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Ainsi, plus ce chiffre est important, plus le revenu moyen de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté (*source : Erf – Insee-Dgi*).

Comme le rappelle le rapport, cet indicateur connaît une baisse continue en France depuis près de dix ans. Cela signifie que le revenu moyen des ménages pauvres se rapproche du seuil de pauvreté, exprimant une diminution des inégalités au sein des ménages pauvres. Toutefois cette tendance s'interrompt en 2003.

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* chapitre 2), l'Observatoire a jugé important de suivre les évolutions du phénomène de « pauvreté laborieuse ». Des problèmes de continuité des sources (passage à l'enquête Emploi en continu) rendront toutefois impossible le suivi de la série après 2001. À compter des données 2003, l'indicateur disponible repose sur une nouvelle série issue de l'enquête Srcv (*source : Pcm puis Srcv, Insee*).

Après une grande stabilité sur la période 1996 – 2000, le taux de pauvreté de la population en emploi remonte en 2001. La rupture de série et la nouvelle définition utilisée à compter des données 2003 ne permettent pas d'analyser l'évolution pour les années suivantes. Les chiffres issus du nouvel indi-

cateur sont en effet significativement inférieurs au précédent, sans que l'on puisse qualifier cet écart à ce stade.

La pauvreté en conditions de vie est mesurée par l'indicateur synthétique issu de l'enquête permanente sur les conditions de vie de l'Insee; il synthétise les réponses à vingt-sept questions relatives à quatre grands domaines (vingt-sept indicateurs de conditions de vie issus des enquêtes Pcv, sélectionnés parce qu'ils étaient fortement corrélés avec le niveau de vie; ils ont trait aux contraintes budgétaires, aux retards de paiement, aux restrictions de consommation et aux difficultés de logement). Pour définir l'indicateur synthétique, on cumule, pour chaque ménage, le nombre de difficultés sur les vingt-sept retenues. La proportion de ménages subissant au moins huit carences ou difficultés est du même ordre de grandeur que le taux de pauvreté monétaire: on l'a considérée conventionnellement comme un « taux de pauvreté de conditions de vie » et la limite de huit carences ou difficultés comme un seuil de pauvreté en conditions de vie (*source: Epcv – Insee*).

La décroissance quasi continue de cet indicateur exprime la diminution de la part des situations de grande privation. Alors que la tendance à l'amélioration du confort du logement semble continue, les contraintes budgétaires subies par les ménages semblent plus liées à la conjoncture.

Au final, les indicateurs de pauvreté monétaire et en conditions de vie marquent une tendance à l'amélioration de la situation des ménages pauvres, relativement peu corrélée avec les évolutions conjoncturelles.

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 donnant lieu à une aide par des dispositifs publics. 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 (*source: 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 depuis 2001 entraînent une hausse rapide de l'indicateur, accentuée par la réforme de l'indemnisation du chômage.

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

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, pour qui la perception de cette allocation n'est que provisoire. Ainsi, dans les périodes de croissance de l'emploi, les allocataires les plus récents sortent du dispositif, et la part des plus anciens augmente. À l'inverse, en période de récession, les nouveaux entrants progressent rapidement, diminuant ainsi la part des personnes présentes depuis plus de trois ans.

Les indicateurs d'exclusion

L'Onpes a souhaité compléter les indicateurs de pauvreté par des indicateurs permettant de mesurer l'« 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 proposés traditionnellement pour mesurer les phénomènes d'exclusion (bénéficiaires de minima sociaux ou chômeurs de longue durée par exemple) sont, en ce qu'ils ciblent les bénéficiaires de dispositifs, critiquables pour deux raisons : le niveau de l'indicateur peut largement varier en fonction des modifications réglementaires du dispositif, sans que la situation des individus ait été modifiée ; surtout, il est conceptuellement paradoxal de mesurer l'exclusion par référence aux personnes accédant à des dispositifs ou à des droits. À l'inverse, d'autres indicateurs, qui cherchent par exemple à mesurer l'isolement social ou l'intensité de la participation à la vie associative, ne sont pas suffisamment robustes et corrélés. Ils n'ont donc pas été retenus.

Il est apparu préférable aux membres de l'Observatoire de chercher à utiliser des indicateurs relatifs au nonaccès à certains droits considérés comme fondamentaux (emploi, logement, santé, éducation), qui correspond en outre à l'approche retenue par le législateur depuis 1998 dans les politiques de lutte contre l'exclusion. Il apparaît toutefois que cette réorientation des politiques ne s'est pas accompagnée de la définition et du développement d'indicateurs suffisamment fiables. L'Observatoire considère donc que ce champ d'investigation doit figurer au premier plan des travaux d'amélioration des indicateurs qu'il convient de mener.

Dans l'attente de la disponibilité d'indicateurs adaptés, l'Observatoire a choisi de retenir pour ce rapport des indicateurs, mêmes partiels ou insatisfaisants, qui permettent de rendre compte du nonaccès à quatre droits considérés comme fondamentaux : l'emploi, la santé, l'éducation et le logement.

Les quatre indicateurs retenus en ce sens sont :

- pour la santé : **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 Esps menée par l'Irdes) ;
- pour l'éducation : **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) ;
- pour l'emploi : **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 ;
- pour le logement : **le nombre (ou la part) des demandes de logement social non satisfaites après un an**, tel qu'il ressort de l'enquête Logement (Insee).

Ce dernier indicateur n'est disponible, en raison de la fréquence de l'enquête Logement de l'Insee, que tous les cinq ans. Un suivi annuel nécessiterait l'utilisation de sources administratives (Dguhc), dont la fiabilité et la continuité sont à ce stade insuffisantes, mais dont la pertinence devra être réétudiée lors des prochains rapports.

L'interprétation de ces quatre indicateurs est plus complexe que celle des précédents. En effet, leur évolution témoigne non seulement de l'évolution de la situation des personnes les plus en difficulté, mais également des modifications intervenues dans les politiques publiques.

Ainsi le taux de renoncement aux soins pour des raisons financières connaît-il, après une tendance à la hausse entre 1997 et 2000, une baisse significative, qui s'explique très directement par la mise en place de la couverture maladie universelle.

De même, l'évolution du taux de demandeurs d'emploi non indemnisés est fonction de la conjoncture (à législation égale, l'amélioration de la conjoncture permet aux demandeurs d'emploi de se constituer des droits plus importants à indemnisation), mais également des modifications du régime d'assurance chômage (ainsi le durcissement des règles d'indemnisation pèse fortement sur l'augmentation du taux de non-indemnisation en 2004).

Les indicateurs d'inégalités

L'Onpes a choisi de limiter le nombre des indicateurs d'inégalités présentés dans le tableau, en particulier parce que la connaissance des inégalités ne relève pas directement des missions de l'Onpes mais d'autres organismes. Toutefois, les corrélations existant entre phénomènes de pauvreté et d'inégalité ont conduit à retenir un indicateur, donnant une mesure des inégalités de revenu : **le rapport interdéciles** (source : *Erf – Insee-Dgi*).

Cet indicateur connaît une évolution particulièrement corrélée avec celle du taux de pauvreté monétaire, et marque une tendance à la baisse sur la période 1996-2002. Cette tendance se poursuit toutefois en 2003, contrairement à celle de la pauvreté monétaire.

Les recommandations de l'Observatoire : améliorer les indicateurs existants, développer de nouveaux outils de mesure

Le choix de l'Observatoire de présenter dans son rapport 2005 un tableau de onze indicateurs centraux de la pauvreté et de l'exclusion sociale ne signifie pas que le suivi de ces indicateurs soit pleinement suffisant pour une meilleure connaissance de ces phénomènes.

Diverses améliorations des indicateurs apparaissent aujourd'hui nécessaires, qu'elles impliquent une amélioration des indicateurs existants (définition, sources, délais) ou le développement d'indicateurs nouveaux.

L'Observatoire n'a toutefois pas souhaité effectuer un recensement exhaustif de ces améliorations, notamment en raison de la mise en place d'un groupe de travail du Cnis sur un thème proche. L'assemblée plénière du Cnis a en effet adopté, lors de sa réunion du 11 février 2005, un avis souhaitant qu'un groupe de travail examine « *les améliorations possibles en matière de production d'informations statistiques relatives à la mesure des niveaux de vie et à l'analyse des inégalités selon les différentes catégories de ménages et selon les territoires, ainsi qu'à leurs évolutions dans le temps* »³².

Si le mandat de ce groupe de travail n'est pas exclusivement consacré à la pauvreté et à l'exclusion, les thèmes et les questionnements abordés par l'Onpes devraient être traités par le groupe. Il apparaît donc souhaitable que ce premier travail entrepris à l'occasion du présent rapport soit poursuivi au vu des résultats de ce groupe de travail, qui devraient être disponibles en octobre 2006.

Toutefois, l'Observatoire a souhaité insister dès maintenant sur plusieurs éléments qui lui semblent particulièrement importants pour l'amélioration des indicateurs existants, et qui devraient être traités en priorité par le groupe de travail du Cnis.

32. Des informations plus détaillées sur ce groupe, son programme de travail et son calendrier sont disponibles sur www.cnis.fr.

Le premier impératif est celui d'une amélioration significative des délais de production des indicateurs de pauvreté monétaire

Actuellement, l'enquête Revenus fiscaux, sur laquelle repose le calcul des différents indicateurs de pauvreté monétaire, et notamment le « taux de pauvreté », fournit en année N des données de l'année N-3. Ce délai de sortie des indicateurs entraîne des incompréhensions majeures pour les lecteurs de l'Observatoire, et peut conduire à des décalages importants entre l'évolution des données présentées, et la réalité perçue au moment de la sortie du rapport.

L'Observatoire considère qu'il est nécessaire d'améliorer les délais de production des indicateurs monétaires afin de pouvoir disposer en fin d'année N, pour la publication du rapport, de données relatives à l'évolution de la pauvreté monétaire en N-1.

Si l'enquête Revenus fiscaux (Erf) reste une bonne source, un socle de référence pour identifier les processus lourds, il semble qu'il existe un délai minimal incompressible (même si une amélioration des délais est possible, les données disponibles le seront au mieux en N+2), pour des raisons connues qui tiennent aux sources de l'enquête et aux nécessités de traitement.

Il importe donc de rechercher une source pour élaborer un indicateur, certes de moins grande robustesse, mais permettant de disposer soit de données provisoires (comme on le fait pour la comptabilité nationale), soit d'estimations des grandes évolutions en cours. Il est nécessaire d'effectuer un travail méthodologique important pour voir quelles données et quel type d'indicateurs pourraient (après confrontation avec Erf) donner une sorte d'« indicateur avancé », peut-être sur la base d'une batterie d'indicateurs du type bas revenus Caf, enquête Pcv, minima sociaux. On peut noter en ce sens que le groupe de travail du Cnis mentionné *supra* devrait s'interroger sur la détermination soit d'estimations de la valeur de l'indicateur sur la base d'une information moins détaillée et de moindre qualité, soit d'indicateurs avancés permettant de « prévoir », sur la base d'informations corrélées, les valeurs de l'indicateur en cause. Dans le même ordre d'idées, le groupe pourrait étudier comment annualiser des indicateurs qui, du fait de la non-annualité de leur base de référence, ne pourront être disponibles qu'à cadence pluriannuelle.

Le deuxième axe de réflexion doit être celui de l'intégration de la dimension dynamique, afin de permettre l'analyse des trajectoires et/ou de la permanence dans la pauvreté

L'appréhension de données dynamiques nécessite la conduite d'analyses longitudinales, sur des données issues de panels d'individus. Or la France accuse un certain retard dans ce domaine relativement à d'autres pays.

La seule expérience en la matière a été le panel communautaire des ménages, dit aussi panel européen, qui a été collecté entre 1994 et 2001 et portait sur les revenus et les conditions de vie. L'interruption du suivi du panel explique l'impossibilité d'établir une série continue d'un indicateur de persistance dans la pauvreté monétaire, à partir de ces données, et le choix fait par l'Observatoire de mesurer la persistance à partir des données du panel des bénéficiaires de minima sociaux.

La constitution d'un tel indicateur de persistance dans la pauvreté monétaire devrait être possible à l'avenir, puisque depuis 2004 le panel Srcv (Statistiques sur les ressources et les conditions de vie), version française du projet européen Eu-Silc, a succédé au « panel européen ». Les premiers résultats de Srcv, issus d'une collecte en 2004 de données de 2003, seront prochainement disponibles dans tous les pays européens.

La dimension longitudinale devrait, en théorie, apporter beaucoup à l'analyse des mécanismes qui conduisent à la pauvreté ou qui permettent d'en sortir. Pour autant, les données de revenus collectées par voie d'enquêtes sont soumises à de nombreuses et importantes erreurs de mesure. Dans le panel européen, de l'ordre de 50 % des entrées et sorties de pauvreté d'une année sur l'autre n'étaient pas significatives mais résultaient d'erreurs de déclaration mais aussi du concept de revenu lui-même (par exemple, prestations versées l'année suivant celle à laquelle elles se rapportent).

L'Observatoire juge souhaitable que les institutions statistiques françaises investissent cette dimension de l'analyse longitudinale afin de mesurer le degré de permanence dans la pauvreté, les phénomènes d'entrée, de sortie et de retour dans la pauvreté. Ainsi les premières années des données du nouveau dispositif européen Silc pourront-elles être exploitées dans ce sens.

Enfin, l'Observatoire rappelle l'intérêt d'une démarche d'indicateurs territorialisés

Comme l'illustrent les développements de la troisième partie du rapport, la production d'indicateurs de pauvreté territorialisés correspond à une demande croissante de la part tant du public que des responsables politiques, administratifs et associatifs, demande qui se heurte à l'insuffisance ou à la fragilité des sources existantes.

En effet, si les bases et les méthodes de calcul définies pour l'ensemble d'un pays peuvent être utilisées à des niveaux géographiques plus fins, c'est sous la réserve d'une part que la taille des bases de référence soit suffisamment grande, d'autre part que l'échantillon, en cas d'enquête, soit représentatif au niveau géographique considéré. Or il apparaît aujourd'hui que les données des enquêtes existantes ne sont pas suffisamment représentatives pour permettre une approche de la pauvreté territoriale par décomposition des observations nationales. Seules les sources administratives peuvent permettre une mobilisation de données territoriales, sous réserve de disponibilité des données et de précautions méthodologiques importantes. Les résultats demeurent ainsi parcellaires, ce qui ne veut pas dire qu'ils doivent être négligés et qu'ils ne peuvent être capitalisés.

À ce titre, deux éléments de progrès en cours doivent être rappelés :

– le rapport 2005 de l'Observatoire présente une analyse particulière consacrée à la pauvreté et à l'exclusion dans les départements d'outre-mer, sur lesquels on ne dispose traditionnellement que de peu d'informations dans le domaine social (les deux seules sources équivalentes aux enquêtes métropolitaines sont l'enquête Emploi annuelle et l'enquête quinquennale Budget de famille) ; l'Onpes

considère en outre qu'une extension aux Dom de la base de données fiscale exhaustive « revenus fiscaux localisés » ou de l'enquête Revenus fiscaux permettrait d'améliorer la connaissance des inégalités sociales dans ces départements et leur position relativement à la métropole ;

– l'application « Revenus fiscaux localisés des ménages » continuera à fournir des données annuelles au niveau communal et supra-communal sur les revenus imposables. À terme, la mesure localisée du revenu disponible (y compris revenus de prestations non imposables, comme dans l'enquête Revenus fiscaux) serait une avancée importante. Elle nécessitera vraisemblablement une exploitation exhaustive des sources Caf en complément des données fiscales.

Une dernière voie d'enrichissement des indicateurs que l'Observatoire souhaite voir approfondie repose sur l'association des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à la définition et à la construction des indicateurs utilisés pour mesurer et analyser leur situation, comme le proposent de nombreuses associations (cf. *supra* les travaux menés notamment par Eapn).

Les indicateurs ne sauraient toutefois constituer le seul instrument de connaissance des situations de pauvreté et d'exclusion : l'Observatoire commande et présente ainsi depuis plusieurs années des études approfondies, permettant de mieux cerner les différentes dimensions de ces phénomènes. Les principaux résultats des travaux conduits en 2005 sont présentés dans la suite du rapport.

Chapitre 2

L'accès aux droits fondamentaux : des dimensions multiples

LES analyses développées dans ce chapitre permettent de mieux appréhender les dimensions multiples de la pauvreté et les difficultés d'accès aux droits fondamentaux des personnes en situation de pauvreté.

Trois thèmes ont fait l'objet de travaux spécifiques : l'accès à l'emploi, la maîtrise de la lecture et de l'écrit et l'accès à la formation, les contraintes budgétaires et leurs conséquences sur la consommation des ménages. Pour la santé et le logement, l'Observatoire a actualisé les données disponibles sur ces questions.

Les relations entre pauvreté, chômage et emploi sont complexes. En particulier, si le chômage n'est pas toujours synonyme de pauvreté, l'emploi n'en prémunit pas systématiquement. L'impact des politiques d'emploi et des incitations financières à la reprise d'activité n'est pas toujours mesurable sur l'accès à l'emploi des personnes les plus en difficulté car il existe de nombreux obstacles non financiers à leur insertion professionnelle. On constate par exemple que les difficultés rencontrées pour lire et écrire ou pour accéder aux dispositifs de formation ne facilitent pas la sortie de la pauvreté des personnes les plus en difficulté.

La seconde partie de ce chapitre est consacrée à l'analyse de la consommation, ainsi que des privations des ménages aux ressources modestes dès lors que les dépenses de logement et d'alimentation en absorbent la plus grande part.

Les troisième et quatrième parties de ce chapitre rappellent et actualisent les données disponibles sur la santé et le logement, sachant que le rapport 2003-2004 de l'Observatoire avait analysé de manière approfondie les conditions de logement des ménages à bas revenus et les difficultés d'accès.

Les liens entre pauvreté et emploi : un continuum de situations

L'importance des revenus d'activité dans la composition des ressources des ménages (ils représentaient en moyenne 67 % du revenu avant impôt d'un ménage en 2002) illustre le caractère déterminant de l'accès ou non à l'emploi dans les situations de pauvreté.

Comme l'on peut s'y attendre, le risque de pauvreté monétaire est bien plus élevé en cas de chômage. Ainsi, pour les personnes ayant été au chômage plus de six mois dans l'année, le taux de pauvreté monétaire (exprimé à 50 % du revenu médian) était de 24,1 % en 2001 alors que pour les salariés tout au long de l'année il n'était que de 2,0 %.

Pour autant, pauvreté et chômage ne vont pas forcément de pair. En effet, la pauvreté monétaire renvoie à l'insuffisance de ressources du ménage et non du seul individu : tous les chômeurs ne sont donc pas pauvres. Inversement, avoir un emploi ne préserve pas pour autant de la pauvreté, et l'existence de « travailleurs pauvres » est aujourd'hui bien documentée.

Cette absence de relation univoque entre pauvreté, chômage et emploi conduit à s'interroger sur le rôle des politiques de l'emploi. Depuis une vingtaine d'années, celles-ci ont accompagné et contribué à une diversification des formes de l'emploi. Plus récemment, elles se sont préoccupées de « rendre le travail payant ». L'incitation financière à la reprise d'emploi est apparue, à la fin des années 1990, comme un outil central et commun à la lutte contre la pauvreté et contre l'inactivité. Ce faisant, ces politiques ont eu des incidences contrastées. L'examen des transitions du non-emploi vers l'emploi montre un continuum de situations sur le marché du travail et une combinaison d'états entre pauvreté, emploi et chômage qui marque la situation de bien des personnes.

Si l'existence de politiques d'emploi ciblées sur les plus en difficulté est indispensable à l'amélioration des conditions de vie des plus pauvres, d'autres éléments doivent être pris en compte dans l'analyse des conditions d'accès ou de retour à l'emploi, et à un emploi de qualité : la conciliation entre vie familiale et professionnelle, l'accès à la formation, l'acquisition et la reconnaissance des qualifications et des compétences sont ici plus particulièrement étudiés.

Plus largement, la prise en compte des différents obstacles à l'accès à l'emploi et l'appréhension des transitions entre emploi et non-emploi comme un continuum incitent à développer des politiques d'emploi qui ne se limitent pas à la seule incitation financière au travail.

Les liens entre pauvreté et chômage

L'analyse traditionnelle du chômage se concentre sur la situation des individus, mettant en évidence une concentration du phénomène sur certaines catégories de la population : jeunes, étrangers, personnes peu qualifiées, travailleurs âgés.

L'exploration des liens entre chômage et pauvreté conduit à examiner les revenus des personnes au chômage, en analysant en premier lieu le rôle des systèmes d'indemnisation du chômage.

Toutefois, aucun lien univoque entre revenu individuel du chômeur et pauvreté ne peut être établi, cette dernière s'analysant au niveau des ménages. Il est donc intéressant d'analyser le phénomène du chômage non plus au niveau des seuls individus, mais également à celui des ménages.

Enfin, l'analyse du système de transferts sociaux et fiscaux permet d'en mesurer l'impact sur la pauvreté des ménages touchés par le chômage.

Le chômage des individus : conditions d'indemnisation et risque de pauvreté

La privation d'emploi ne se traduit pas automatiquement par la privation de ressources monétaires, en raison notamment de la mise en place de mécanismes assurant un revenu de remplacement aux personnes privées d'emploi.

L'examen des liens entre chômage et pauvreté nécessite donc en premier lieu une analyse du système d'indemnisation du chômage, et de ses conséquences sur les revenus des individus. Le récent rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (Cerc) *Aider au retour à l'emploi* analyse les revenus de remplacement des demandeurs d'emploi. Les principales conclusions de cette analyse font ressortir un certain nombre de limites et d'incohérences des conditions d'indemnisation existantes, qui appellent des réformes d'ensemble des systèmes d'indemnisation.

En décembre 2004, les demandeurs d'emploi inscrits (Defm catégories 1 à 3, 6 à 8 et Dre) étaient au nombre de 4,356 millions¹. Parmi eux, 2,252 millions étaient indemnisés par le régime d'assurance chômage (Rac), soit 51,7 %, et 427 000 par le régime de solidarité, soit 9,8 % des demandeurs d'emploi. Le système couvrait donc 61,5 % des demandeurs d'emploi. Ce taux de couverture, en diminution depuis 2003, a continué sa décrue en 2005, pour atteindre 58,5 % au troisième trimestre 2005.

À la fin 2004, ce sont donc près de 1,7 million de personnes qui ne percevaient aucun revenu au titre de l'indemnisation du chômage. Une partie de ces demandeurs d'emploi bénéficiaient toutefois du Rmi, qui fait office pour eux de « troisième composante » d'indemnisation du chômage. En effet, parmi les demandeurs d'emploi inscrits à l'Anpe en 2004, environ 12 % sont enregistrés comme étant allocataires du Rmi, ce qui représente environ 40 % des allocataires du Rmi, soit environ 500 000 personnes. En outre, plusieurs enquêtes ont montré que les allocataires du Rmi recherchant un emploi étaient mal identifiés par l'Anpe ; ces enquêtes estiment à environ deux tiers la proportion des allocataires du Rmi qui sont en recherche d'emploi. Si la majorité de ces demandeurs d'emploi allocataires du Rmi ne sont pas

1. Les demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois sont les personnes inscrites à l'Anpe pour leur recherche d'emploi. Elles peuvent être réputées immédiatement disponibles (n'ayant pas travaillé ou ayant exercé une activité réduite d'au plus 78 heures dans le mois) ou non immédiatement disponibles (ayant exercé une activité de plus 78 heures dans le mois). Les chômeurs, au sens du Bureau international du travail (Bit) sont les personnes qui, sans emploi, sont disponibles dans les quinze jours et sont à la recherche effective d'un emploi.

indemnisés au titre du chômage, une partie d'entre eux cumulent des revenus issus des deux systèmes, le très faible niveau de leur indemnisation les rendant éligibles au Rmi (*cf. infra*). Il n'en reste pas moins que plus de 1,2 million de demandeurs d'emploi ne perçoivent aucune indemnisation ni prestation générale de solidarité.

On constate en outre que ces demandeurs d'emploi non indemnisés le sont rarement en raison d'une période de chômage durable les ayant conduits à épuiser leurs droits à indemnisation. La principale cause de non-indemnisation est en effet l'insuffisance de la durée d'activité avant l'entrée au chômage, qui concernait en juin 2004 62,6 % des demandeurs exclus de l'indemnisation par les régimes d'assurance et de solidarité. À l'inverse, seuls 11,6 % des non-indemnisés ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage et n'ont pu en ouvrir au régime de solidarité. Enfin, 10,4 % sont en attente d'indemnisation pour carence ou différé d'indemnisation et 15,4 % sont en interruption d'indemnisation soit pour exercice d'une activité réduite, soit pour prise en charge par la Sécurité sociale.

En conséquence, les demandeurs d'emploi non indemnisés sont en majorité des chômeurs de courte durée : 48,7 % d'entre eux sont au chômage depuis moins de six mois et 72,5 % depuis moins de douze mois. Seuls 10,6 % sont au chômage depuis plus de deux ans. Cette relativement faible ancienneté au chômage des non-indemnisés implique un risque de pauvreté monétaire pour des personnes *a priori* éloignées des situations de grande exclusion, marquées par un chômage durable.

La structure par âge des demandeurs d'emploi non indemnisés reflète également ces motifs de non-indemnisation. Les plus jeunes, qui ont plus de difficultés à vérifier les conditions d'ouverture de droits, sont en majorité non indemnisés. En septembre 2004, 58,5 % des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans étaient non indemnisés, contre 42 % des 25 à 49 ans et seulement 17,7 % des plus de 50 ans. Cette situation est d'autant plus dommageable pour les 433 000 moins de 25 ans concernés qu'ils ne sont, sauf exception, pas éligibles au Rmi. Ils connaissent donc un risque de pauvreté monétaire accru. Renvoyés vers la solidarité familiale, ils constituent une charge importante qui peut contribuer à l'entrée dans la pauvreté d'un ménage qui ne l'était pas.

La situation des demandeurs d'emploi indemnisés, si elle est *a priori* plus favorable que celle des demandeurs non indemnisés, ne leur garantit pas nécessairement des ressources suffisantes pour éviter le risque de pauvreté. Le niveau des revenus d'indemnisation est en effet très variable, selon le système dans lequel on se trouve (régime d'assurance chômage ou régime de solidarité) et au sein de chaque système.

La situation des personnes indemnisées au titre du régime assurance chômage présente de très fortes disparités : 50 % des allocataires, soit plus de 1,1 million de personnes, percevaient à la fin 2004 moins de 853 euros ; parmi eux, la moitié, soit 560 000 personnes, recevaient une indemnisation inférieure à 702 euros mensuels ; enfin, 112 000 personnes, soit 5 % des allocataires, percevaient moins de 387 euros. À l'autre extrême, seuls 10 % des allocataires (soit environ 200 000 personnes) percevaient plus de 1 595 euros et 5 % plus de 2 194 euros. Cette variabilité s'explique par le mode de calcul de l'allocation de retour à l'emploi (Are), dont le

montant est fonction du salaire antérieur du demandeur d'emploi. Dans ces conditions, le montant moyen d'indemnisation, qui est d'environ 1 000 euros, a une signification limitée.

Le régime de solidarité présente lui aussi une assez grande diversité dans l'indemnisation offerte. Il repose sur trois allocations, ouvertes à des publics différents et donnant droit à des montants variables. L'allocation de solidarité spécifique (Ass), qui bénéficiait à la fin 2004 à 368 000 personnes, est d'un montant mensuel de 425,83 euros au taux normal (moins de 55 ans) et 611,38 euros au taux majoré (plus de 55 ans). L'allocation équivalent retraite (Aer) de remplacement, perçue par 33 000 personnes à la fin 2004, est de 919,50 euros. Enfin, l'allocation d'insertion, d'une durée maximale d'un an, d'un montant de 299,91 euros, concernait 48 000 personnes fin 2004.

Il apparaît donc que, parmi les 4,35 millions de demandeurs d'emploi, seulement 1,1 million perçoivent des divers régimes d'indemnisation des ressources mensuelles supérieures à 850 euros. Parmi les 3,2 millions de personnes restantes, environ 2 millions perçoivent moins de 850 euros, et 1,2 million ne reçoivent aucun revenu au titre du régime d'assurance, de solidarité ou du Rmi.

L'analyse des systèmes d'indemnisation fait ressortir l'extrême disparité des revenus versés par les différents régimes d'indemnisation du chômage en France, et l'existence de « trous » dans le système qui conduisent un nombre important de demandeurs d'emploi à n'obtenir aucun revenu. Il convient toutefois de rappeler qu'on ne peut établir de lien direct entre revenu individuel du chômeur et pauvreté, cette dernière s'analysant au niveau des ménages. En effet, le chômage d'un individu n'aura pas les mêmes conséquences selon qu'il touche une personne seule, une personne dont le conjoint est actif ou un chef de famille monoparentale. Il est donc intéressant d'analyser le phénomène du chômage non plus au niveau des seuls individus, mais également à celui des ménages.

***L'analyse du chômage au niveau des ménages :
une concentration accrue depuis trente ans***

Selon la configuration familiale et l'existence de revenus complémentaires au sein du ménage, une situation de chômage individuel faiblement ou peu indemnisé pourra ou non se traduire par une situation de pauvreté monétaire, les ressources apportées par les autres membres du ménage pouvant compenser l'écart entre le revenu d'activité individuel et le seuil de pauvreté. Or les éléments disponibles sur l'analyse du chômage au niveau des ménages font apparaître deux éléments particulièrement préoccupants de ce point de vue.

D'une part, il apparaît que la part des ménages dont aucun membre n'occupe un emploi a doublé sur la période 1975-2002², ce qui entraîne une réduction mécanique de l'apport des autres revenus d'activité au revenu des ménages déjà touchés par le chômage. On assiste en effet à une polarisation structurelle de l'emploi au sein des ménages : entre 1975 et 2002, la part des ménages dans lesquels toutes

2. C. Ravel, « 1975-2002 : la part des ménages sans emploi a doublé », *Insee Première*, n° 998, 2005.

les personnes susceptibles de travailler ont un emploi a progressé régulièrement, de 57 à 68 %. À l'inverse, la part des ménages où personne ne travaille (pour cause de chômage ou d'inactivité) a quasiment doublé, passant de 6,3 % à 12,2 %.

Ce phénomène de polarisation de l'emploi, caractéristique de tous les pays industrialisés, s'explique en partie par deux phénomènes, indépendamment de l'augmentation globale du chômage sur la période : la croissance de la part des familles monoparentales et des personnes seules au sein des ménages, et l'augmentation des couples avec deux actifs, sous l'effet de la hausse tendancielle de l'activité féminine.

À cette évolution s'ajoute une polarisation du chômage au sein des ménages, comme le fait apparaître une étude sur longue période réalisée récemment par l'Insee³.

Parallèlement à l'augmentation du taux de chômage des individus, la proportion de ménages touchés par le chômage a globalement progressé de 5,7 % en 1975 à 14,7 % en 2004. En leur sein, la part des ménages qui ne sont que partiellement touchés (57 % en 2004) a suivi l'évolution conjoncturelle du chômage. En revanche, la proportion de ménages pour lesquels toutes les personnes actives sont au chômage a fortement progressé au cours de la période 1975-2004, passant de 1,6 % à 6,3 %, et suit une tendance à la hausse indépendante de la conjoncture du marché de l'emploi. Or ce sont ces ménages qui, en l'absence de revenus du travail, sont les plus exposés au risque de pauvreté.

Cette progression des ménages sans emploi provient en partie de la déformation de la structure des ménages évoquée plus haut, mais ces effets de structure n'expliquent pas l'ensemble du phénomène de polarisation du chômage. Ils se doublent en effet d'une concentration du chômage au sein de certains ménages. Cette concentration est structurelle (elle augmente régulièrement depuis trente ans), mais elle est également liée à la conjoncture : lors des phases d'augmentation du chômage, les nouveaux chômeurs appartiennent plutôt à des ménages déjà touchés par le chômage. Inversement, lorsque la conjoncture s'améliore, les personnes qui retrouvent un emploi appartiennent plutôt à des ménages qui restent touchés par le chômage.

On peut s'interroger sur les répercussions de cette concentration du chômage au sein des ménages sur le risque de pauvreté, et notamment sur la possible existence d'un phénomène de polarisation de la pauvreté sur certains ménages. S'il n'est pas possible, au vu des éléments disponibles aujourd'hui, de présenter d'analyse structurelle sur les liens entre situation vis-à-vis de l'emploi et revenus individuels, on peut chercher à expliciter les liens entre revenus individuels d'activité et risque de pauvreté monétaire, à condition d'examiner les autres facteurs déterminant le revenu disponible.

3. C. Ravel, « Une exploration du lien entre chômage individuel et chômage des ménages », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

Les liens entre chômage et pauvreté : le rôle des transferts sociaux

Pour évaluer l'impact des conditions d'activité⁴ d'une personne sur son niveau de vie disponible et en particulier sur son risque de pauvreté, trois facteurs sont à prendre en compte. Le premier est d'ordre individuel et porte sur les causes de la faiblesse des revenus initiaux : emploi à temps partiel et/ou alternance de périodes d'emploi avec du chômage ou de l'inactivité. Le second est lié aux caractéristiques familiales du ménage (autres revenus d'activité et nombre de personnes à charge). Ces composantes individuelle et familiale ne sont pas indépendantes, en raison notamment de l'homogénéité sociale dans la formation des couples, et des liens entre situation sur le marché du travail et composition familiale (activité féminine, autonomie résidentielle des jeunes). Enfin, le troisième facteur tient au système sociofiscal et à son rôle redistributif, qui vient compenser en partie l'écart entre le niveau de vie initial et le seuil de pauvreté.

La prise en compte des ressources des autres membres du ménage et des transferts sociofiscaux⁵ atténue les taux de pauvreté monétaire, et ce quelle que soit la situation sur le marché du travail. Toutefois, les actifs ayant un emploi, et notamment ceux qui occupent un emploi toute l'année à temps complet, apparaissent toujours beaucoup moins exposés à la pauvreté monétaire que les chômeurs. Entre 3 % et 7 % des actifs en situation d'emploi dominant (en emploi plus de six mois dans l'année) disposent d'un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté à 50 %, alors que cette pauvreté concerne 17 % des chômeurs indemnisés et surtout 31 % des chômeurs n'ayant pas droit à une indemnisation.

Plus particulièrement orienté vers les familles monoparentales et les familles nombreuses, le système redistributif contribue fortement à réduire les situations de pauvreté de ce type de ménages. Il le fait toutefois de manière différente selon la situation vis-à-vis de l'emploi de ces ménages.

Le tableau 14 présente les taux de pauvreté monétaire, au seuil de 50 % du revenu médian, avant et après transferts sociofiscaux, ainsi que le gain de niveau de vie apporté par les prestations sociales en pourcentage du revenu initial, selon la configuration des ménages et leur situation sur le marché du travail. Il illustre la persistance de taux de pauvreté significativement plus importants après transferts pour les ménages en situation de chômage partiel ou dominant, quelle que soit la composition du ménage, malgré la générosité des transferts sociaux à destination des ménages initialement les plus modestes.

Ainsi, dans chacune des configurations familiales, ce sont les ménages dont les membres ont été en situation de chômage dominant dans l'année qui bénéficient, grâce aux prestations sociales, des gains de niveau de vie les plus importants. Un célibataire au chômage voit ainsi son niveau de vie augmenter de 30 % grâce aux transferts sociaux, contre 1 % pour les célibataires ayant travaillé à temps complet

4. Cette partie reprend les résultats de N. Laïb, « Quels liens entre chômage, faibles rémunérations et pauvreté ? », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

5. Les transferts pris en compte intègrent l'effet des prestations sociales (minima sociaux, allocations familiales et allocation logement) et du système fiscal (taxe d'habitation, impôt sur le revenu, prime pour l'emploi).

toute l'année. Dans le cas des familles monoparentales, ces proportions sont respectivement de 99 % et 9 %.

Les taux de pauvreté des ménages concernés par des périodes de chômage d'au moins six mois dans l'année diminuent en particulier considérablement suite aux transferts : de 46 points pour les parents isolés, de 30 à 22 points dans les couples de deux chômeurs selon qu'ils ont ou non des enfants et de 18 points dans le cas des célibataires. Pour autant, les transferts ne permettent qu'à une fraction de ces ménages de disposer *in fine* d'un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté.

Il apparaît ainsi que le franchissement du seuil de pauvreté ne peut être le seul critère d'appréciation de l'impact des transferts sociofiscaux sur la situation des ménages : en effet, si l'écart entre les revenus initiaux et le seuil de pauvreté est très élevé, les transferts (même plus importants en proportion du revenu initial pour les ménages touchés par le chômage) conduisent à réduire fortement l'intensité de la pauvreté, sans toujours permettre de franchir le niveau du seuil de pauvreté.

Il apparaît ainsi que les situations de chômage, lorsqu'elles concernent tous les membres du ménage, mais également lorsqu'un seul individu est concerné, augmentent significativement le risque de pauvreté monétaire, et ce, y compris après prise en compte des effets redistributifs du système sociofiscal. Malgré leur plus grande générosité, les transferts ne permettent pas de compenser la faiblesse des ressources initiales pour une part importante de ces ménages, les limites et les « trous » constatés dans les mécanismes d'indemnisation de la perte d'emploi jouant sans doute à cet égard un rôle important.

Le développement de la pauvreté en emploi : les travailleurs pauvres

La prise de conscience de l'existence de « travailleurs pauvres » est relativement récente dans les pays développés, les deux termes étant longtemps apparus antinomiques dans des pays où la pauvreté restait l'apanage des inactifs, indigents ou retraités. Il apparaît toutefois aujourd'hui que le travail ne protège pas toujours de la pauvreté et le fait, semble-t-il, de moins en moins dans de nombreux pays.

La notion de travailleur pauvre est une notion difficile à appréhender, dans la mesure où elle réunit deux niveaux d'analyse différents : le travail est une notion individuelle, alors que la pauvreté se détermine au niveau du ménage. Elle est d'autant plus délicate à manier que les définitions du phénomène varient, et peuvent prêter à confusion.

La notion de travailleur pauvre désigne un individu qui a travaillé au moins une partie de l'année, mais n'a pu retirer de ce travail des ressources suffisantes pour assurer à son ménage un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté. Elle peut recouvrir des situations très différentes au regard du marché du travail : alternance de périodes de travail et de chômage, travail à temps partiel et à faible rémunération sur l'ensemble de l'année, mais également travail à temps plein rémunéré au Smic durant l'année entière, dans un ménage où le conjoint ne travaille pas et comprenant trois enfants à charge.

Les travailleurs pauvres doivent être notamment distingués des travailleurs à bas salaire : ces derniers sont des individus qui travaillent, et dont la rémunération reste

Tableau 14

Pauvreté avant et après transferts selon les situations d'emploi
et la composition familiale

		Effectifs (en milliers)	Taux de pauvreté initiale (avant transferts) (a)	Taux de pauvreté monétaire (après transferts) (b)	Baisse de la pauvreté (en points de %) (a - b)	Gain moyen de niveau de vie occasionné par les prestations sociales rapporté au niveau de vie moyen avant transferts
Personnes seules sans enfant	Chômage dominant	398	58 %	40 %	18	30 %
	Emploi à temps incomplet	671	24 %	13 %	11	7 %
	Emploi annuel à temps complet	2 868	4 %	3 %	1	1 %
Actifs vivant en couple sans enfant	Deux chômeurs ou un chômeur et un inactif	140	53 %	31 %	22	23 %
	Un chômeur (ou inactif) et un emploi à temps incomplet	244	28 %	16 %	12	8 %
	Un chômeur (ou un inactif) et un emploi à temps complet	940	5 %	4 %	1	1 %
	Deux emplois à temps incomplet	207	8 %	5 %	3	3 %
	Un emploi à temps incomplet et un emploi annuel à temps complet	1 424	2 %	2 %	0	0 %
	Deux emplois annuels à temps complet	2 747	2 %	2 %	0	0 %
Chefs de famille monopa- rentale	Chômage dominant	205	83 %	37 %	46	99 %
	Emploi à temps incomplet	321	50 %	14 %	36	30 %
	Emploi annuel à temps complet	842	11 %	3 %	8	9 %
Actifs vivant en couple avec enfant(s)	Deux chômeurs ou un chômeur et un inactif	241	78 %	50 %	29	69 %
	Un chômeur (ou un inactif) et un emploi à temps incomplet	463	56 %	23 %	33	31 %
	Un chômeur (ou un inactif) et un emploi à temps complet	2 378	24 %	6 %	18	12 %
	Deux emplois à temps incomplet	288	23 %	9 %	15	14 %
	Un emploi à temps incomplet et un emploi annuel à temps complet	3 817	6 %	2 %	4	7 %
	Deux emplois annuels à temps complet	5 636	3 %	2 %	2	4 %

Champ : ensemble des actifs appartenant à des ménages dont le revenu primaire est positif ou nul. Sont exclus les actifs en couple avec un retraité ou hébergés dans un autre ménage.

Source : Insee - Dgi, enquête Revenus fiscaux 2001 actualisée 2004, modèle Ines, calculs Drees.

faible par rapport au salaire médian : la notion est donc uniquement individuelle, sans prise en compte du niveau de vie de l'ensemble du ménage, qui peut être supérieur au seuil de pauvreté.

***Travailleurs pauvres et déterminants de la pauvreté au travail :
une comparaison européenne***

• L'indicateur de pauvreté au travail : une définition commune au niveau européen

La pauvreté au travail a fait l'objet, selon les pays et les sources, de multiples définitions, parfois très différentes, qui traduisent autant de conceptions diverses du phénomène⁶.

Sans les examiner toutes, il est intéressant de comparer les définitions retenues en France et au niveau de l'Union européenne. En France, on considèrerait traditionnellement comme travailleur pauvre une personne ayant été active au moins six des douze mois de l'année de référence, dont au moins un mois en emploi, et vivant dans un ménage dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 50 % du revenu médian. Pour l'Union européenne, la définition retenue par le Comité de protection sociale pour construire l'indicateur de pauvreté au travail (« *in-work poverty risk* »), considère comme travailleurs pauvres les personnes ayant été principalement au travail durant l'année de référence (selon le critère du statut d'activité le plus fréquent) et qui vivent dans un ménage dont le revenu par unité de consommation est inférieur au seuil de risque de pauvreté (« *poverty risk* ») de 60 % du revenu médian standardisé. Outre la différence de niveau du seuil de pauvreté par rapport au revenu médian, qui conduit quasiment à un doublement du nombre de personnes concernées, cette définition diffère principalement par la notion d'activité retenue : le critère européen est plus restrictif puisqu'il faut avoir été en emploi sept mois contre un mois pour la définition française, qui intègre par conséquent une partie des chômeurs pauvres. De nombreux travailleurs pauvres recensés par les statistiques françaises n'apparaîtront donc pas en tant que tels dans les statistiques européennes de la pauvreté au travail.

Les premiers résultats de cet indicateur de pauvreté au travail, présentés en 2004, indiquent le pourcentage de travailleurs pauvres en 2001 dans les quinze pays de l'Union européenne, selon trois dimensions : les caractéristiques individuelles des travailleurs, de l'emploi qu'ils occupent ainsi que de leur ménage. Le tableau 15 en présente les principales données.

6. Pour plus de détails, voir la contribution de M.-C. Cazenave, « Les travailleurs pauvres dans les pays développés », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

Les principaux éléments qui ressortent de cette première comparaison sont les suivants :

- exceptés les pays du sud de l'Europe, qui se détachent par un pourcentage très élevé de travailleurs pauvres, et les pays du Nord qui ont des pourcentages très faibles, les autres pays sont très proches les uns des autres ;
- les différences dans les taux de pauvreté au travail reflètent de manière assez fidèle les différences dans les taux de pauvreté globaux ;
- contrairement aux bas salaires, qui concernent particulièrement les femmes, la pauvreté au travail touche en moyenne également hommes et femmes, voire davantage les hommes ;
- tout comme le chômage, la pauvreté au travail touche en moyenne plus massivement les jeunes et les seniors, bien que certains pays fassent exception à ce constat ;
- un faible niveau d'études induit un risque de pauvreté au travail beaucoup plus important ;
- le nombre de personnes dans le ménage est déterminant dans la situation du ménage face à la pauvreté. La composition familiale en termes de personnes est elle aussi déterminante : un enfant à charge induit un risque de pauvreté au travail beaucoup plus important qu'un deuxième adulte qui ne travaille pas : 22 % contre 9 % ;
- enfin, les contrats à durée déterminée, l'emploi à temps partiel et l'emploi à temps incomplet sur l'année, pris chacun isolément, doublent le risque de pauvreté au travail.

• **Les déterminants de la pauvreté au travail**

Il est possible d'identifier, au sein des quinze pays étudiés, plusieurs facteurs de risque communs, qui accentuent le risque de pauvreté au travail.

Le premier est la situation sur le marché du travail : 6 % des salariés et 14 % des indépendants sont pauvres en Europe contre 39 % des chômeurs. Au sein des travailleurs, le risque de pauvreté est déterminé par le statut (être travailleur indépendant donne un risque de pauvreté plus important qu'être salarié), les conditions d'emploi (emploi à temps partiel, notamment subi, emploi à temps incomplet sont des facteurs de pauvreté) et la faiblesse des niveaux de rémunération. Le second facteur est relatif à la composition du ménage : les ménages mono-actifs ont un taux de pauvreté au travail supérieur à celui des ménages bi-actifs ; en outre, à situation donnée, la présence de personnes supplémentaires dans le ménage accentue le risque de pauvreté au travail. Les familles nombreuses et monoparentales sont donc particulièrement exposées.

À l'inverse, des éléments de compensation du risque de pauvreté peuvent être introduits par les États, selon le régime d'emploi et de protection sociale du pays. L'existence de systèmes d'indemnisation du chômage, de salaires et de revenu minimaux, d'une réglementation de l'emploi, de prestations familiales et sociales permet de réduire les taux de pauvreté au travail de manière différenciée selon les pays. Les écarts de taux de pauvreté au travail signalés ci-dessus entre groupes de

Tableau 15
Les travailleurs pauvres dans l'Union européenne en 2001

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	UE 15
Taux de pauvreté global																
Taux de pauvreté au travail	4	3	4	13	10	8	7	10	8	8	6	12	6	3	6	7
<i>Salarié</i>	3	1	4	5	7	6	6	7	8		3	7	4	2	5	6
<i>Travailleur indépendant</i>	10	15	5	25	20	25	16	18	2		24	28	17	22	14	16
Taux de pauvreté par sexe, tranche d'âge et niveau d'instruction																
<i>Femmes</i>	4	2	6	12	8	7	4	6	8	7	6	11	6	3	7	7
<i>Hommes</i>	4	3	4	13	10	9	9	13	8	8	6	13	5	3	6	8
Par âge																
<i>16 à 24 ans</i>	8	7	10	13	6	10	2	9	16	20	5	10	15	6	11	10
<i>25 à 54 ans</i>	4	2	4	11	10	8	7	10	8	7	6	11	5	3	6	7
<i>55 ans et plus</i>	5	3	5	21	10	8	13	14	5	3	8	21	7	2	7	9
Taux de pauvreté selon le nombre d'enfants et d'adultes à charge																
Personne isolée sans enfant à charge	9	5	7	12	6	6	11	4	7	12	4	19	7	5	9	8
Personne isolée avec au moins un enfant	11	4	31	3	34	15	9	17	22	22	11	25	5	6	28	22
Ménage sans enfant et composé d'autres adultes, dont aucun ne travaille	8	2	8	17	6	13	12	9	3	6	9	16	7	4	7	9
Ménage avec au moins un enfant et composé d'autres adultes, dont aucun ne travaille	14	2	9	20	24	26	24	32	16	13	13	35	8	10	19	20
Ménage sans enfant et composé d'autres adultes, dont un au moins travaille	2	1	1	11	2	5	2	3	1	3	4	9	5	1	1	3
Ménage avec au moins un enfant et composé d'autres adultes, dont un au moins travaille	4	3	3	11	4	5	2	6	9	6	6	15	3	1	4	5
Taux de pauvreté selon la durée du travail dans l'année/dans la semaine																
Nombre de mois travaillés																
<i>Pas tous</i>	8	2	10	7	12	12	11	19	12	/	4	13	11	/	13	12
<i>Tous</i>	3	1	4	5	6	6	5	7	8	/	3	7	3	/	5	5
Durée du travail hebdomadaire																
<i>< = 30 heures</i>	7	9	9	16	11	6	12	9	/	/	3	20	18	/	11	10
<i>> 30 heures</i>	3	1	3	5	6	5	4	7								

Lecture : en Belgique, le taux de pauvreté au travail est de 4 %. Le taux de pauvreté au travail des salariés est de 3 %, celui des travailleurs indépendants de 10 %.

Source : Eurostat.

pays correspondent ainsi à des « régimes d'emploi et de protection sociale » différents, que l'on a pu classer en quatre « modèles » ou « régimes » : social-démocrate, continental, libéral, méditerranéen⁷.

Les travailleurs pauvres en France

• La décomposition de la pauvreté entre emploi et non-emploi

Longtemps restreinte aux inactifs et notamment aux retraités, la pauvreté concerne aussi depuis une trentaine d'années une proportion croissante d'actifs. Cette progression de la pauvreté des actifs s'explique pour une part non négligeable par l'émergence d'un chômage massif et durable, mais également par la croissance de la pauvreté au travail, et l'émergence du phénomène des « travailleurs pauvres ». Ainsi, entre 1970 et 2002, le taux de pauvreté global en France a été divisé par deux (passant de 12 à 6 % au seuil de 50 %), mais le taux de pauvreté des salariés ou chômeurs ayant travaillé au moins un mois est passé de 3,4 à 5,7 %.

« Actifs pauvres » et « travailleurs pauvres »

Comme on l'a vu plus haut, la définition retenue en France regroupe à la fois des personnes ayant travaillé durant la majeure partie de l'année et également des personnes au chômage pendant plus de six mois, mais ayant été en emploi au moins un mois. Il devient donc nécessaire de décomposer la population des « actifs pauvres » selon leur statut d'activité dominant dans l'année : il apparaît alors que les personnes ayant connu un chômage dominant (plus de six mois dans l'année) ne représentent que 40 % des actifs pauvres, le reste étant constitué de personnes en emploi pendant plus de six mois dans l'année.

Tableau 16

Composition des actifs pauvres et non pauvres selon le statut d'emploi dominant dans l'année

	Actifs pauvres	Actifs non pauvres	Ensemble des actifs
Ensemble	100	100	100
Chômage dominant non indemnisé	21 %	3 %	3 %
Chômage dominant indemnisé	19 %	5 %	6 %
Emploi à temps partiel subi	5 %	3 %	3 %
Emploi à temps partiel choisi	11 %	10 %	10 %
Emploi à temps complet de 6 à 12 mois	9 %	7 %	7 %
Emploi à temps complet toute l'année	35 %	72 %	70 %

Source : Insee – Dgi, enquête Revenus fiscaux 2001 actualisée 2004, modèle Ines, calculs Drees.

Ce sont ces derniers qui constituent la face la plus marquante des « travailleurs pauvres » : près d'un million de personnes qui ont travaillé plus de six mois dans l'année mais qui vivent dans un ménage pauvre. Parmi eux, il est frappant de noter que seul un quart travaille à temps partiel. Le reste, soit près des trois quarts, a

7. M.-C. Cazenave, *op. cit.*

travaillé à temps complet. Plus notable encore, les personnes en emploi à temps complet toute l'année représentent plus d'un tiers de l'ensemble des actifs pauvres.

« *Travailleurs pauvres* » et « *travailleurs à bas salaire* »

La situation de pauvreté de ces travailleurs à temps complet toute l'année s'explique en partie par la faiblesse de leur rémunération. Il est toutefois essentiel de bien distinguer travailleurs pauvres et travailleurs à bas salaire. En effet, s'il y a une certaine corrélation entre faiblesse des revenus d'activité et pauvreté monétaire, celle-ci est loin d'être mécanique : 19 % des travailleurs pauvres ont un revenu d'activité supérieur à la demi-médiane des revenus d'activité ; à l'inverse, 14 % des travailleurs non pauvres ont un revenu d'activité inférieur à la demi-médiane. Il convient donc de bien garder à l'esprit que, si la faiblesse des rémunérations est un facteur augmentant, toutes choses égales par ailleurs, le risque de pauvreté, tous les travailleurs pauvres ne sont pas des travailleurs à bas salaire, et tous les travailleurs à bas salaire ne sont pas des travailleurs pauvres.

• **L'évolution des caractéristiques des travailleurs pauvres**

En 2003, le taux de travailleurs pauvres mesuré selon la définition européenne est en France de 5,4 % (pourcentage de personnes en emploi la majeure partie de l'année et vivant dans un ménage pauvre, au seuil de 60 % du revenu médian).

Il n'est toutefois pas possible de mesurer l'évolution de ce phénomène entre 2001 et 2003 pour deux raisons : l'indicateur « travailleurs pauvres » tel que défini dans le cadre européen (indicateurs de Laeken) diffère de la définition française utilisée antérieurement, et la source utilisée pour mesurer le phénomène est également différente à compter de 2003⁸.

L'Observatoire regrette de ne pas avoir de données permettant de suivre de manière continue les évolutions récentes de ce phénomène. Toutefois, estimant que la situation du marché de l'emploi n'a vraisemblablement pas permis une diminution significative de ce phénomène depuis 2001, il a jugé nécessaire de rappeler les grands traits de l'évolution des caractéristiques des travailleurs pauvres en France entre 1997 et 2001 :

- de plus en plus de travailleurs pauvres sont salariés, qu'ils soient en emploi continu ou de façon intermittente dans l'année ;
- si la pauvreté dans l'emploi salarié est liée à la précarité du contrat (8 % des travailleurs pauvres étaient en contrat à durée déterminée en 2001, 4 % étaient intérimaires), elle semble se diffuser au sein même de l'emploi « classique », puisque la part des « autres salariés » s'est accrue fortement, passant de 36 % en 1997 à 41 % en 2001.

8. La mesure des travailleurs pauvres est effectuée à partir du panel européen Scrv (Statistiques sur les ressources et les conditions de vie des ménages) à compter de 2003, alors que précédemment elle était effectuée à partir des enquêtes Revenus fiscaux.

Tableau 17

Répartition des travailleurs pauvres selon le type de contrat

Type de contrat	2001		1997	
	Seuil 50 %	Seuil 60 %	Seuil 50 %	Seuil 60 %
Indépendants	20	15	21	17
Employeurs	5	4	6	6
Aides familiaux	5	4	7	5
Intérimaires (hors État, collectivités locales)	4	4	3	4
Apprentis (hors État, collectivités locales)	2	1	2	2
Cdd (hors État, collectivités locales)	8	8	6	7
Cdi hors État, collectivités locales	41	50	36	43
Stagiaires et contrats aidés	8	7	9	9
Salariés État ou collectivités locales	7	8	8	8
Total	100	100	100	100

Source : enquête Revenus fiscaux 2001, Insee – Dgi.

Champ : ensemble des individus de plus de 16 ans vivant dans un ménage pauvre, dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul.

L'appréhension des liens entre pauvreté et activité ne peut donc être conçue comme une relation univoque : d'un côté, toute situation de chômage n'est pas synonyme d'une situation de pauvreté ; de l'autre, l'emploi ne protège pas à lui seul de la pauvreté. Des conditions d'emploi dégradées, une alternance de situations d'emploi et de chômage peuvent conduire à la pauvreté. Si le fait de retrouver un emploi est un élément essentiel pour sortir de la pauvreté, cela ne constitue pas en soi une garantie. Développer des politiques d'emploi incitant financièrement à la reprise d'un emploi, quelles que soient sa qualité ou sa rémunération, peut ainsi s'avérer insuffisant en termes de lutte contre la pauvreté.

Des difficultés persistantes d'accès à la formation pour les chômeurs et les salariés les moins qualifiés

Depuis une trentaine d'années, les gouvernements successifs ont multiplié les dispositifs visant à favoriser l'accès à la formation des demandeurs d'emploi et des salariés, notamment les moins qualifiés. L'élévation des qualifications, permise par la formation continue, est en effet conçue comme un moyen important de prévention du chômage de longue durée et des situations de précarité longue. L'examen des conditions d'accès à la formation montre toutefois que les chômeurs et les salariés peu qualifiés rencontrent toujours aujourd'hui plus de difficultés que les autres à se former, ce qui fragilise leur position relative sur le marché du travail⁹.

9. Les éléments présentés dans cette partie s'appuient sur la contribution de F. Murat, « Les compétences des adultes et l'exclusion sociale », et celle de C. Bonaiti, A. Fleuret, P. Pommier et P. Zamora, « Pourquoi les moins qualifiés se forment-ils moins ? », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

Les difficultés à l'écrit ou en lecture des adultes se répercutent sur les situations de pauvreté

Les difficultés face à l'écrit ou en lecture des adultes apparaissent à plus d'un titre comme des marqueurs de la pauvreté, définie dans son acception la plus globale comme un état de plus faible bien-être. En effet, ces difficultés se répercutent sur la plupart des dimensions de la pauvreté, en particulier :

- l'emploi : l'influence des compétences sur la situation matérielle des personnes s'exerce pour une grande partie par la situation professionnelle. Elle concerne tout d'abord l'accès à l'emploi : les performances en lecture sont en effet nettement liées à l'opportunité d'exercer une activité puisque 56 % des personnes en grave difficulté face à l'écrit occupent un emploi au moment de l'enquête, contre 86 % des personnes ayant eu les meilleurs résultats en lecture. Elle s'exerce également sur la qualité des emplois exercés : à ce titre, le lien statistique entre faiblesses en lecture et précarité de l'emploi (emploi en contrat à durée déterminée ou intérim) n'est pas significatif, alors qu'il semble plus robuste avec le niveau de salaire ;
- le réseau relationnel : de faibles performances à l'écrit ou en lecture peuvent être considérées comme un marqueur d'une faiblesse du capital social des individus et de leur isolement. En particulier, au sein de la population des ménages qui n'ont pas de difficultés financières, les personnes n'ayant pas de difficultés en lecture sont 70 % à voir souvent leur famille et 66 % à voir souvent des amis, alors que ces taux sont respectivement de 12 et 19 points inférieurs pour les personnes qui sont peu à l'aise avec l'écrit ;
- les difficultés quotidiennes de conditions de vie : près de 1 adulte sur 10 ayant des difficultés en lecture déclare ne jamais écrire une lettre ; près de 1 sur 2 déclare avoir des difficultés à le faire ; 7 % déclarent ne jamais lire leurs factures. Plus encore, la pratique des activités de loisir est fortement diminuée : les personnes sans difficultés en lecture ont déclaré pratiquer en moyenne 6,1 activités (sur 12 proposées) ; ce nombre chute de 1,7 point pour les personnes ayant des difficultés de lecture.

Si les compétences à l'écrit ou en lecture sont un bon marqueur de la pauvreté, elles ne se superposent qu'imparfaitement aux mesures de pauvreté monétaire : parmi les personnes appartenant à un ménage à bas revenus, 29 % ont des difficultés graves ou assez fortes à l'écrit, 25 % ont des performances faibles ou assez faibles en calcul (moins de 60 % de réussite), 24 % ont des performances de ce niveau en compréhension orale ; parmi les personnes figurant dans le tiers le plus riche, respectivement 5 %, 6 % et 10 % sont dans ce cas.

Le faible accès à la formation des salariés les moins qualifiés

- ***Les inégalités d'accès à la formation au détriment des moins qualifiés se cumulent sur l'ensemble de la vie professionnelle***

L'existence d'inégalités importantes d'accès à la formation continue au sein des salariés est un phénomène aujourd'hui bien connu. Repéré dès le début des années 1970, il a pris davantage d'acuité à partir du milieu des années 1990, lorsque l'accès

à la formation s'est stabilisé et que la durée des stages a entamé une tendance à la baisse qui se poursuit encore aujourd'hui. Que l'on considère la qualification du point de vue du capital scolaire ou de la position professionnelle occupée, le constat est invariable : le taux d'accès à la formation continue des moins qualifiés est près de trois à quatre fois inférieur à celui des plus qualifiés. Ces écarts se renforcent même lorsque l'on observe la durée des formations suivies, et que l'on considère les individus sur plusieurs années consécutives. Certains individus tendent à accumuler l'investissement en formation, alors que d'autres y échappent durablement¹⁰. Il apparaît donc que les inégalités ponctuelles généralement constatées se cumulent en réalité au cours de la carrière des individus.

• **Comportement des entreprises, obstacles financiers et moindre demande de formation des moins qualifiés expliquent ces inégalités d'accès**

Ces inégalités d'accès peuvent être attribuées à des causes diverses que l'on peut rassembler en trois groupes :

- le fonctionnement et l'organisation des entreprises déterminent en partie les chances d'accès à la formation : les entreprises de grande taille ou à forte intensité technologique tendent à former davantage leurs salariés. Il en est de même pour les entreprises ayant adopté des organisations innovantes, un fonctionnement très décentralisé, une production centrée sur le respect de normes de qualité. Or ces entreprises embauchent plutôt des travailleurs qualifiés ;
- les obstacles financiers et matériels : le suivi d'une formation peut s'avérer difficilement conciliable avec les responsabilités familiales, en particulier lorsque la formation a lieu hors temps de travail. Même financée par l'employeur, la formation n'est pas forcément sans coût pour les bénéficiaires (il peut par exemple être nécessaire de financer la garde des enfants). Ces obstacles handicapent particulièrement les femmes ouvrières et employées, déjà positionnées dans des environnements professionnels moins favorables à la formation ;
- l'appétence des individus pour la formation : les salariés qui accèdent le moins à la formation sont aussi ceux qui ressentent le moins le besoin de se former. Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer cette moindre appétence : plus faible information sur les opportunités et sur les bénéfices potentiels de la formation, sentiment que la formation n'aura pas d'impact substantiel sur leur carrière, désinvestissement professionnel plus large dans un contexte professionnel perçu comme sans perspective à moyen terme.

Des politiques d'insertion des jeunes les moins qualifiés moins orientées vers la formation

Les difficultés rencontrées par les jeunes non qualifiés sur le marché du travail recommandent d'agir tôt après la sortie du système scolaire, en ciblant sur ce public des dispositifs visant à accroître la formation et la qualification. Au fil des ans toute-

10. D'après le panel européen, 60 % des personnes « stables » (personnes qui sont restées en emploi en Cdi pendant la majeure partie des sept ans) n'ont eu aucune formation pendant sept ans.

fois, la diffusion du chômage de masse à de multiples strates de la population a conduit à ouvrir la formation à d'autres publics et à diversifier les instruments d'intervention. Cela s'est traduit par une diminution progressive de la part des jeunes les moins qualifiés dans les dispositifs de formation, au profit de mesures visant à inciter à l'embauche de ces jeunes par un allègement du coût du travail, sans comporter systématiquement de formation.

- **De moins en moins de jeunes non qualifiés dans les stages de formation**

Alors qu'au début des années 1980 les stages destinés aux jeunes accueillent près de 80 % de jeunes sans qualification, un glissement progressif vers les jeunes légèrement plus qualifiés (niveau Cap/Bep) s'observe au cours des années suivantes. En 1998, année où s'achève la décentralisation des stages jeunes aux régions, les jeunes non qualifiés ne représentent plus qu'un tiers des entrées en stages. Cette orientation vers des niveaux légèrement plus élevés ne s'explique pas uniquement par la montée générale de la qualification dans la population active. En 1990, le rapport entre nombre de jeunes non qualifiés au chômage à la fin du mois de mars et jeunes débutant une formation pendant l'année est de 98 %. Il n'est plus que de 45 % en 1997. Si la loi de lutte contre l'exclusion de 1998 entraîne une remontée de ce ratio à 63 % en 1999, il retombe à 50 % en 2002.

En outre, les jeunes faiblement qualifiés accèdent moins fréquemment qu'auparavant aux dispositifs de formation les plus efficaces pour l'insertion durable dans l'emploi. Ainsi, les dispositifs en alternance, qui associent travail en entreprise et périodes de formations à caractère diplômant ou certifiant, s'orientent davantage vers l'accueil des publics de niveau bac : les jeunes de niveau inférieur au bac ne représentent plus que 36 % des entrées en contrats de qualification en 2004, contre 72 % en 1988.

Le moindre accès des moins qualifiés à la formation s'explique en partie par la plus forte sélectivité des recrutements des dispositifs de politique de l'emploi, mais aussi vraisemblablement par une moindre appétence des jeunes les moins qualifiés pour la formation dont ils ne voient pas toujours l'utilité. Celle-ci reste, pour eux, souvent associée à un modèle scolaire synonyme d'échec, et ils peuvent lui préférer un accès direct à l'emploi, synonyme d'accès plus immédiat à l'autonomie.

- **Au-delà de la formation, des dispositifs d'insertion qui font progressivement moins de place aux non-qualifiés et moins appel à la formation**

Alors qu'à la fin des années 1970 les jeunes sans qualification constituaient le public prioritaire des politiques publiques d'emploi et de formation, la diffusion du chômage de masse à de multiples strates de la population a conduit les politiques à s'adresser à un public plus large que celui des moins qualifiés. Dans le même temps, l'ambition d'augmenter le niveau de formation d'une main-d'œuvre peu qualifiée a partiellement fait place à la nécessité de lui procurer des emplois, si bien que les instruments d'intervention se sont diversifiés.

Les différents dispositifs d'insertion par la formation se sont donc ouverts à des publics plus qualifiés (*cf. supra*), et les jeunes les moins qualifiés ont été dirigés vers

une gamme de mesures ayant pour but de stimuler la création d'emplois, en allégeant un coût du travail jugé trop élevé, en particulier pour les faibles qualifications. L'emploi aidé représente aujourd'hui la modalité principale d'insertion sur le marché du travail des jeunes non qualifiés : plus de la moitié des jeunes non qualifiés occupés sont en emploi aidé en 2004. Parmi eux, un peu plus du tiers sont en alternance. Environ 20 % occupent un autre type d'emploi aidé (contrat emploi solidarité, contrat jeune en entreprise, contrat initiative emploi). Parallèlement, des programmes réservant un accompagnement personnalisé aux jeunes peu qualifiés se sont développés : Trace (trajet d'accès à l'emploi) en 1998, Civis (contrat d'insertion dans la vie sociale) en 2005. Ces dispositifs visent à construire des parcours vers l'emploi durable mobilisant le cas échéant les diverses mesures pour l'emploi et la formation.

Toutefois, ces différents dispositifs ne sont pas réservés aux seuls jeunes peu qualifiés, mais ouverts à des adultes présentant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. En dépit d'un « recentrage » au profit des publics prioritaires, le nombre de non-qualifiés en contrats aidés s'érode sous l'effet de la réduction des enveloppes budgétaires. Ainsi, en 2002, les Ces et Cec accueillent 30 % de non-qualifiés de moins qu'en 1995. La question de l'insertion des non-qualifiés est partiellement renvoyée aux dispositifs généraux d'allègement des charges sur les bas salaires, qui visent en priorité à stimuler la demande de travail peu qualifié.

En replaçant la formation et l'accompagnement au cœur de certains contrats visant l'accès à l'emploi (contrats d'avenir et contrats d'accompagnement dans l'emploi notamment), la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 semble marquer un tournant. Il est toutefois trop tôt pour évaluer l'effectivité de la formation dispensée au cours de ces contrats et son impact sur l'insertion dans l'emploi.

***La formation des chômeurs moins qualifiés :
un accès limité, des difficultés de concrétisation des projets***

• Un recul de la place des chômeurs moins qualifiés dans l'accès à la formation

Actuellement, plus de 650 000 chômeurs débutent une formation dans l'année. Parmi eux, 160 000 (soit 25 %) sont sans qualification au moment de leur entrée en stage. Ces chiffres marquent une nette décroissance par rapport aux années 1990. À cette époque, jusqu'à 900 000 chômeurs, dont 40 % sans qualification, débutaient une formation. Cette réduction est à relier essentiellement à la baisse du nombre de personnes sans qualification dans la population. Si le taux d'accès à la formation des chômeurs adultes est en effet passé de 18 % en 1990 à 11 % en 1997, il augmente à nouveau à partir de 1998 et rejoint en 2002 pratiquement son niveau de 1990 (16 %).

La part des non-qualifiés dans les formations pour adultes varie entre 11 et 36 % selon les types de stages. Elle est plus importante dans les stages à « logique curative », qui visent à faciliter le retour à l'emploi des chômeurs les plus exclus : plus du tiers des bénéficiaires de stages d'insertion et de formation à l'emploi (Sife) collectif sont non qualifiés. Elle est beaucoup plus faible dans les stages à « logique préven-

tive », dont le but est de limiter les risques d'entrée en chômage de longue durée : entre 11 et 18 % selon les dispositifs.

Au total, l'accès à la formation des chômeurs reste inégal selon les niveaux de qualification : 9 % des chômeurs sans qualification accèdent à une formation dans l'année, contre 18 % pour les bacheliers.

- **Plus de propositions de formation pour les non-qualifiés...
mais moins de formations effectives à l'arrivée**

Ces inégalités importantes dans l'accès à la formation des chômeurs selon les niveaux de qualification peuvent apparaître surprenantes. On pourrait penser en effet que l'accompagnement, surtout depuis la mise en place du Pare, serait de nature à atténuer certaines préventions à l'égard de la formation et à l'inverse susciter chez les moins qualifiés une attente vis-à-vis d'elle.

Une enquête menée par la Dares sur le processus de mise en place d'une formation à la suite des entretiens dans le cadre du Pap (programme d'action personnalisé), si elle ne permet pas d'analyser l'accès à la formation de l'ensemble des demandeurs d'emploi, donne des indications sur les raisons de la persistance de tels écarts.

Cette enquête révèle notamment que la concrétisation des propositions de formation formulées après six mois de chômage est plus difficile pour les chômeurs sans qualification : 25 % d'entre eux se voient proposer une formation, mais seuls 6 % l'ont réalisée six mois après l'entretien. Pour l'ensemble des chômeurs, ces taux sont respectivement de 21 % et 7 %. En définitive, plus le niveau du chômeur est faible, plus on lui propose de formations... et moins il en réalise.

- **De la décision à la formation effective :
plus de difficultés pour les chômeurs non qualifiés**

Cet écart s'explique à la fois par un taux de refus plus élevé des propositions de formation et par une plus grande difficulté des moins qualifiés à concrétiser une proposition acceptée. 36 % des chômeurs non qualifiés refusent la proposition de formation qui leur est faite à l'issue de l'entretien, contre 10 % des chômeurs de niveau bac. Les obstacles matériels (formation trop éloignée ou trop chère, problèmes de santé ou personnels, garde d'enfants, congé maternité, femmes enceintes) sont la principale raison invoquée par les chômeurs non qualifiés pour expliquer leur refus (28 % d'entre eux la mentionnent, contre 16 % pour l'ensemble des chômeurs).

Concrétiser les propositions de formation dont ils ont accepté le principe est également plus difficile pour les moins qualifiés. Alors que plus de la moitié des chômeurs d'un niveau supérieur ou égal au bac ont concrétisé leur décision de formation six mois après l'entretien, cette proportion n'est que de 37 % pour les peu ou pas qualifiés. Deux explications principales sont avancées : des problèmes de financement supérieurs pour les moins qualifiés, davantage exposés au risque d'absence de droits à indemnisation ; des difficultés à effectuer les démarches nécessaires. Cette plus grande « passivité » apparente des chômeurs peu ou pas qualifiés

pourrait pour partie s'expliquer par la difficulté que représente l'engagement dans un investissement lourd (pouvant aller jusqu'à la reconversion professionnelle) qui suppose une attente et une motivation importante. Or celle-ci est sans doute plus difficile à trouver pour les moins qualifiés, qui sont moins souvent à l'initiative de leur formation et du choix de son domaine.

En définitive, pour les chômeurs comme pour les salariés, un ensemble de difficultés d'ordre organisationnel, financier et psychologique concourt au moindre accès à la formation des moins qualifiés. Ces constats soulèvent la question de la nécessaire prise en compte d'autres facteurs que ceux strictement professionnels par les responsables de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Là où l'accompagnement est *a priori* le plus nécessaire, c'est-à-dire pour les publics les plus éloignés de l'emploi, il semble en effet qu'il ne réussisse pas encore complètement à lever tous les obstacles rencontrés par ces derniers en amont du processus de formation.

Encore peu d'effets visibles des réformes récentes visant à améliorer l'accès des moins qualifiés à la formation

**• La validation des acquis de l'expérience :
une amélioration encore limitée de l'accès à la certification**

Créé par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, le droit individuel à la validation des acquis de l'expérience (Vae) permet d'accéder, à partir de trois années d'expérience professionnelle ou bénévole, à tout ou partie des titres ou diplômes à finalité professionnelle, quel qu'en soit le niveau. Cette certification professionnelle est délivrée par les ministères ou sous leur contrôle, par les chambres consulaires et des organismes privés ou associatifs.

Trois ans après son lancement, le succès de la Vae apparaît « indéniable »¹¹ au vu du nombre de candidats (200 000 entretiens individuels) et du nombre de validations totales délivrées (17 000), en progression constante. Toutefois, alors que l'accès des moins diplômés était retenu comme l'un des objectifs prioritaires de la Vae, le dispositif étant pensé comme un moyen de lever un certain nombre d'obstacles à l'accès des moins qualifiés à la formation, les premiers résultats apparaissent relativement mitigés.

L'accès des moins qualifiés à la Vae reste en effet minoritaire. Le ministère de l'Éducation nationale, premier certificateur avec deux tiers des validations, ne cible notamment que très peu les moins qualifiés (24 % des candidats) et les demandeurs d'emploi (25 %). À l'inverse, les ministères chargés de l'Emploi et de l'Action sociale s'adressent en priorité à ces publics (plus de 80 % de non-qualifiés, 70 % de demandeurs d'emploi).

En outre, les modalités actuelles de mise en œuvre de la Vae suscitent des difficultés spécifiques pour les moins qualifiés. La première réside dans le maintien

11. D. Vilchien, T. Audigé, J. Debeauvais, P. Segal, « Validation des acquis de l'expérience : du droit individuel à l'atout collectif », *Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales*, n° 2005-67.

d'une culture de l'écrit importante dans les procédures de candidature, notamment pour la constitution du dossier. Cette procédure, utilisée par la plupart des ministères certificateurs, est un obstacle important pour des candidats peu qualifiés. Les techniques de mise en situation professionnelle, mobilisées par le ministère en charge de l'Emploi, peuvent également déstabiliser les moins qualifiés, les situations simulées ne correspondant pas toujours à leur vécu professionnel. Enfin, les compétences des moins qualifiés ne correspondent pas toujours aux normes qu'exigent les référentiels des diplômés.

• **La réforme récente de la formation et son impact pour les moins qualifiés : en attente de traduction concrète**

L'accord national sur la formation professionnelle conclu par les partenaires sociaux le 20 septembre 2003 et repris par la loi sur la formation professionnelle et le dialogue social du 4 mai 2004 comptait parmi ses objectifs la réduction des inégalités d'accès à la formation. Parmi ses principales dispositions, le développement de la négociation collective sur les objectifs et les priorités de formation, la création d'un droit individuel à la formation, la possibilité de formation hors temps de travail, l'instauration d'entretiens professionnels permettant de réfléchir simultanément sur le projet professionnel et le projet de formation sont autant d'éléments susceptibles d'améliorer l'accès et l'appétence des moins qualifiés pour la formation. De même, la création du contrat et des périodes de professionnalisation vise le recentrage des dispositifs de formation en alternance sur les jeunes sans qualification et les demandeurs d'emploi.

L'analyse des premiers accords de branche, appelés à définir les conditions de mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs, montre toutefois que la définition des priorités en termes de publics reste souvent générale et peu précise. Il faudra attendre l'analyse des dépenses effectives de formation par les entreprises et leurs organismes mutualisateurs pour évaluer l'impact effectif de ces réformes sur l'accès des moins qualifiés à la formation.

Politiques de l'emploi et politiques de lutte contre la pauvreté : des logiques parfois divergentes

Depuis quelques années, les politiques d'emploi se sont centrées sur deux grands axes : un abaissement du coût du travail par des exonérations de cotisations sur les bas salaires, et des réformes visant à rendre la reprise d'une activité financièrement incitative. Ces orientations, doublées d'un repli des dispositifs de contrats aidés, peuvent avoir des conséquences peu favorables sur la situation des personnes les plus en difficulté, si elles s'opèrent au détriment des objectifs de réduction de la pauvreté et sous-estiment la complexité des transitions entre non-emploi et emploi.

L'insertion sur le marché du travail se caractérise en effet aujourd'hui par un continuum de situations : une grande partie des personnes les plus en difficulté cumule la perception de minima sociaux et la recherche d'emploi, une autre partie travaille tout en percevant une allocation, d'autres encore alternent périodes de

travail et de chômage. Le gain financier n'apparaît pas dans ces trajectoires comme le déterminant essentiel de la reprise d'un travail, et les politiques de l'emploi doivent accompagner les plus en difficulté face aux nombreux obstacles non financiers au retour à l'emploi.

Après avoir rappelé la place et l'évolution de ces politiques sur la période récente, on revient sur l'analyse que l'on peut faire des incitations financières à la reprise d'un emploi.

La diminution de l'emploi aidé non marchand jusqu'au plan de cohésion sociale : un impact défavorable pour les plus en difficulté (2003-2005)

• La diminution des contrats aidés du secteur non marchand a pesé sur les évolutions de l'emploi et du chômage en 2003 et 2004

La poursuite en 2003 et 2004 du repli des entrées en dispositifs ciblés de politique d'emploi¹² (contrats aidés, stages de formation, mesures de retrait d'activité) a restreint les possibilités d'accès à l'emploi des plus défavorisés, dans un contexte conjoncturel de dégradation du marché du travail qui leur offrait peu d'autres possibilités d'emploi. Fin 2004, ce sont 335 000 personnes de moins qu'en 2002 qui sont dans un dispositif de politique d'emploi. Cette diminution a principalement concerné les bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur non marchand, dont le nombre s'est réduit de près de 200 000 entre 2002 et 2004. Elle s'explique notamment par la non-reconduction du programme Nouveaux services-emplois jeunes à l'été 2002 (-118 000 bénéficiaires en deux ans), et par le repli marqué des deux principaux contrats aidés en direction des publics en grande difficulté d'insertion (-76 000 contrats emploi solidarité et contrats emploi consolidé en deux ans), que n'a pas compensé la très faible montée en charge du contrat d'insertion – revenu minimum d'activité et du Civis-associations.

Cette forte contraction des emplois aidés du secteur non marchand contribue défavorablement aux évolutions de l'emploi et du chômage : -73 000 emplois en 2004 et +58 000 chômeurs, les contrats du secteur non marchand n'ayant pu jouer leur rôle contracyclique traditionnel. Elle n'est pas compensée par l'évolution des contrats aidés du secteur marchand, dont le nombre de bénéficiaires stagne en 2004 après avoir diminué de 142 000 entre 2002 et 2003. Au total, entre 2002 et 2004, la baisse des entrées en contrats aidés contribue défavorablement aux évolutions de l'emploi (-106 000 en 2003 ; -77 000 en 2004) et du chômage (+80 000 en 2003 ; +71 000 en 2004). Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle s'accompagne d'une forte diminution du nombre de personnes très défavorisées accédant à ces contrats.

12. Pour plus de détails, on se reportera à la contribution de M. Leclair et B. Sédillot, « Les politiques de l'emploi avant la mise en œuvre du plan de cohésion sociale. Un recul des contrats aidés non marchands peu favorable aux bénéficiaires de minima sociaux », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

- **Un moindre accès des allocataires du Rmi aux dispositifs de politique d'emploi depuis 1998**

Le repli des dispositifs ciblés de politiques de l'emploi s'accompagne en effet d'une diminution de l'accès des publics les plus en difficulté à ces contrats. Le nombre de bénéficiaires de minima sociaux accédant à un contrat aidé passe ainsi de 222 000 en 1998 à 137 000 en 2004.

Fortement présents en Ces (39 % des entrants), les bénéficiaires du Rmi subissent de plein fouet la contraction du dispositif : ils sont 70 000 de moins à accéder à un Ces en 2004 qu'en 1998. La proportion de bénéficiaires du Rmi sans emploi ayant accédé à un emploi aidé l'année suivante est passée de 19 % en 2002 à 13 % en 2004.

- **Alors que les contrats aidés ont un impact important sur la sortie de la pauvreté**

Si le passage par un contrat aidé ne permet pas toujours une insertion rapide et durable sur le marché du travail, il permet, le plus souvent, d'améliorer sensiblement les conditions de vie des personnes les plus en difficulté.

Les personnes accédant à un contrat aidé (Ces, Cie) sont souvent dans une situation financière difficile avant l'entrée en dispositif. À la fin des années 1990, plus de la moitié vivaient sous le seuil de pauvreté (exprimé à 50 % du revenu médian), soit une proportion nettement plus élevée que dans les ménages comprenant un chômeur (26 %), et 20 % n'avaient quasiment jamais travaillé. Les bénéficiaires de dispositifs non marchands ont en outre des conditions de vie plus difficiles que ceux qui accèdent aux contrats marchands.

Le passage par un contrat aidé s'accompagne souvent d'une amélioration de la situation financière et des conditions de vie des bénéficiaires. Dans 75 % des cas, le niveau de vie du ménage trois ans après la sortie du dispositif est supérieur à celui observé à l'entrée, même si les situations individuelles restent contrastées. Plus d'un tiers des anciens bénéficiaires de Ces ou Sife collectifs vivent encore dans un ménage sous le seuil de pauvreté, alors que cette proportion n'est plus que de 16 % pour les anciens bénéficiaires de Cie. Les bénéficiaires estiment, dans leur majorité, que le passage par le dispositif a permis d'améliorer leur situation financière.

Depuis la fin des années 1990, le recul des contrats aidés, notamment dans le secteur non marchand, a partiellement renvoyé la question de l'insertion des publics les plus en difficulté aux mesures générales d'allègement des cotisations sur les bas salaires. Ces mesures, qui visent à stimuler la demande de travail peu qualifié dans le secteur marchand, ne peuvent toutefois constituer l'unique réponse aux problèmes spécifiques d'insertion des personnes les plus en difficulté. Le cumul d'obstacles que celles-ci rencontrent dans leur retour à l'emploi appelle notamment la mise en œuvre d'un accompagnement individualisé permettant de construire un parcours vers l'emploi durable.

De ce point de vue, la loi de cohésion sociale de janvier 2005 marque une inflexion significative. En remodelant fortement l'ensemble des dispositifs ciblés et en mettant un frein au redéploiement des interventions publiques vers le secteur marchand, elle devrait permettre un accès accru des bénéficiaires de minima

sociaux aux emplois aidés. Toutefois, malgré les objectifs d'entrées ambitieux fixés pour 2005 aux nouveaux contrats du non-marchand (contrats d'avenir et contrats d'accompagnement dans l'emploi), la montée en charge de ces dispositifs a été très lente au premier semestre 2005, en raison de la complexité de la mise en œuvre décentralisée du contrat d'avenir et des délais d'adaptation des opérateurs à des contrats fortement remodelés. Si le troisième trimestre montre, après trois années de baisse continue, une hausse légère du nombre de bénéficiaires d'un emploi aidé dans le secteur non marchand, il reste que la mise en œuvre décentralisée du contrat d'avenir peut susciter des inquiétudes relatives à la complexité du dispositif et aux risques d'une application inégale selon les territoires.

L'orientation récente des politiques d'emploi et d'insertion vers le renforcement de l'incitation financière au travail

Au-delà du recentrage des politiques de l'emploi sur des mesures générales d'abaissement du coût du travail, plutôt que des instruments ciblés sur le retour à l'emploi des plus en difficulté, l'orientation récente des politiques d'insertion et d'emploi a mis l'accent sur la question de l'incitation financière au travail. Cette focalisation sur la nécessité de rendre le travail rémunérateur (« *making work pay* ») trouve son origine dans les recommandations de l'Ocde dès le milieu des années 1980, avant d'être reprise en 2003 parmi les objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi. Elle repose sur le postulat que l'absence de gain financier suffisant à la reprise du travail limite la volonté de reprendre un emploi, en créant des « trappes à inactivité » pour les allocataires de minima sociaux ou des « trappes à chômage » pour les chômeurs indemnisés.

Cette conception a orienté de nombreuses réformes du système sociofiscal depuis la fin des années 1990, qui ont visé à accroître l'attrait financier d'un travail peu rémunéré¹³ : modification du système d'intéressement (1998), modification du calcul de la taxe d'habitation et de son régime d'exonération (2000), unification des barèmes des aides au logement dans le secteur locatif et lissage de leur diminution à la reprise d'activité pour les bénéficiaires du Rmi (2001-2002), extension des possibilités de cumul temporaire d'un revenu d'activité et des revenus issus des minima sociaux. Ces réformes se sont ensuite poursuivies dans le cadre des réformes de la fiscalité des revenus, avec la diminution de l'imposition de l'impôt sur le revenu, et la création puis l'extension de la prime pour l'emploi.

L'analyse de l'impact de ces réformes fait ressortir la tension existant entre les objectifs d'incitation et de redistribution : si elles ont eu pour effet un gain de niveau de vie pour les individus tout au long de l'échelle des niveaux de vie, il apparaît que ces gains sont inégalement répartis au sein de la population, du fait notamment de la réforme de l'imposition du revenu, qui a bénéficié avant tout aux plus aisés. Ainsi, l'impact des réformes peut être évalué à 180 euros annuels en moyenne pour les 20 % d'individus aux revenus les plus faibles (soit 3,2 % de gain de niveau de vie),

13. Voir notamment Insee, « 2000-2003 : une période de réformes du système de redistribution », *France portrait social*, 2004-2005.

mais à 980 euros annuels (2,4 %) pour les 20 % les plus aisés. En part du revenu initial, les gains de niveau de vie ont ainsi été plus favorables aux deux extrêmes de l'éventail des niveaux de vie que pour les classes intermédiaires. Au sein des individus du premier quintile (20 %), ce sont les plus démunis, et notamment les bénéficiaires de minima sociaux, qui ont le moins gagné à ces réformes.

Cette même tension se retrouve pour partie dans les négociations relatives à l'assurance-chômage, dans lesquelles la volonté de diminuer les risques supposés de désincitation à la reprise d'activité du fait de la perception d'un revenu de remplacement risque d'entraîner un risque accru de pauvreté pour les demandeurs d'emploi peu ou plus indemnisés.

Parmi les réformes mises en œuvre pour améliorer l'incitation financière au travail, l'appréciation du rôle de la prime pour l'emploi (Ppe) reste aujourd'hui largement contrastée. Si ce dispositif vise un objectif de justice sociale, en améliorant systématiquement la situation d'un bénéficiaire en situation d'emploi et en procurant ainsi un gain monétaire au travail, il apparaît que l'ampleur et le ciblage actuel du dispositif présentent certaines limites. Tout d'abord, jusqu'en 2006, la perception en une fois et avec retard, sans relation apparente avec le fait d'occuper un emploi, nuit fortement à la lisibilité du dispositif. En outre, le choix d'un dispositif très largement ouvert (la Ppe bénéficie à plus de 8 millions de ménages) atténue très fortement son caractère redistributif, mais également son impact en termes d'incitation à l'activité.

Tableau 18

Ménages ayant bénéficié de la Ppe au titre des revenus 2002 selon leur niveau de vie

Décile de niveau de vie	Proportion de ménages ayant bénéficié de la Ppe (%)	Ménages ayant bénéficié de la Ppe	
		Montant moyen perçu en 2003 (euros)	Part dans le revenu disponible (%)
D1	36,7	330	2,4
D2	64,0	318	1,7
D3	67,1	306	1,5
D4	66,7	282	1,3
D5	54,0	283	1,1
D6	42,1	304	1,0
D7	35,9	272	0,9
D8	20,6	255	0,7
D9	9,1	231	0,5
D10	3,9	242	0,3
Ensemble	38,4	294	1,2

Champ : ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 60 ans, n'est pas étudiante, et dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul.

Lecture : parmi les 10 % de ménages ayant les plus faibles revenus (D1), 36,7 % ont touché la Ppe d'un montant moyen de 330 euros pour l'année 2003 ; cela représente 2,4 % de leur revenu disponible.

Source : enquête Revenus fiscaux 2002, Insee-Dgi.

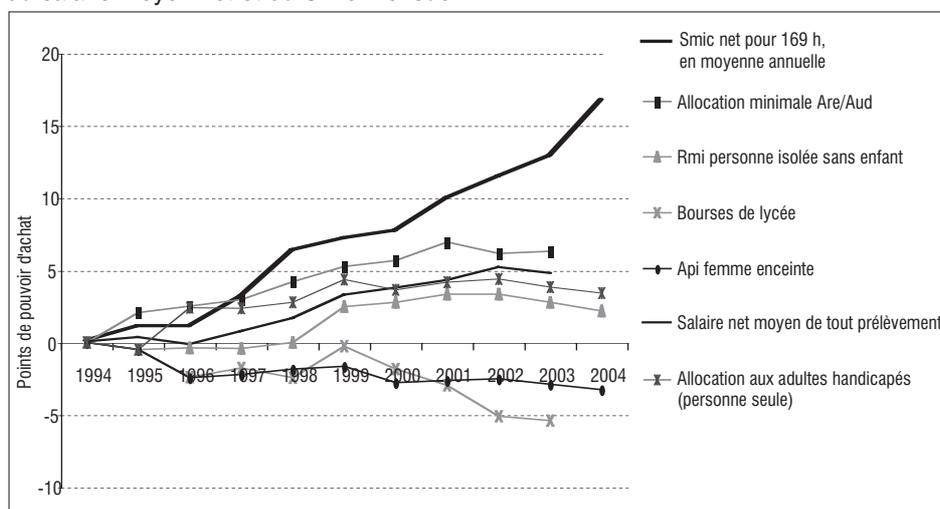
En effet, le montant relativement faible de la Ppe (294 euros par an en 2002, soit en moyenne 1,2 % du revenu disponible) et sa répartition sur l'ensemble de la population (la prime pour l'emploi est perçue par des ménages appartenant à tous les

déciles de revenu) en font une prestation peu redistributive, qui vise en priorité les populations actives à bas salaire et non les plus exposées à la précarité. Sa contribution à la réduction du taux de pauvreté demeure d'ailleurs relativement faible, puisqu'en l'absence de Ppe, celui-ci s'élèverait à 6,1 % au lieu de 6 % en 2002.

Le différentiel entre minima sociaux et revenus du travail s'est également accru sous l'effet des hausses successives du salaire minimum, largement supérieures aux réévaluations du montant des minima sociaux, évolution différenciée que l'Observatoire avait déjà mise en évidence dans son rapport précédent.

Graphique 6

Évolution du pouvoir d'achat de quelques prestations sociales, du salaire moyen net et du Smic mensuel



Source : Insee (indice des prix, salaire moyen, Smic), Unedic (Are, Aud), Drees (Api, Rmi, Aah).

À l'issue de cette série de réformes visant à accroître l'incitation financière à la reprise d'emploi, l'étude de différents cas types permet de conclure à une quasi-disparition des « trappes à non-emploi ». Les estimations réalisées par la Direction de la sécurité sociale pour la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » font ainsi apparaître que, pour la quasi-totalité des configurations étudiées, la reprise d'activité conduit à un gain monétaire. Ces éléments sont confirmés par une étude de la Direction générale du trésor et de la politique économique¹⁴, qui montre qu'en 2004, par rapport à 1998, il n'existe plus de situation entraînant un taux marginal d'imposition supérieur à 100 %. Ces gains monétaires restent toutefois relativement

14. « Les taux marginaux d'imposition : quelles évolutions depuis 1998 », *Diagnostics, prévisions et analyses économiques*, n° 63, mars 2005.

faibles, et peuvent être annulés par la prise en compte d'aides locales, qui peuvent représenter jusqu'à 20 % des aides nationales pour les bénéficiaires de minima¹⁵.

Les politiques d'emploi et d'insertion ne sauraient se limiter au seul objectif d'une plus grande incitation financière au travail

L'importance accordée à la problématique des « trappes à non-emploi » et, plus largement, la mise au premier plan des incitations financières dans les mesures destinées à améliorer l'insertion des plus en difficulté se retrouve, aujourd'hui, dans le plan d'urgence pour l'emploi annoncé par le Premier ministre en juin 2005 et le projet de loi relatif au retour à l'emploi et au développement de l'emploi présenté au Conseil des ministres du 8 novembre 2005 par la ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité.

Ce texte, actuellement en discussion au Parlement, vise en priorité à « favoriser la sortie de l'assistance des allocataires du revenu minimum d'insertion (Rmi), de l'allocation de solidarité spécifique (Ass) et de l'allocation de parent isolé (Api) en encourageant les reprises d'emploi d'une durée suffisante pour assurer l'autonomie financière de ces salariés et de leur famille ».

À cette fin, il met en place un mode d'intéressement commun aux bénéficiaires des trois dispositifs, reposant sur le versement de primes forfaitaires : tout bénéficiaire du Rmi, de l'Ass ou de l'Api qui prendra ou reprendra un emploi d'une durée de plus 78 heures par mois percevra :

- pendant les trois premiers mois, son allocation et son salaire ;
- pendant les neuf mois suivants, une prime mensuelle de 150 euros (avec une bonification de 75 euros par mois pour les familles) ;
- une prime forfaitaire de 1 000 euros au 4^e mois suivant l'embauche ;
- la prime pour l'emploi versée mensuellement et d'un montant moyen de 66 euros.

Ces orientations ne sont pas contestables dans leur principe, les préoccupations de justice sociale au moins autant que d'efficacité économique commandant que la reprise d'un emploi s'accompagne d'un gain financier pour son bénéficiaire. Cependant, la forme retenue pour leur concrétisation pose plusieurs difficultés majeures : en premier lieu, les personnes qui, malgré elles, ont durablement (au-delà d'un an) des parcours professionnels chaotiques (intérim, Cdd, périodes chômées) ou à très petit volume horaire (par exemple, quelques heures de ménage par semaine) échappent au bénéfice de cet intéressement (hormis la prime pour l'emploi) et peuvent n'avoir pratiquement aucun intérêt financier¹⁶ à travailler, ce qui pose une question d'équité ; en second lieu, son calcul est complexe, entravant l'appréhension par les personnes concernées du montant d'intéressement dont elles vont disposer alors que, à ces niveaux de ressources, il est essentiel de pouvoir anti-

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

16. Si l'on tient compte des éventuels frais de transport, de garde d'enfants induits.

ciper ses revenus ; enfin, les multiples effets de seuil qu'elle engendre¹⁷ sont source d'inégalités et de chutes brutales de revenus. Il faut rappeler que, fort de ces constats, la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » en 2005 et le Conseil économique et social en 2003, dans le rapport sur *l'Accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous*, ont fait des propositions (« revenus de solidarité active », « allocation compensatrice de revenu ») dans le sens d'un dispositif d'intéressement unifié plus simple, plus juste et sans effet de seuil.

Il est par ailleurs permis de s'interroger sur la pertinence de politiques d'insertion et d'emploi qui tendraient à se réduire à cette problématique. En effet, il apparaît, tant d'après les éléments empiriques disponibles que d'après les nombreuses études consacrées à ce thème, que l'existence de gains financiers au retour à l'emploi n'est pas un élément déterminant des comportements des bénéficiaires de minima sociaux. En outre, les transitions entre emploi et non-emploi doivent s'analyser comme un continuum de situations, plus que comme des ruptures marquées entre chômage et emploi. Enfin, il apparaît que les obstacles au retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté trouvent leur origine dans des facteurs multiples et bien plus complexes que la seule problématique financière, ce qui justifie des politiques d'insertion et d'emploi centrées sur l'accompagnement de personnes cumulant des difficultés variées.

• **Le gain financier n'est pas le déterminant principal du retour à l'emploi**

Les éléments empiriques issus notamment des enquêtes sur le devenir des bénéficiaires du Rmi ou sur l'insertion sociale des bénéficiaires de minima sociaux¹⁸ infirment assez largement l'hypothèse de l'existence effective de trappes à inactivité.

Ces enquêtes font en effet apparaître un visage des allocataires de minima sociaux bien différent de l'image parfois donnée de personnes « installées » dans l'assistance, qui ne chercheraient pas à travailler en raison du faible gain au retour à l'emploi.

Ainsi, parmi les bénéficiaires du Rmi au 31 décembre 2001, un quart travaille au premier trimestre 2003 (soit un peu plus d'un an après) et près de la moitié recherche un emploi. Parmi ceux qui travaillent, la moitié est encore allocataire du Rmi, soit qu'ils bénéficient de mesures d'intéressement, soit qu'ils travaillent à temps très partiel sans aucune mesure d'intéressement. Les emplois obtenus restent, pour la plupart, des emplois précaires, souvent aidés, et à temps partiel.

Des enquêtes plus anciennes¹⁹ montraient que les chômeurs allocataires de minima recherchaient un emploi aussi activement que les autres chômeurs, sans

17. Seuil sur la durée mensuelle du travail (inférieure ou supérieure à 78 heures) ; seuil sur la durée du contrat de travail (inférieure ou supérieure à trois mois) ; seuil au bout d'un an de travail lorsque les mesures d'intéressement (hors Ppe) s'arrêtent brutalement.

18. Voir notamment A. Belleveille, « Insertion sociale et conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux », *Drees, Études et Résultats*, n° 300, 2004, et « Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux », *Études et Résultats*, n° 320, 2004, ainsi que M. Clément, « Les bénéficiaires du Rmi non inscrits à l'Anpe : des problèmes de santé, des contraintes familiales », *Premières informations, premières synthèses*, Dares, n° 40.3, 2004.

19. Notamment l'enquête sur les sortants du Rmi de 1998.

que l'ancienneté dans le dispositif affecte significativement l'intensité de la recherche. Elles insistaient en revanche sur le faible succès de ces recherches, puisque la moitié des bénéficiaires en recherche d'emploi n'étaient pas convoqués, et, lorsqu'ils l'étaient, leurs entretiens ne débouchaient que très rarement sur une embauche. Seuls 10 % avaient refusé un emploi, et très rarement pour des raisons financières. À l'inverse, l'enquête montrait qu'un tiers des anciens allocataires ayant accepté un emploi n'y trouvaient aucune amélioration de leurs revenus ; un tiers des allocataires ayant retrouvé un emploi ne percevaient d'ailleurs aucune amélioration financière depuis la reprise d'emploi, et 12 % constataient même une dégradation. Ces résultats sont confirmés par une étude récente²⁰, qui met en avant l'absence de lien direct entre incitation financière au retour à l'emploi et comportements effectifs des intéressés, et le rôle joué par des éléments non financiers (âge, situation familiale, contrainte de logement) dans les décisions d'activité. En revanche, la faiblesse – voire l'inexistence – du gain financier à la reprise du travail peut entraver l'insertion professionnelle durable, en maintenant les intéressés dans une situation chronique de pénurie de ressources qui les oblige à faire face simultanément au travail et à la lutte pour la survie quotidienne.

Le comportement effectif d'un nombre important d'allocataires du Rmi n'est donc pas cohérent avec l'approche en termes de trappes, qui se limite aux comportements d'offre de travail. Les conditions du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux et des demandeurs d'emploi restent largement conditionnées par les offres d'emploi disponibles : ainsi, en dépit de l'ensemble des réformes ayant permis d'améliorer le gain financier potentiel au retour à l'emploi, la période récente a vu une augmentation significative du nombre de bénéficiaires de minima sociaux. À l'inverse, la période précédente avait permis pour la première fois une décade importante du nombre de bénéficiaires du Rmi, en raison en premier lieu d'une conjoncture économique particulièrement favorable, mais également de la mise en place de dispositifs d'aide au retour à l'emploi centrés sur les plus en difficulté et les obstacles particuliers qu'ils rencontrent. L'origine des difficultés de retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux semble donc résider avant tout, non dans l'existence de « trappes », mais dans l'insuffisance de la demande de travail dans les phases de conjoncture dégradée, au cours desquelles ils constituent le public le plus durement touché par la pénurie d'emplois peu qualifiés.

• **Des obstacles non financiers au retour à l'emploi des personnes en difficulté**

Les politiques d'emploi et d'insertion doivent donc également intégrer l'existence d'obstacles non financiers à l'accès à l'emploi. Les travaux réalisés sur les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux²¹ mettent en particulier l'accent sur les obstacles liés à l'âge, à la faiblesse des qualifications et de la formation voire à l'illettrisme, aux coûts de la recherche d'emploi (notamment en matière

20. Y. L'Horty, « Que nous apprennent les bénéficiaires du Rmi sur les gains du retour à l'emploi? », rapport de recherche du Centre d'études de l'emploi, 2005.

21. A. Belleville-Pla, *op. cit.*

de transports), mais également aux problèmes de santé ou aux difficultés de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Une étude réalisée pour le compte de la Dares sur les difficultés d'emploi, la santé et l'insertion sociale²² met particulièrement en exergue l'existence de problèmes de santé à l'origine de difficultés d'insertion sociale et d'un éloignement du marché du travail, mais également la difficulté des acteurs de l'insertion et du retour à l'emploi à prendre en compte ces questions de santé dans le travail d'insertion sociale et professionnelle.

Les difficultés de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, si elles ne concernent pas les seuls ménages en difficulté, sont plus particulièrement accrues pour eux, en raison de la faiblesse des ressources dont ils disposent pour faire face aux frais de garde²³. Elles peuvent également être à l'origine d'une aggravation de leur situation de pauvreté, lorsque la situation familiale conduit à un retrait, total ou partiel, du marché du travail, enfermant les familles en difficulté dans un « cercle vicieux » particulièrement difficile à résoudre. On constate en effet une proportion de renoncements à l'activité plus importante pour les femmes appartenant à des ménages précaires ou peu qualifiés, que l'on peut en partie expliquer par les difficultés d'accès à des modes de garde permettant une conciliation entre vie familiale et activité. Il apparaît en effet que le recours aux différents modes de garde varie fortement selon le revenu, les familles les plus modestes recourant moins aux modes de garde payants, ce qui obère leur disponibilité pour une activité professionnelle. Ainsi en 2000, 5 % seulement des enfants des familles les plus modestes étaient accueillis en crèche (contre plus de 20 % pour les enfants de ménages médians ou aisés), 7 % chez une assistante maternelle (13 % pour les enfants de ménages médians ou aisés), et plus de 60 % étaient gardés à leur domicile par un parent bénéficiaire ou non de l'allocation parentale d'éducation (contre 35 % pour les enfants de ménages médians et 14 % pour ceux des ménages aisés).

Ces éléments mettent donc en évidence l'existence d'obstacles non financiers au retour à l'emploi, et la nécessité pour les politiques d'emploi et d'insertion d'intégrer des dimensions très variées. Ainsi les politiques familiales sont-elles un élément déterminant de l'activité des plus pauvres :

- en favorisant le développement de services de garde individuels plutôt que des services d'accueil collectifs, la politique d'accueil des jeunes enfants ne favorise pas suffisamment la redistribution des aides entre les familles les plus aisées et les familles les plus modestes ; de ce point de vue, le dispositif prévu à l'article 6 du projet de loi relatif au retour à l'emploi, qui institue une priorité d'accès aux établissements et services d'accueil de jeunes enfants pour les enfants des bénéficiaires du Rmi, de l'Api et de l'Ass exerçant une activité (lorsque ceux-ci sont seuls ou ont un conjoint exerçant lui-même une activité), marque une inflexion positive ;

22. F. Brun, C. Leymarie, E. Mbia, P. Nivolle, M. Marin, « Difficultés d'emploi, santé et insertion sociale », *Documents d'études*, Dares, n° 106, 2005.

23. Voir notamment la contribution de A. Eydoux, M.-T. Letablier, S. Sylla, « La conciliation vie professionnelle et vie familiale des personnes pauvres ou précaires », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

– l'instauration de dispositifs incitant au retrait d'activité peut avoir des effets pour les femmes les plus en difficulté : les différents bilans de l'allocation parentale d'éducation montrent que cette prestation est défavorable aux femmes les moins qualifiées qu'elle tend à maintenir dans des trajectoires d'emploi précaires, quand elle ne précipite pas leur retrait total du marché du travail. Elle exerce donc un effet de polarisation au sein de la population féminine, avec d'un côté des femmes qui sont assurées de retrouver leur emploi car elles bénéficient d'un congé parental, et de l'autre celles qui, plus vulnérables, cessent leur activité.

Il apparaît donc que l'insertion professionnelle des personnes en difficulté repose, au-delà de la seule problématique des gains financiers au retour à l'emploi, sur la mise en place de dispositifs permettant un accompagnement personnalisé prenant en compte les difficultés particulières de chaque individu, et la construction de parcours suivis d'insertion, dont l'emploi durable n'est parfois que l'aboutissement, une fois surmontés les obstacles liés à la situation familiale, aux difficultés de santé, à la formation ou aux transports. Les différents dispositifs d'emploi aidé, à condition qu'ils s'inscrivent dans cette logique de parcours de réinsertion durable, sont des instruments essentiels du retour à l'emploi et de la lutte contre la pauvreté.

L'orientation des politiques d'insertion vers la problématique des trappes à inactivité, outre son efficacité limitée, notamment en période de faible croissance et de chômage élevé, n'apparaît pas forcément cohérente avec les objectifs de réduction de la pauvreté : l'érosion croissante des revenus de remplacement et de transfert par rapport aux revenus d'activité, qu'elle concerne les minima sociaux ou les systèmes d'indemnisation du chômage, conduit à des situations d'accroissement de la pauvreté ou de « trous » dans les systèmes de transfert. Dans le même temps, les dispositifs d'incitation à la reprise d'emploi peuvent avoir des effets pervers importants, notamment en incitant à la reprise d'emplois de mauvaise qualité et/ou à faible rémunération, qui risquent de se traduire par un développement du nombre de travailleurs pauvres.

Privations et contraintes multiples pèsent sur les modes de vie des personnes pauvres et l'accès aux droits fondamentaux

Les inégalités de dépenses de consommation : reflet des contraintes budgétaires

Dans une économie de marché, les difficultés dans l'accès à la consommation sont les éléments les plus visibles de la pauvreté. La mesure de ces difficultés permet d'approcher la pauvreté vécue comme un sentiment de privation ; elle est aussi parmi les plus difficiles.

Dans la plupart des pays anglo-saxons, pour des raisons en grande partie historiques, la pauvreté est ainsi encore aujourd'hui mesurée à partir d'un panier de

biens, jugés essentiels pour garantir des standards minimaux de confort. Le seuil de pauvreté y est défini comme le niveau de ressources monétaires nécessaire pour atteindre ces standards. La définition du panier de biens à prendre en considération implique alors la construction d'un consensus social sur ce que doivent être des conditions de vie décentes partagées par tous et sur les conditions de la monétarisation des biens et services considérés.

La plupart des économies développées qui ont adopté cette mesure de la pauvreté ont cherché à l'enrichir progressivement. Ainsi, au Royaume-Uni, la construction récente d'indicateurs de privation a fait l'objet d'une longue procédure de consultation, associant les personnes elles-mêmes selon leur classe d'âge, pour définir avec les individus les privations qui caractérisent la pauvreté²⁴. À titre d'exemple, le fait de ne pouvoir chauffer son logement et celui de ne pas disposer de deux paires de chaussures par personne, adaptées au temps qu'il fait, ont été considérés comme les principales caractéristiques de la pauvreté par les adultes enquêtés; chez les enfants, c'est le fait de ne pouvoir passer une semaine de vacances par an loin de la maison ou de nager en piscine une fois par mois, qui est ressorti comme sentiment de privation le plus durement ressenti.

Cette approche de la pauvreté par la consommation, qui met en évidence les difficultés des individus à subvenir à certains besoins fondamentaux (alimentation, logement, habillement...), se fragilise dans une société complexe, où la quasi-totalité de la production de richesse est monétarisée, la plupart des produits consommés sont transformés et où l'accès à certains services de base est un élément essentiel d'une existence décente. L'approche de la pauvreté par la consommation pose alors la question des capacités des individus (dans le sens anglo-saxon de *capabilities*): possibilités de maintenir durablement des conditions de vie décentes²⁵, mais aussi possibilités de participer au corps social et d'accéder à certains droits fondamentaux.

En France, les choix de consommation des ménages paraissent avant toute chose déterminés par le niveau de revenu²⁶. L'étude réalisée à partir de l'enquête Budget de famille de l'Insee²⁷ permet d'analyser les écarts de consommation entre les ménages à bas revenus et les autres ménages: en moyenne, les premiers ont une dépense inférieure de 36 % aux ménages médians; cet écart varie de 60 % dans les dépenses de transports à 15 % dans les dépenses de tabac et d'alcool.

24. Department of Work and Pension, « *Measuring child poverty consultation* », 2003.

25. Sur les questions méthodologiques posées par les approches de pauvreté par la consommation, on se reportera aux débats intervenus aux États-Unis en 1995 à l'occasion de la réforme de la directive 14 de 1978, Office Management and Budget, National Research Council, *Measuring Poverty. A New Approach*, 1995.

26. A. Bayet, C. Chambaz, Y. Guegano, J.-M. Gourriez, « Les choix de consommation des ménages: une question de revenu avant tout », Insee, *Économie et Statistique*, n° 248, 1991.

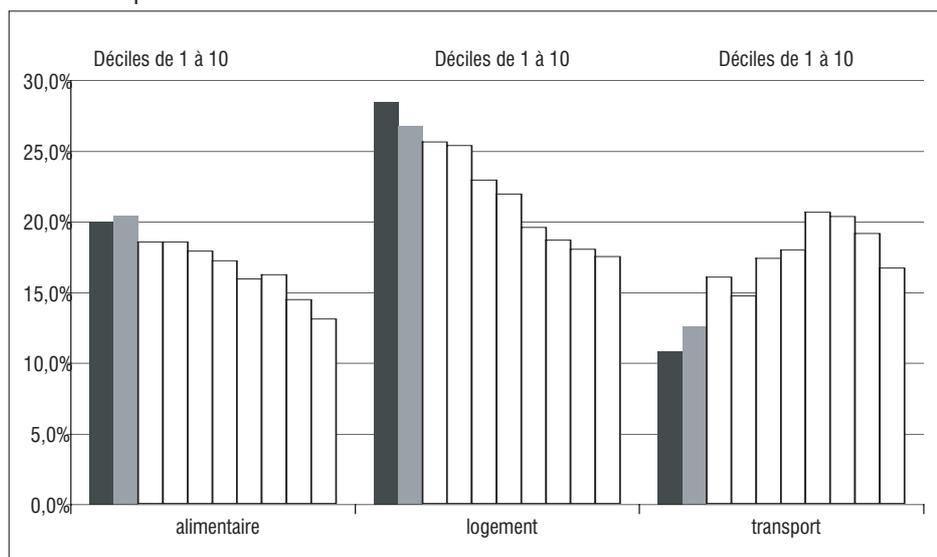
27. Voir M. Anguis, « Les structures de consommation des ménages à bas revenus », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

Des différences de dépenses de consommation entre ménages riches et ménages pauvres

Les résultats disponibles sur la structure des dépenses des ménages montrent que les différences de consommation entre ménages ne marquent pas un clivage binaire « riches/pauvres », mais concernent à des degrés divers l'ensemble de la société.

Graphique 7

Distribution des coefficients budgétaires de l'alimentation, du logement et des transports selon les déciles de niveau de vie



Lecture : les dépenses d'alimentation représentent en moyenne 20 % de la dépense de consommation des ménages appartenant au premier décile de niveau de vie.

Source : Insee, enquête Budget de famille 2001 - exploitation Drees.

En particulier, les dépenses de logement (loyers, charges, travaux courants d'entretien, eau, gaz, électricité et autres combustibles) constituent le poste le plus important pour ceux qui ont les plus faibles revenus : leur poids dans le total de la consommation des ménages du premier décile de niveau de vie s'élève à 28,5 % et diminue rapidement pour se stabiliser autour de 18 % pour les trois derniers déciles. Les dépenses d'alimentation ponctionnent 20 % du budget des 20 % des ménages les plus pauvres, alors qu'elles ne représentent que 13 % pour les plus aisés.

Une hiérarchie semble ainsi se dégager entre les différents postes de consommation :

- les postes de dépenses jugés difficilement compressibles, qui correspondent à des besoins « fondamentaux » des individus (logement, alimentation), occupent une part d'autant plus importante dans les budgets que les revenus des ménages sont faibles ;

-
- à l'inverse, la part dans le budget des ménages des postes qui apparaissent comme moins prioritaires (hôtels et restaurants, transports, loisirs et culture) croît avec la richesse ;
 - enfin, certains postes (santé et « autres biens », incluant notamment l'assurance), correspondant à ce qu'on pourrait qualifier des « biens intermédiaires », semblent peser de façon quasi égale sur tous les ménages.

Deux postes, qui pèsent singulièrement dans le budget des ménages à bas revenus sans pouvoir être considérés comme des besoins fondamentaux des individus, échappent à la typologie ainsi énoncée :

- les dépenses de communication, essentiellement constituées par les communications téléphoniques : alors que le coefficient budgétaire de ce poste se situe de manière assez uniforme (autour de 3 %) pour l'ensemble des ménages dont le niveau de vie appartient aux huit déciles supérieurs, il est plus élevé pour le cinquième des ménages les plus pauvres (respectivement 4,1 % pour le premier décile et 3,7 % pour le deuxième décile) ;
- de la même manière, les dépenses d'alcool et de tabac ne dépassent 3,5 % de la consommation que chez les ménages des deux premiers déciles (soit respectivement 320 et 330 euros de dépense moyenne annuelle par unité de consommation).

Plusieurs explications de ces exceptions peuvent être avancées à partir de l'analyse des modes d'organisation des marchés concernés (présence de quasi-monopoles et caractère relativement indivisible de la consommation), mais aussi des modes de vie (addictions, effets de mode).

Une autre différence entre ménages tient au fait que les ménages à bas revenus achètent plus fréquemment leurs vêtements dans les grandes surfaces alimentaires et au marché, et moins souvent dans les commerces de détail, en particulier pour l'achat de vêtements destinés aux femmes de plus de 25 ans.

Alors que l'alimentation constitue déjà le deuxième poste de dépenses des ménages les plus pauvres, près d'un ménage sur cinq du premier décile déclare qu'il utiliserait d'éventuelles ressources supplémentaires à cette fin (contre un ménage sur vingt parmi ceux du cinquième décile). Cette approche des inégalités de consommation montre le poids des privations alimentaires dans la pauvreté. L'évolution des prix du logement et de l'alimentation grève le budget des ménages pauvres. Ces travaux posent la question des possibilités de choix de consommation qu'ont les personnes après prise en compte des dépenses incompressibles, comme le logement²⁸.

28. Compte tenu du poids du logement dans les dépenses des ménages à faible revenus, plusieurs associations demandent l'introduction d'une notion de « reste à vivre » dans les dispositifs sociaux.

Les différences de consommation alimentaire et de qualité des produits consommés révélatrices des situations de pauvreté

La présentation par grands postes de dépense dans l'enquête Budget de famille ignore largement les effets de différenciation entre produits au sein d'un même poste budgétaire, notamment la différence de qualité des produits consommés entre ménages riches et ménages pauvres. Elle ne suffit pas également à décrire l'impact sur les modes de vie des inégalités de consommation.

Des consommations restreintes aux produits de base

L'enquête permanente sur les Conditions de vie des ménages montre que, en 2004, 5 % de la population française n'ont pas les moyens financiers de manger de la viande, du poulet ou du poisson tous les deux jours. Ces ménages se trouvent surtout chez les inactifs, les employés, dans les tranches d'âge des moins de 30 ans et des 40-49 ans et 50-59 ans. Ce sont plutôt des familles monoparentales ou des

Encadré 3

Exploitation de l'enquête Budget des familles pour mesurer les écarts de consommation entre ménages riches et ménages pauvres

Afin d'appréhender les caractéristiques de la consommation des ménages ayant les plus faibles revenus, on peut analyser leurs structures de consommation par grands postes budgétaires, pointant ainsi des domaines où les dépenses sont particulièrement réduites par rapport au « ménage moyen ».

Le niveau de vie des ménages est élaboré selon une échelle d'équivalence standard, qui tient compte de la composition des ménages et permet de les comparer entre eux. Les ménages sont classés par décile en fonction de leur niveau de vie : le premier décile (ménages à bas revenus) correspond aux 10 % de ménages ayant les plus faibles niveaux de vie, le deuxième décile correspondant aux 10 % de ménages suivants, etc. Les ménages médians sont ici définis comme les ménages appartenant au cinquième décile des ménages (ayant le revenu qui sépare la population française en deux), les ménages riches comme ceux appartenant au 9^e décile (soit les 10 % de la population ayant les revenus les plus élevés).

Les dépenses de consommation des ménages couvrent les dépenses supportées par les ménages pour acquérir des biens et services de consommation. Elles excluent les dépenses consacrées à l'acquisition de logements et les gros travaux d'entretien ou d'équipement qui constituent de la formation de capital, et celles consacrées à l'acquisition d'objets de valeur. La nomenclature des produits est celle conseillée par Eurostat. Elle se décompose en douze grands postes de dépenses : les produits alimentaires et les boissons non alcoolisées, les boissons alcoolisées qui correspondent à une consommation à domicile, les autres étant comptabilisés dans les dépenses de consommation de restauration, tabac et stupéfiants, les articles d'habillement et les chaussures, le logement (loyers, charges, travaux courants d'entretien, eau, gaz et électricité et autres combustibles), l'ameublement, l'équipement ménager et l'entretien courant de la maison, les services médicaux et de santé qui correspondent uniquement aux débours effectués par les ménages, les transports (achat et entretien de véhicules et utilisation de services de transport), les communications (services postaux, achat et utilisation de téléphones), les loisirs et la culture, l'enseignement, les hôtels, restaurants et cafés et les autres biens et services.

personnes seules, vivant plus fréquemment dans des villes de grande et moyenne taille du pourtour méditerranéen, du Sud-Ouest, du Bassin parisien et du Nord.

Selon la même source, dans 3 % des ménages « il arrive qu'une personne passe une journée sans prendre au moins un repas complet par manque d'argent, au cours des deux dernières semaines ».

- **Une structure de consommation des ménages pauvres analogue, mais un arbitrage différent entre prix, quantité et qualité selon les produits**

La distribution par poste de dépense des différents produits consommés varie peu selon le revenu, sauf pour quelques produits²⁹ ; la différenciation entre ménages peut ainsi s'opérer pour d'autres raisons : la marque, la qualité, la diversité et la quantité des produits consommés. Le poids de chacun de ces facteurs est toutefois difficile à documenter.

Les ménages dont l'alimentation est « *pauvre en fruits et légumes* » sont très majoritairement ceux qui disposent de bas revenus³⁰. Dans la période récente, plusieurs éléments semblent indiquer une dégradation à cet égard : les enquêtes du Crédoc sur l'ensemble de la population montrent que les achats de fruits frais se sont réduits de 3 % en valeur entre 2001 et 2003³¹. Cette évolution, qui est préoccupante sur le plan sanitaire, s'explique pour partie par l'impact sur les prix des produits frais de conditions climatiques défavorables en 2003 et 2004.

- **Cet arbitrage est très variable selon le statut socio-économique, le sexe, l'âge et le niveau d'éducation des personnes**

La croissance du niveau d'éducation peut faire reculer le niveau absolu de dépenses alimentaires : c'est le cas pour les légumes, les corps gras et les viandes. Les moins diplômés consacrent une plus forte proportion du budget à la viande (25,5 % contre 20,0 % pour les plus diplômés) mais aussi aux matières grasses (2,5 % contre 1,7 %). À l'inverse, pour les produits céréaliers, on n'observe pas de relation avec le diplôme et, toutes choses égales par ailleurs, la part des boissons alcoolisées est plus importante chez les plus diplômés (10,3 %).

Des conséquences nutritionnelles défavorables aux ménages pauvres

De faibles variations au niveau de l'équilibre alimentaire global peuvent cependant avoir des conséquences nutritionnelles importantes, surtout pour les populations défavorisées.

À un niveau agrégé certes, on ne constate pas de différences significatives au niveau des apports énergétiques totaux sans alcool (Aesa) et des apports en macronutriments (en % de l'Aesa) des adultes et enfants issus de ménages pauvres par rapport aux adultes et enfants dont le revenu familial est supérieur au seuil de pauvreté.

Concernant la densité nutritionnelle de l'alimentation, les femmes adultes issues de ménages défavorisés présentent une densité de leur ration en certaines vita-

29. Voir F. Caillavet *et al.*, « L'alimentation comme dimension spécifique de la pauvreté », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion 2005-2006*, La Documentation française.

30. F. Caillavet *et al.*, *op. cit.*

31. F. Léhuédé, « Symboles d'un modèle alimentaire en déclin, les fruits frais n'ont plus la cote », *Crédoc, Consommation et modes de vie*, n° 178, octobre 2004.

mines antioxydantes plus faible que celle des femmes adultes de revenu plus élevé. De même, d'autres études ont montré que cette plus faible densité nutritionnelle coïncide avec la prévalence plus importante de pathologies cancéreuses et cardio-vasculaires observée parmi les populations défavorisées françaises.

Les répercussions de la contrainte nutritionnelle des ménages pauvres sont aujourd'hui assez bien identifiées, notamment en matière d'obésité. Dans la plupart des pays industrialisés, les populations de faible statut socio-économique sont plus touchées par l'obésité que les classes aisées. Bien que les prévalences de l'obésité et du surpoids y soient parmi les plus faibles d'Europe, la France n'y fait pas exception. Les résultats de l'enquête auprès des élèves en classe de troisième indiquent que 4,5 % des enfants d'ouvriers qualifiés (et 7,4 % des enfants d'ouvriers non qualifiés) étaient obèses en troisième, alors que c'est le cas de moins de 0,7 % des enfants de cadres. Ces résultats se retrouvent³² dans d'autres enquêtes auprès d'enfants de 2 à 17 ans : 4,6 % des enfants étaient obèses dans les foyers ayant des revenus mensuels inférieurs à 915 euros, alors que ce pourcentage était de 3,1 % pour des revenus intermédiaires situés entre 1 906 euros et 2 287 euros, et de 0,9 % pour des revenus supérieurs à 3 811 euros.

Malgré les effets significatifs de la couverture maladie universelle, des difficultés persistantes des ménages pauvres en matière de santé

Les inégalités sociales de santé demeurent fortes en France. On meurt plus tôt et les problèmes de santé surviennent plus précocement et de façon plus marquée au sein des groupes de population socialement défavorisés. On peut même parler d'un continuum d'excès de risque de mortalité, de morbidité et de handicap, proportionnel au désavantage social. Les inégalités sociales de santé n'ont pas eu tendance à se réduire au cours des dernières décennies³³. Les raisons se trouvent à la fois dans les conditions de vie des personnes, dans l'accès et le recours aux soins. Les personnes les plus vulnérables cumulent les difficultés par une exposition aux risques supérieure et un accès difficile à l'information et aux soins. Elles cumulent aussi des difficultés dans de nombreuses dimensions de la santé, en particulier face aux maladies (cardio-vasculaires, différents types de cancers, santé bucco-dentaire, santé mentale...) et à leurs déterminants (alcool, tabac, nutrition...).

Les inégalités d'espérance de vie par catégorie socioprofessionnelle et par niveau de revenu ont tendance à se creuser

L'espérance de vie résume pour partie ces inégalités de santé. La différence d'espérance de vie à 35 ans entre un ouvrier et un cadre était de 6,5 ans jusqu'à la fin des années 1990, ces disparités de mortalité persistant aux âges élevés. On observe une surmortalité du groupe ouvriers – employés pour toutes les causes³⁴. Les plus fortes disparités sont observées pour les causes dues à l'alcool.

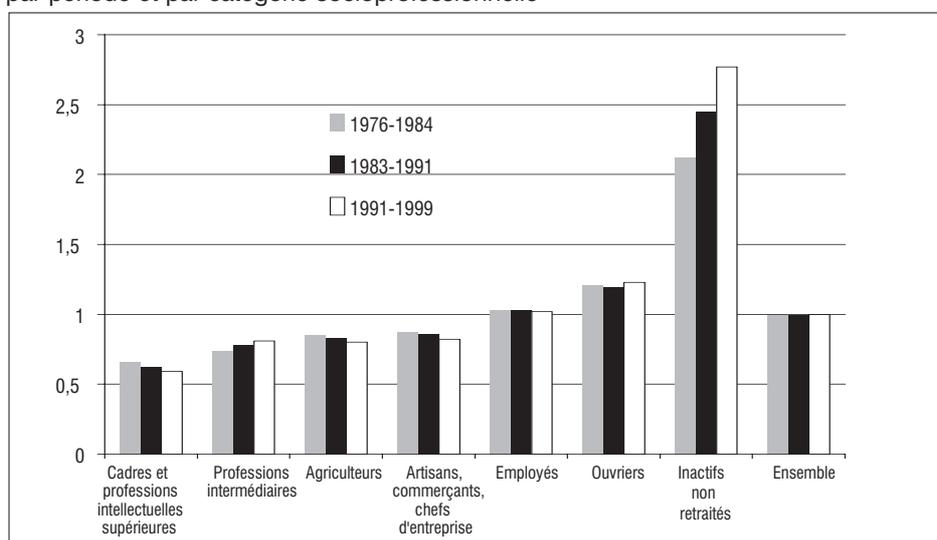
32. Ministère de la Santé – Inserm, *L'Obésité et le surpoids en France-Résultats de l'enquête ObEpi 2003*.

33. Drees, *Données sanitaires et sociales en France en 2004*, La Documentation française.

34. Haut Comité de la santé publique, *La Santé en France 2002*. Rapport, La Documentation française, 2002.

Les dernières enquêtes disponibles³⁵ confirment cette dégradation de la situation : entre le début des années 1980 et le milieu des années 1990, l'espérance de vie à 35 ans a certes augmenté pour toutes les catégories sociales, mais les écarts d'espérance de vie entre catégories socioprofessionnelles se sont creusés chez les hommes alors qu'ils restaient stables chez les femmes. Les différences de mortalité demeurent beaucoup plus modérées chez les femmes que chez les hommes : d'après la mortalité par sexe et âge observée au milieu des années 1990, l'espérance de vie à 35 ans des femmes cadres dépasse de 3 ans celle des ouvrières, contre un écart de 7 ans entre les hommes cadres et les ouvriers.

Graphique 8
Indicateurs standardisés de mortalité des hommes entre 35 et 80 ans
par période et par catégorie socioprofessionnelle



Source : Insee.

Corrélié à la catégorie socioprofessionnelle, le risque de décès est également fortement corrélé au niveau du revenu³⁶. Cette relation existe tout au long de la distribution des revenus, indépendamment de la région concernée.

35. C. Monteil, I. Robert, « Les différences sociales de mortalité : en augmentation chez les hommes, stables chez les femmes », *Insee Première*, juin 2005.

36. F. Jusot, « Mortalité et inégalités de revenus en France », document de travail, <http://www.delta.ens.fr>.

Une morbidité pour partie liée aux situations de précarité

Les inégalités sociales de santé se manifestent pour de nombreuses populations précaires dans des champs tels que celui des maladies cardio-vasculaires et respiratoires, du diabète, de certains cancers (œsophage, voies aéro-digestives supérieures, col de l'utérus), de la santé bucco-dentaire, de la santé mentale (souffrance psychique, troubles du comportement, dépression), des maladies ostéo-articulaires³⁷, ainsi que de certaines maladies infectieuses (tuberculose, infections au virus hépatite B ou C). Un récent travail a montré que la prévalence du portage du virus de l'hépatite B est en effet trois fois plus élevée chez les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CmuC) que chez les non-bénéficiaires; pour le virus de l'hépatite C, le taux de prévalence est 3,5 fois plus élevé chez les bénéficiaires de la CmuC que chez les non-bénéficiaires.

L'enquête auprès des usagers des centres d'hébergement et de distribution des repas chauds réalisée en 2001 indiquait que 25 % d'entre eux déclaraient des états dépressifs (3 % en population générale), 14 % déclaraient des problèmes respiratoires (contre 6 % en population générale), 10 % des problèmes ostéo-articulaires et 10 % des problèmes digestifs. On constatait aussi que 30 % des femmes déclarent des migraines (contre 7 % en population générale), peut-être dues à des troubles non corrigés de la vue, tandis que les hommes indiquent des séquelles d'accidents ou de maladie³⁸.

Des problèmes de santé liés aux conditions de vie, notamment pendant l'enfance

Les inégalités de santé sont déterminées par les inégalités de conditions d'existence, d'éducation, d'emploi, de logement, de loisirs; ces inégalités agissent sur les modes de vie, notamment sur les comportements alimentaires, les pratiques à risque, l'exposition objective aux maladies et aux accidents. De plus, état de santé dégradé et précarité agissent l'un sur l'autre. À titre d'exemple, la souffrance psychique, les troubles du comportement, les états dépressifs et les autres problèmes de santé mentale ressortent constamment dans les travaux sur la santé des plus démunis; les enfants ne sont pas épargnés par ces problèmes. Il semble que, subies de manière prolongée, les conditions de vie des personnes en situation précaire soient à même d'induire, de déclencher ou de révéler des pathologies latentes et d'expliquer ainsi une plus grande prévalence de pathologies avérées dans les milieux défavorisés. À l'inverse, mal identifiées et non soignées, de telles maladies peuvent conduire, au travers de parcours d'échecs scolaires et professionnels, à l'exclusion professionnelle et sociale. Les inégalités de santé apparaissent dès le plus jeune âge, les enfants des ménages pauvres ayant plus souvent des problèmes d'asthme et Orl, des céphalées et migraines, des problèmes dentaires, des troubles mentaux et des insomnies. Qu'il s'agisse de surcharge pondérale sévère ou de

37. E. Cambois, « Les personnes en situation sociale difficile et leur santé », in *Les Travaux de l'Observatoire national de pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*, La Documentation française.

38. B. De la Rochère, « La santé des sans domicile usagers des services d'aide », *Insee Première*, n° 893, 2003.

surpoids modéré, la proportion d'enfants en surcharge pondérale apparaît nettement plus importante en zone d'éducation prioritaire (Zep). Les enfants scolarisés en Zep présentent également près de deux fois plus de dents cariées que dans les autres zones. Ces dents cariées restent plus souvent sans soins. S'agissant des troubles de la vision, la fréquence globale des anomalies constatées lors de l'examen est équivalente en et hors Zep, mais le pourcentage d'anomalies connues avant l'examen et la part des enfants portant des lunettes était inférieur en Zep. Les troubles et retards de langage sont également plus marqués en Zep.

L'enquête périnatale de 2003³⁹ confirme l'existence de disparités sociales tant dans le déroulement de la grossesse (suivi médical ou tabagisme) que dans son issue (prématurité ou poids de naissance). La très grande majorité (95 %) des professions intermédiaires, des employées de la fonction publique et des cadres effectuent toutes les visites recommandées par la loi (7 au total). En revanche, plus de 10 % des ouvrières non qualifiées et 15 % de femmes sans profession n'effectuent pas la totalité de ces visites. La différence entre ménages se manifeste enfin de façon particulièrement importante pour le tabagisme. Parmi les fumeuses, un cinquième (22 %) des ouvrières non qualifiées consentent à arrêter de fumer avant le troisième trimestre de leur grossesse, tandis que plus des trois cinquièmes (62 %) des femmes cadres consentent à cet effort de sevrage tabagique. Ainsi, au troisième trimestre de leur grossesse, 22 % des femmes fument, de façon très différenciée selon la profession avec 9 % des femmes cadres et jusqu'à 38 % des ouvrières non qualifiées.

**Les différences de recours au système de soins :
entre généralistes, urgence et renoncement**

On constate aussi des spécificités dans l'accès aux soins des personnes les plus démunies. Le milieu social semble exercer une influence significative sur la nature de la consommation de soins. Des études ont montré par exemple une opposition marquée entre les personnes issues de ménages dont la personne de référence est un ouvrier, qui privilégient les dépenses hospitalières, et les personnes issues de ménages dont la personne de référence est cadre, qui privilégient les dépenses ambulatoires. Au sein des dépenses ambulatoires, l'écart de dépense le plus élevé entre les cadres et les ouvriers concerne le recours aux médecins spécialistes et les dépenses optiques⁴⁰.

La Cmu a levé la plus grande partie des obstacles d'ordre économique à l'accès aux soins. Il n'en reste pas moins que des personnes aux faibles revenus ne recourent pas aux soins. Le non-recours des personnes pauvres au système de soins s'explique en partie par une inadéquation entre le dispositif classique de soins et les situations particulières des personnes défavorisées. S'agissant des enfants, 60 % des avis et recommandations fournis lors des bilans de santé à l'école ne sont suivis d'aucun effet parce que les soins préconisés ne rentrent pas dans les habitudes

39. Enquête nationale périnatale 2003, *Compléments de cadrage : les disparités sociales en matière de santé périnatale et apports des autres sources*, Drees, février 2005.

40. D. Raynaud, « Les déterminants individuels des dépenses de santé : l'influence de la catégorie sociale et de l'assurance maladie complémentaire », Drees, *Études et Résultats*, n° 378, 2005.

(recours au spécialiste notamment...) ou parce qu'ils requièrent une démarche « active » de la part des patients.

L'accès efficient aux soins implique l'utilisation en temps utile des services de santé de façon à obtenir le meilleur résultat possible en termes de santé. L'utilisation des services dépend de la prédisposition de l'individu à utiliser des services, de sa capacité à se procurer ces services et de son état de santé (perçu ou anticipé)⁴¹. Or les personnes défavorisées prêtent moins d'attention aux différents symptômes, sont moins informées sur les maladies et sur les circuits de soins et font preuve d'un plus grand scepticisme envers la médecine.

Au-delà des facteurs économiques, les difficultés d'accès aux soins et à la prévention des personnes les plus en difficulté dépendent aussi de multiples facteurs psychologiques ou culturels tels que le rapport à son propre corps et à sa santé, la crainte que l'on peut avoir d'un mauvais diagnostic alors qu'on supporte la charge d'une famille, la méconnaissance des circuits de soins⁴².

Si elle manifeste un progrès très significatif pour l'accès aux soins de ses bénéficiaires, la Cmu complémentaire ne suffit pas à contrebalancer les conséquences sanitaires de la pauvreté

La couverture maladie complémentaire, qui bénéficie à 4,7 millions de personnes, a permis une amélioration significative de la situation en matière d'accès aux soins et de santé de ceux qui en bénéficient. Les déclarations de renoncement aux soins pour des raisons financières, qui concernent essentiellement les soins dentaires, optiques et de spécialistes, sont réduites de plus de moitié quand les personnes sont couvertes par une assurance complémentaire.

Toutefois cinq millions et demi de personnes étaient encore dépourvues de couverture complémentaire en 2003⁴³, dans un cas sur deux pour des raisons financières. La CmuC demeure en effet marquée par un très fort effet de seuil (587 euros par mois⁴⁴ au 1^{er} juillet 2005), excluant de fait de nombreuses personnes en situation de pauvreté. La réforme de l'assurance-maladie a en partie comblé cette carence par la création d'une aide à l'acquisition d'une complémentaire de santé. En août 2005, 113 000 assurés bénéficiaient de cette aide, ce qui est faible par rapport au nombre de bénéficiaires potentiels (2 millions).

L'accès à la Cmu ne garantit pas en tant que tel l'accès effectif aux soins à ses bénéficiaires. 15 % des bénéficiaires de la Cmu interrogés déclarent qu'il leur est arrivé qu'un médecin ou un autre professionnel de santé refuse de les revoir ou de les recevoir parce qu'ils sont bénéficiaires de la Cmu. Les professionnels de santé le plus souvent cités sont les médecins spécialistes (7 % des personnes

41. P. Lombrail, « Accès aux soins », A. Leclerc *et al.*, *Les Inégalités sociales de santé*, Inserm, La Découverte, 2000.

42. I. Parizot, « Trajectoires sociales et modes de relation aux structures sanitaires » in J. Lebas, et P. Chauvin, *Précarité et santé*, Flammarion, 1998.

43. J.-F. Chadelat, « La répartition des interventions entre les assurances maladie obligatoire et complémentaires en matière de dépenses de santé », rapport 2003.

44. Le seuil de pauvreté était de 645 euros/mois en 2003 (au seuil de 50 % du revenu médian).

interrogées), les dentistes (6 %) et, pour une moindre part, les médecins généralistes (2 %) ⁴⁵.

Les statistiques d'activité de l'association Médecins du monde confirment l'existence de difficultés de ce type. Alors que 81 % des patients de Médecins du monde devraient théoriquement bénéficier d'une couverture maladie, l'association constate que 80 % des consultants se présentent sans aucun droit ouvert. Ce décalage concerne principalement les bénéficiaires potentiels de l'aide médicale d'État (Ame), qui sont plus de 92 % à ne pas faire valoir leurs droits. S'agissant des difficultés d'accès aux soins, l'association insiste sur l'absence d'information des étrangers sur le système de soins français. Il semble également que les étrangers fassent assez fréquemment l'objet de refus de soins. Il apparaît toutefois dans ces données que, au-delà des restrictions d'accès à l'Ame, le pourcentage des bénéficiaires potentiels de l'assurance-maladie qui n'accèdent pas à ce droit reste significativement élevé, même après la mise en place de la Cmu.

Tableau 19

Évolution des droits potentiels à la couverture maladie parmi les patients reçus par Médecins du monde entre 2001 et 2004 (en %)

	2001	2002	2003	2004
Assurance-maladie	41	37	37,1	35,9
Aide médicale État	50	53	53,7	45,1
Aucun droit	9	10	9,2	19

Source : rapport de l'Observatoire de l'accès aux soins de Médecins du monde, 2005.

Un phénomène structurel d'éviction des ménages pauvres sur le marché du logement

L'Observatoire avait initié, dans ses rapports précédents, un important travail d'analyse des difficultés d'accès au logement des ménages pauvres. Compte tenu du caractère central des problématiques de logement dans les difficultés quotidiennes des ménages pauvres, il lui semble essentiel d'en rappeler ici les principales conclusions.

La non-couverture des besoins en logements, généralement estimée dans une fourchette allant de 400 000 à 500 000 unités, pèse de multiples façons sur les ménages pauvres : en les rejetant à la périphérie du marché du logement, en induisant le surpeuplement des logements existants, en maintenant durablement des formes d'habitat précaire ou insalubre.

45. B. Boisguérin, « État de santé et recours aux soins des bénéficiaires de la Cmu », Drees, *Études et Résultats*, n° 294, mars 2004.

La croissance rapide de la demande de logements depuis trente ans, en moyenne de 0,8 % chaque année supérieure à celle de la population, trouve pour partie sa source dans la réduction de la taille des ménages liée à la recomposition des structures familiales et au vieillissement. Mais elle n'a rien de mécanique. Elle résulte notamment du choix collectif de maintenir à domicile des personnes âgées.

Le surpeuplement des logements des ménages pauvres

Les situations de surpeuplement de logement se sont sensiblement réduites depuis 1988 pour l'ensemble des ménages (passant de 9,5 % à 6,8 %), se concentrent sur les ménages pauvres, qui demeurent une fois sur cinq dans un logement surpeuplé.

Tableau 20

Conditions de logement des ménages (en %)

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

Champ : ménages de deux personnes et plus.
Source : enquêtes Logement 1988 et 2002, Insee.

Le développement de l'hébergement chez des tiers

Le nombre de personnes hébergées chez des tiers représente depuis une dizaine d'années une proportion relativement stable de la population de l'ordre de 1,7 % (soit, en 2002, près de 980 000 personnes). Il a augmenté de 50 000 personnes en six ans⁴⁶. Parmi les personnes hébergées, on peut considérer comme des « hébergés contraints » les personnes de 18 ans ou plus qui ne cherchent pas de logement indépendant et n'en auraient pas les moyens financiers ou celles qui

46. A. Lafferrère, « L'hébergement d'après les enquêtes Logement », *Document de travail*, Mipes, mai 2003.

indiquent être hébergées en raison de difficultés financières⁴⁷. Les hébergés contraints ainsi définis représentent plus du tiers du nombre total des hébergés (376 000 en 2002), dont 262 000 jeunes. Parmi ces derniers, 60 000 sont étudiants, 81 000 sont chômeurs, et 94 000 occupent un emploi (dont 20 000 à temps partiel).

En s'appuyant sur la même enquête, dans son rapport 2005 sur le mal-logement, la Fondation abbé Pierre a évalué entre 150 000 et 300 000 le nombre de personnes hébergées chez des tiers faute d'autres solutions, et à 1 million le nombre total de personnes hébergées. Selon ce même rapport, le revenu moyen des personnes hébergées représente environ la moitié de celui de la population du même âge. Un allocataire du Rmi sur six, un allocataire de l'Api sur dix recourent à un hébergement chez un proche⁴⁸.

Tableau 21

Effectif des personnes hébergées, en milliers

Lien avec la personne de référence	Contraints	Non contraints	Ensemble
Enfants de la personne de référence ou de son conjoint	262	195	457
Autre parent de la personne de référence ou de son conjoint	77	233	310
Ami ou amie de la personne de référence	38	98	136
Pensionnaire, sous-locataire	0	64	64
Domestique ou salarié(e) logé(e)	0	6	6
Total	376	597	973

Champ : ménages ordinaires, France métropolitaine.
Source : enquête Logement 2002.

Ces situations d'hébergement peuvent contribuer à aggraver les problèmes de surpeuplement. De plus, bien souvent, les personnes hébergées ne sont pas considérées comme prioritaires pour l'attribution de logements sociaux. Elles ne bénéficient pas non plus des aides à la personne dans la mesure où elles n'acquittent pas de loyer ; et elles ne sont pas non plus systématiquement considérées comme à charge pour l'aide au logement que pourrait éventuellement percevoir le ménage qui les héberge.

47. Ces données ne comptabilisent pas les jeunes qui regagnent le domicile parental à l'issue de leurs études ; voir Djirikian et Laflamme, « Les formes marginales de logement », *Document de travail*, Ined, 2006. Selon les estimations de ces auteurs, le nombre de personnes hébergées varie de 416 000 à 1 412 000 personnes.

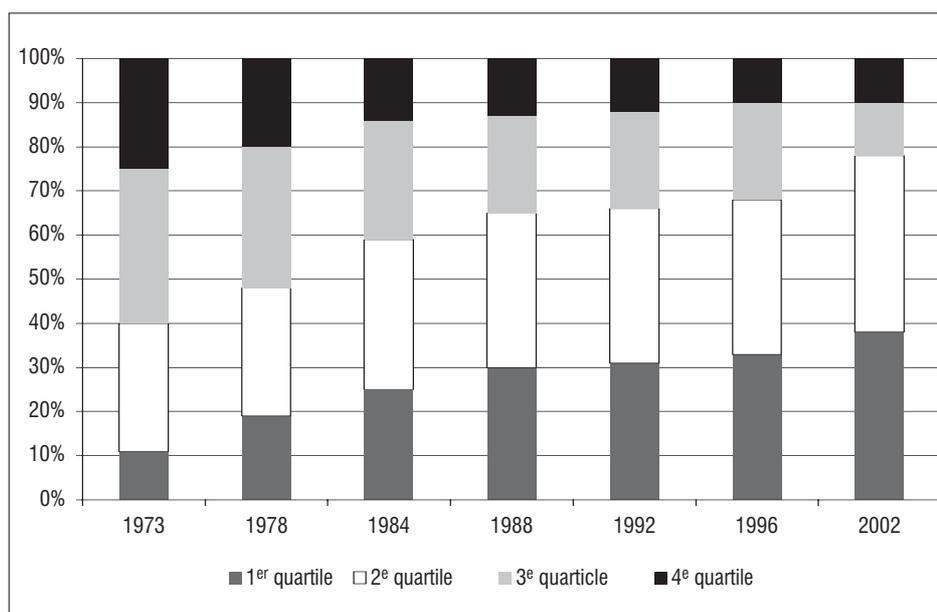
48. A. Belleville-Pla, *op. cit.*

Une tendance au recentrage du parc social sur les ménages pauvres

Le parc Hlm, destiné à l'origine à l'ensemble de la population, se spécialise de plus en plus au profit des ménages les plus pauvres : la part des ménages à bas revenus a régulièrement progressé et corrélativement celle des ménages plus aisés s'est réduite.

Graphique 9

Composition de la population locataire du parc social



Source : Insee, enquête Logement 2002.

Les ménages pauvres se retrouvent dans les logements les plus anciens et de moins bonne qualité

La tendance à la paupérisation du parc social s'accompagne de la concentration des locataires à bas revenus sur les segments les plus anciens de ce parc : 40,5 % des ménages à bas revenus sont dans des logements construits entre 1962 et 1974 pour une moyenne de 34 % pour l'ensemble des ménages⁴⁹ ; à l'inverse, 9,2 % de ces ménages à bas revenus habitent des logements construits depuis 1990, pour une moyenne de 15,1 % pour l'ensemble des ménages.

Interrogés sur la qualité des logements, les ménages à bas revenus sont nettement plus nombreux que les autres à considérer comme médiocres l'insonorisation de leur logement, l'entretien des parties communes de leur immeuble et sa sécurité.

49. J.-C. Driant, A. Jacquot, C. Rieg, « Les ménages pauvres et leur logement », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*, La Documentation française.

Tableau 22

Taux de jugement « médiocre » pour trois caractéristiques du logement pour les locataires du parc social

	Insonorisation du logement médiocre	Entretien des parties communes médiocre	Sécurité du quartier moyenne ou médiocre
Ménages à bas revenus	41,3	22,7	56,5
Ménages modestes	32,7	14,2	52,0
Autres ménages	2,0	13,3	51,1
Ensemble des ménages	32,6	15,6	52,5

Source : Insee, enquête Logement 2002.

La propriété devient de plus en plus inaccessible aux ménages pauvres

Il existe un fort écart entre ménages dans l'accès à la propriété des logements. Alors qu'environ 57 % des ménages étaient propriétaires ou accédants en 2002, cette proportion n'était que de 35 % pour les ménages à bas revenus. Cet écart s'est accentué depuis 1988 : 47 % des ménages à bas revenus étaient alors propriétaires ou accédants.

Tableau 23

Statut d'occupation des ménages en 1988 et 2002

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

Source : Insee, enquête Logement 1988 et 2002.

Une progression forte des loyers qui se répercute plus durement sur les ménages pauvres

On l'a vu, le logement pèse de plus en plus dans le budget des ménages pauvres. Après avoir crû à un rythme très rapide, l'indice général des loyers, dont le calcul a été récemment réformé, a connu une nette décélération à partir du milieu des années 1990. Entre 1997 et 2001, il s'est relativement stabilisé dans une fourchette de progression allant de 1,5 % à 2,5 %. Depuis 2001, il a eu tendance à se redresser sensiblement, principalement du fait de la croissance de l'indice des coûts de la construction, ce qui, compte tenu de la modération de l'évolution des prix à la consommation, conduit à une progression sensible en termes réels.

La progression des loyers a été générale, elle s'est particulièrement répercutée sur les ménages pauvres. On constate une progression de l'ordre de 80 % entre 1988 et 2002 du loyer mensuel moyen versé par les ménages pauvres. Cette progression, qui a été particulièrement sensible dans le secteur privé (+104 %), est supérieure à la progression observée pour l'ensemble des locataires (+71,6 %).

Tableau 24

Loyer mensuel moyen et taux d'effort net selon le type de ménage

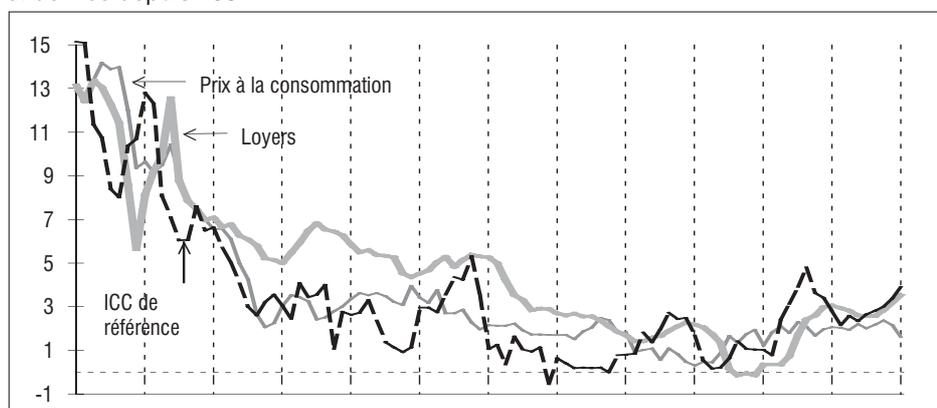
	Aide mensuelle moyenne			Taux d'effort net		
	1988	2002	Évolution (en %)	1988	2002	Évolution (en points)
Ménages pauvres	143	222	55,2 %	12,9 %	16,1 %	3,2
<i>Secteur social</i>	151	222	47,0 %	7,6 %	10,0 %	2,4
<i>Secteur privé</i>	130	222	70,8 %	19,0 %	25,7 %	6,7
Ménages modestes	111	152	36,9 %	11,4 %	16,7 %	5,3
Autres ménages	84	117	39,3 %	12,9 %	16,1 %	3,2
Ensemble des ménages	108	170	57,4 %	12,7 %	16,2 %	3,5

Source : Insee, enquête Logement 2002.

Après prise en compte des aides au logement, le taux d'effort net des ménages pauvres est du même niveau que celui de l'ensemble des ménages (16 %). Ce taux d'effort est toutefois très variable selon le secteur : de 10 % dans le parc social, il est de l'ordre de 26 % dans le parc privé.

Graphique 10

Évolution de l'indice général des loyers, des prix à la consommation et de l'icc depuis 1981



Source : Insee, enquête trimestrielle Loyers et charges.

Une situation paradoxale : des loyers en moyenne plus chers au mètre carré pour les ménages pauvres que pour les ménages riches

Les ménages appartenant au premier décile de revenu paient en moyenne un loyer au mètre carré significativement plus élevé que celui que paient les classes

moyennes (cinquième décile des revenus) et équivalent à celui que paient les plus riches (dixième décile). Un facteur explicatif aux évolutions des caractéristiques de la population pauvre aujourd'hui : plus jeune et plus urbaine que par le passé et plus souvent locataire.

Selon une recherche récente⁵⁰, dans un contexte de marché très inélastique (position de monopole des propriétaires) et de développement du tiers payant des aides, cette hausse des loyers au mètre carré serait liée à l'extension des aides personnelles au logement aux étudiants (aussi appelé « bouclage » des aides au logement), le montant des aides se traduisant en tout ou partie par des augmentations de loyers. Cette analyse n'est pas consensuelle⁵¹ ; l'Observatoire n'est pas en mesure de tester la validité de cette hypothèse et constate que les conclusions qui peuvent en être tirées sont controversées.

50. G. Fack, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés? », *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005.

51. Cette hypothèse était déjà avancée par Lafferère et Le Blanc en 2002. Elle est vigoureusement contestée par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées dans son dernier rapport, *Face à la crise : une obligation de résultat*, La Documentation française, décembre 2005.

Chapitre 3

Territoires et pauvreté

CE chapitre présente les résultats de travaux monographiques réalisés dans plusieurs bassins d'emploi de métropole et dans les départements d'outre-mer.

Pour la première fois depuis sa création, l'Observatoire a réalisé un ensemble d'études sur la pauvreté dans les départements d'outre-mer. À partir de l'enquête Budget de familles, il a estimé des seuils locaux de bas revenus et analysé les dépenses et les restrictions de consommation des ménages. La mobilisation des données relatives aux minima sociaux, aux politiques d'emploi et aux politiques locales d'insertion permet de dresser le panorama des réponses publiques apportées dans les Dom pour lutter contre la pauvreté dans des contextes caractérisés par des taux de chômage particulièrement élevés.

En métropole ou dans les Dom, les études locales apparaissent de plus en plus nécessaires car il existe une forte diversité des figures locales de la pauvreté. En outre, ces développements illustrent les apports de l'échange entre les savoirs statistiques et pratiques sur la pauvreté. Ils interrogent nos modalités de capitalisation de la production locale de connaissance.

Non seulement les taux de pauvreté varient fortement sur l'ensemble du territoire mais, surtout, les formes territoriales de pauvreté ne sont pas identiques. Entre la pauvreté des zones industrielles en déclin, celle des zones rurales enclavées, celle des centres-villes des villes moyennes, celle des banlieues des grandes agglomérations ou celle des départements d'outre-mer, il existe des différences significatives. La compréhension des contextes territoriaux est nécessaire à une meilleure prise en compte des situations concrètes, des mécanismes d'entrée et de sortie de la pauvreté.

Depuis vingt ans, notre pays a fait le choix d'une plus grande décentralisation des politiques sociales. Ce choix repose sur le postulat d'une plus grande efficacité, lorsqu'ils sont déterminés au niveau local, des instruments transférés : aide sociale, dispositifs d'insertion et, depuis 2003, gestion de prestations légales (Rmi).

En matière de pauvreté, les fondements de ce postulat sont au moins triples :

- le constat d'une grande variabilité des situations locales (selon une logique de différenciation) ;
- la nécessité de disposer de l'information apportée par la comparaison des expériences locales (selon une logique expérimentale) ;
- le sentiment d'une supériorité de l'action locale participative sur les dispositifs « importés » du niveau national (logique participative).

Chacun de ces fondements, notamment le premier, reste insuffisamment documenté. Les premiers constats faits dans les précédents travaux de l'Observatoire¹ ont donné les indications d'une forte diversité des figures locales de la pauvreté, mais les éléments explicatifs de cette diversité restent encore largement à discuter. C'est pourquoi l'Observatoire a estimé nécessaire de lancer de nouvelles études sur ce sujet.

Cette carence peut sembler paradoxale en présence d'une littérature abondante et d'une forte demande : en même temps que la décentralisation, se sont en effet développées les obligations de « diagnostic territorial » ou de « schémas » d'organisation à l'échelle départementale ou infradépartementale, qui sont le plus souvent le point d'entrée de politiques contractuelles² entre collectivités publiques (collectivités locales, État, Caf...) et impliquent la mise à disposition de données locales et d'éléments de comparaison.

Cette carence se manifeste par l'impossibilité de décomposer au niveau départemental les données de taux de pauvreté monétaire. Elle n'est pas propre à la France : la plupart de nos partenaires, encouragés en cela par la Commission européenne dans le cadre du processus des Plans nationaux d'action pour l'inclusion (Pnai), s'interrogent sur la manière d'avoir une déclinaison territorialisée des grands indicateurs de pauvreté.

Dans ce contexte, la réorganisation en cours de notre système d'information sur la pauvreté est marquée par :

- la profusion des observations locales³, soit sous forme d'atlas sociaux, soit par la création d'institutions partenariales à vocation généraliste (mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes, mission d'information sur l'exclusion sociale en Île-de-France, dispositif régional d'observation sociale en

1. L. Davezies, E. Korsu, « Essai de géographie de la pauvreté », *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*, La Documentation française.

2. On peut citer les plans départementaux d'insertion, les contrats de ville, les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, les Plie...

3. La synthèse des travaux de l'Insee au niveau local réalisée par M. Mansuy et D. Pallez en 2002 recensait plus de quatre-vingts publications sur ce thème ; voir « Dimensions territoriales de la pauvreté », *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*, La Documentation française.

Provence-Côte d'Azur...), soit même par des institutions plus spécialisées (comme les observatoires locaux du logement...) ;

- l'identification de nouvelles têtes de réseau : Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus), Observatoire des territoires...

Cette recomposition doit permettre un enrichissement de la connaissance de la pauvreté sans remettre en cause les acquis : les approches plus localisées présentent certes des carences dans la disponibilité et l'actualité des sources statistiques ; elles permettent néanmoins de se situer au plus près de l'expérience vécue de la pauvreté et de l'approcher ainsi dans sa globalité sociale et économique, y compris en mettant en évidence son ancrage dans l'histoire et la culture de chaque territoire.

Les monographies de plusieurs territoires montrent la pertinence des démarches visant à faire dialoguer les savoirs statistiques et d'autres savoirs, notamment celui des travailleurs sociaux, des associations de solidarité et des populations concernées elles-mêmes. En se confrontant, les différentes sources, non seulement se complètent (notamment sur les questions mal prises en compte localement par le dispositif statistique que sont le logement et le poids des communautés culturelles), mais aussi le plus souvent se valident ou, à défaut, établissent les limites de l'état des connaissances, et enfin, parfois, peuvent contribuer à leur adaptation mutuelle.

Il s'agit ici d'analyser la pauvreté non plus seulement comme l'ensemble des caractéristiques dont seraient porteuses les personnes pauvres, conçue de façon binaire comme une catégorie homogène distincte du reste de la société, mais de revenir au sens le plus général de la pauvreté⁴, définie comme la faible capacité des individus à avoir accès à des niveaux de consommation et de revenu, inscrite dans une communauté locale, marquée par sa culture propre, ses difficultés particulières et formant un jeu d'acteurs à double sens avec les politiques publiques.

Les territoires de pauvreté en France : toujours plus urbains

Une pauvreté concentrée dans quelques régions

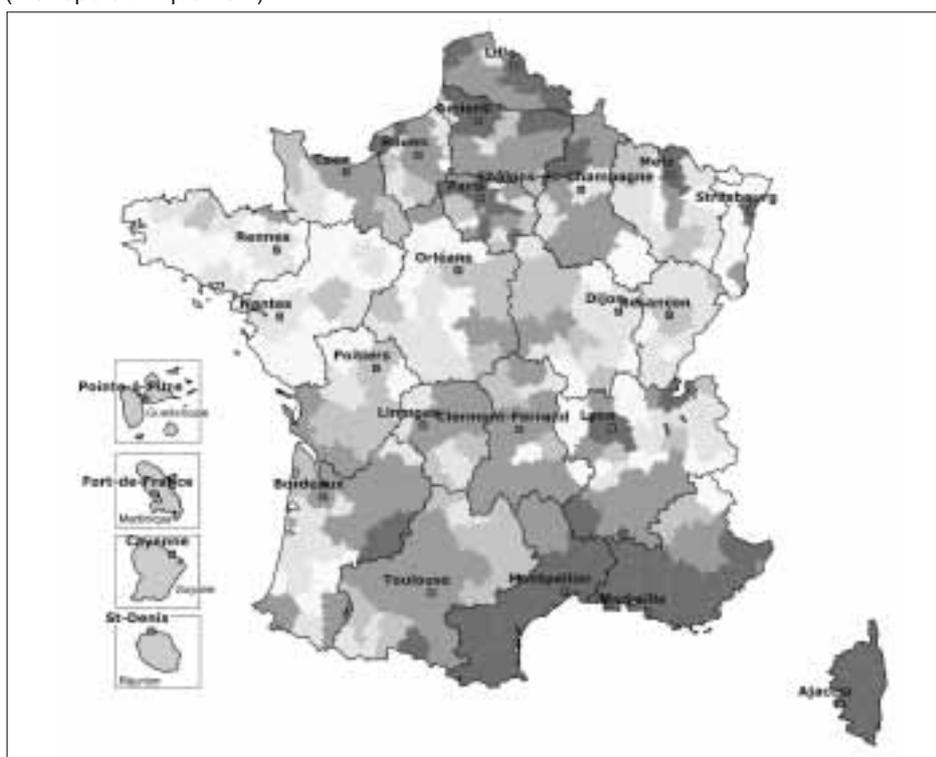
Les zones d'emploi qui concentraient en 2001 les plus grandes inégalités dans la distribution des revenus fiscaux, mesurées par le ratio interdécile – dont on sait qu'il évolue de façon assez semblable au taux de pauvreté monétaire – se localisaient en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Corse, en Languedoc-Roussillon, Picardie, Île-de-France, dans le Nord-Pas-de-Calais et les Ardennes. À cette géographie s'ajoutent également quelques grandes agglomérations qui sont autant de

4. Ainsi, pour Sen, « ce que l'on perçoit comme une privation peut varier d'une société à l'autre, et, du point de vue du sociologue, ces variations sont des objets d'étude objective. Nous pouvons débattre du mode exact sur lequel les jugements normatifs doivent prendre en compte ces variations sociales, mais l'opération primordiale qui consiste à diagnostiquer l'indigence ne peut qu'être sensible à la façon dont divers types de difficultés sont perçus dans une société en question. Nier cette relation, ce n'est pas être super-objectif mais super-stupide », in A. Sen, *Repenser l'inégalité*, Seuil, 2000.

points dans des zones relativement épargnées par la pauvreté (Bordeaux, Toulouse, Pau, Limoges, Clermont-Ferrand, Saint-Étienne, Orléans, Poitiers, Besançon, Strasbourg, Mulhouse, Annecy, Lyon).

Carte 1

Ratio interdécile du revenu fiscal par zone d'emploi en 2001
(métropole uniquement)



Source : Insee-Dgi 2001 (Observatoire des territoires).

Le rapport interdéciles du revenu fiscal décrit les inégalités de revenu déclaré. Il ne permet pas de décrire les inégalités de niveau de vie car il ne tient pas compte des prestations sociales.

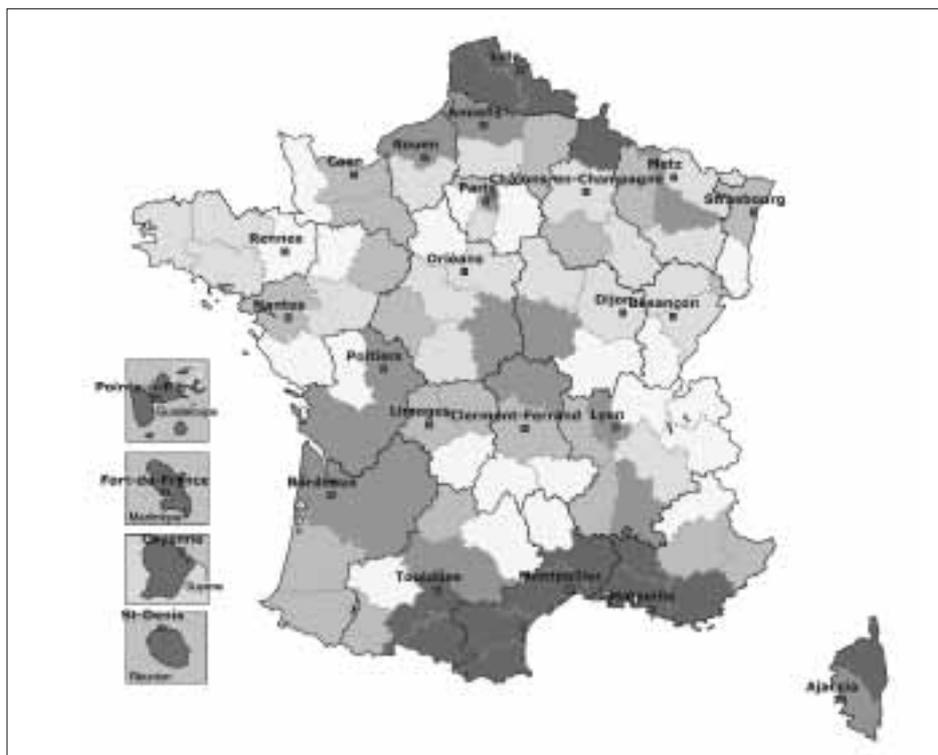
Cette cartographie confirme celle qu'avait réalisée l'Observatoire en 2001 à partir des données de la Cnaf sur les populations de moins de 65 ans à bas revenus. Elle se juxtapose pratiquement à la carte de la densité du territoire, à l'exception de certaines agglomérations de l'Ouest qui semblent plus protégées (Nantes, Rennes, Angers, Tours) et de certaines zones à dominante rurale qui y sont au contraire intégrées (dans le Bourbonnais, le Massif central et les Alpes notamment).

Ces exceptions localisées sont d'ailleurs moins apparentes dans l'examen de la géographie, avec un découpage départemental, des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion en 2004. Compte tenu de l'effet induit par le changement

d'échelle, qui – selon le poids démographique de la zone d'emploi concernée – gomme ou amplifie les phénomènes de pauvreté très localisés, cette carte est largement analogue à la carte des ratios interdéciles. Contrairement à la précédente, elle inclut les départements d'outre-mer dans son champ et montre par ailleurs l'amplitude des phénomènes de pauvreté dans ces départements.

Carte 2

Part des bénéficiaires du Rmi par département en 2004
(pour 1 000 personnes de 20 à 59 ans)

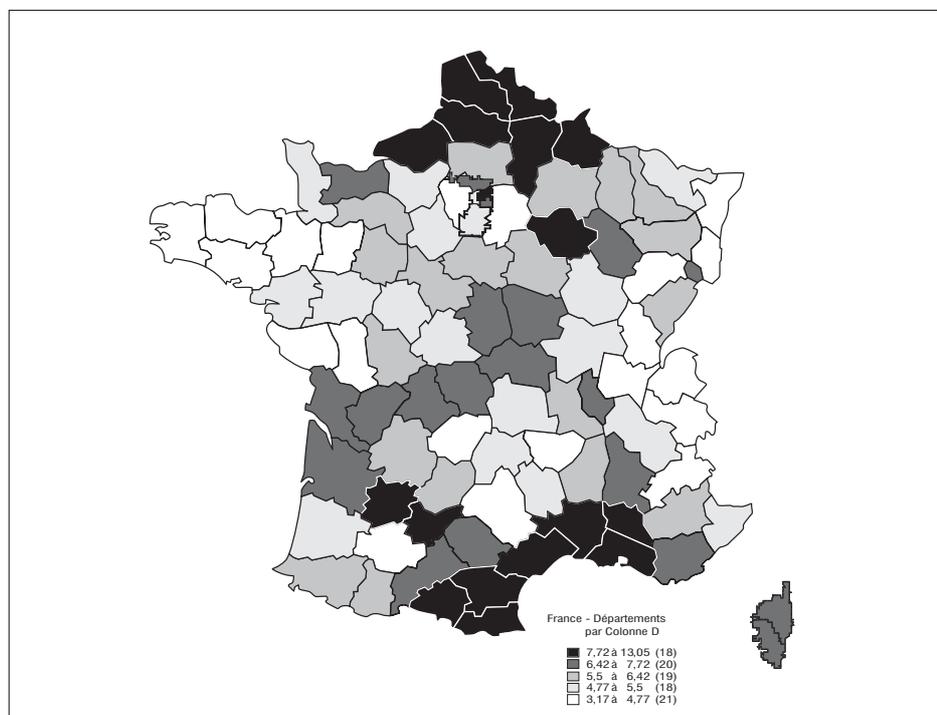


Source : Cnaf 2004 (Observatoire des territoires).

Le nombre d'allocataires du Rmi de moins de 60 ans est rapporté à la population de 20 à 60 ans du territoire correspondant.

Un résultat quasiment identique apparaît enfin dans l'examen d'un troisième indice de pauvreté qu'est la répartition sur le territoire des bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CmuC).

Carte 3
Part des bénéficiaires de la CmuC en 2003 (en %)



Source : Drees (Observatoire des territoires).

La complémentaire Cmu ou CmuC est attribuée, sous conditions de ressources, à toute personne résidant en France de manière stable et régulière.

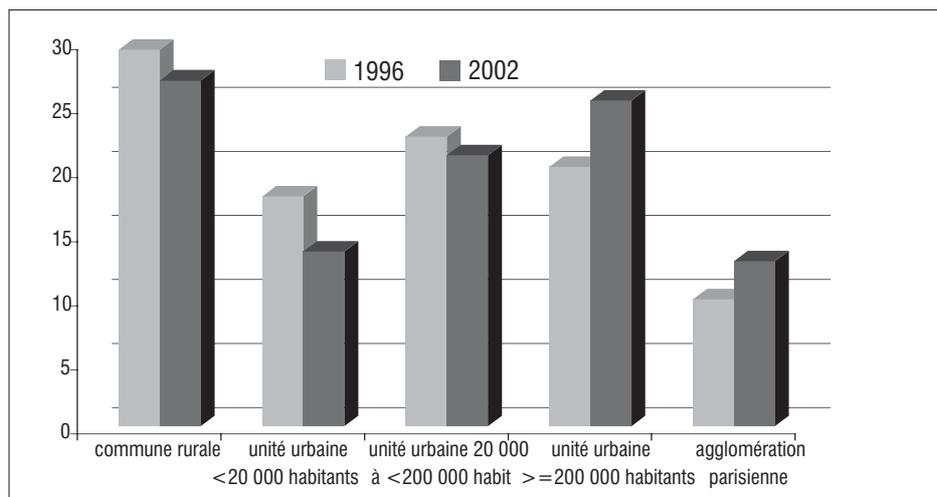
La conclusion principale qui se dégage de ces trois observations est qu'il existe un lien fort entre la concentration géographique de la population dans son ensemble et les phénomènes de pauvreté. La géographie de la pauvreté française est aujourd'hui principalement urbaine.

Une pauvreté toujours plus urbaine

Les données sur la pauvreté monétaire disponibles au niveau national confirment la plus grande concentration géographique de la pauvreté. Entre 1996 et 2002, les ménages pauvres (au seuil de 50 % du revenu médian) ont eu tendance à habiter de moins en moins dans les territoires les moins denses et de plus en plus dans les grandes agglomérations, c'est-à-dire les unités urbaines de plus de 200 000 habitants et l'agglomération parisienne, dont les taux de pauvreté ont significativement augmenté : le nombre de personnes pauvres s'est accru dans ces zones de 8 % entre 1996 et 2002. Ainsi, en 2002, plus d'un individu pauvre sur trois vivait dans une grande agglomération.

Il n'en reste pas moins que le risque d'être pauvre demeure plus élevé en zone rurale (25 %) : une personne sur quatre continue de résider dans une commune rurale.

Graphique 11
Répartition spatiale de la pauvreté : comparaison 1996-2002



Source : Insee-Dgi, Erf, 1996 et 2002.

Encadré 4

Le poids de la pauvreté urbaine est minoré par le mode de calcul du taux de pauvreté monétaire

Les résultats sur la répartition spatiale des pauvres, comme celle par type de ménages, sont sensibles aux conventions retenues pour mesurer les revenus nets. Plusieurs études récentes⁵ ont notamment mis en évidence la sensibilité de cette répartition à la prise en compte des « loyers fictifs », intégrés au revenu dans les comptes nationaux et qui devraient l'être d'ici quelques années dans les données d'enquêtes auprès des ménages. Lorsqu'on ajoute un supplément de revenu (le « loyer fictif ») aux propriétaires occupant leur logement, les contours de la pauvreté sont sensiblement modifiés : la pauvreté est moins souvent rurale et plus souvent le fait de jeunes urbains locataires qu'avec la convention actuelle ; en particulier, les ménages ruraux ne représentent plus que 22 % des ménages à bas revenus lorsqu'on tient compte des loyers imputés, contre 32 % auparavant. Cette différence s'explique en grande partie parce qu'il y a davantage de propriétaires à la campagne, que la prise en compte des loyers fictifs conduit à écarter de la population à bas revenus.

5. R. Marquier, « Imputation de loyers fictifs aux propriétaires occupants – quel impact sur les contours de la population pauvre », *Document de travail*, Insee F0307, 2003. J.-C. Driand, A. Jacquot, « Loyers imputés et inégalité de niveau de vie », *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005.

L'observation locale est incontournable pour comprendre la formation des situations de pauvreté

Les déterminants des situations territoriales de pauvreté se combinent aujourd'hui de multiples façons

La pauvreté se situe dans les centres des villes moyennes et à la périphérie des grandes villes

Les monographies disponibles montrent que la pauvreté se localise le plus souvent au centre des agglomérations (par exemple à Bordeaux ou Nancy⁶). La pauvreté n'est ainsi pas extérieure au périmètre communal : bien au contraire, les centres des aires urbaines sont partout plus touchés par la pauvreté que leur périphérie ; ce phénomène est particulièrement net dans les aires qui ont connu d'importantes restructurations industrielles (Saint-Étienne, Sochaux, Montbéliard). Les travaux de l'Observatoire l'ont également constaté dans le canton de Saint-Chamond (voir encadré). Seuls semblent faire exception à ce constat les centres villes des plus grosses agglomérations françaises (Paris et Lyon), qui enregistrent moins de pauvreté que leur banlieue⁷.

Ces constats sont le plus souvent expliqués par la distance géographique entre les aires d'emploi et les aires de résidence⁸. L'apparition de poches de pauvreté dans les petites couronnes urbaines serait ainsi au croisement de choix contraints en matière de résidence et de logiques de localisation de l'emploi variables selon les secteurs d'activité.

L'éloignement de l'emploi de la résidence des ménages pauvres est une situation susceptible de se pérenniser dans la mesure où la distance entre le lieu de résidence et les zones d'emplois représente un obstacle à la recherche d'emploi. M. Fitoussi, E. Laurent et J. Maurice⁹ décrivent cet effet d'« hystérésis spatiale », qui a au moins deux ressorts :

- la distance accroît les coûts de recherche d'emploi (notamment en transport) et réduit l'information disponible : si les firmes recourent à des méthodes de

6. Voir M. Mansuy, D. Pallez, « Dimensions territoriales de la pauvreté : synthèse des travaux Insee », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*, La Documentation française, et L. Hauret, « Analyse économique de la dimension géographique de la pauvreté », Cnaf, *Les Dossiers d'études*, avril 2004.

7. M. Mansuy, D. Pallez, *op. cit.* De même, aux États-Unis, Glaeser, Kahn et Rappaport montrent que 17,5 % des ménages résidant en centre-ville vivent en dessous du seuil de pauvreté alors que ce taux passe à 6,9 % pour les ménages vivant à la périphérie.

8. Depuis une étude de Kain en 1968, la plupart des pays anglo-saxons considèrent que la distance géographique (*spatial mismatch*) entre les aires d'emplois et les lieux de résidence est le principal déterminant dans l'apparition des situations locales de pauvreté dans les quartiers afro-américains. Kain, « The spatial mismatch hypothesis : three decades later », in L. Gobillon, H. Selod et Y. Zenou, « Spatial mismatch : from the hypothesis to the theories », *Discussion Paper*, n° 3740, 2003.

9. M. Fitoussi, E. Laurent, J. Maurice, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, rapport du Conseil d'analyse économique, 2003.

recrutement local, comme la publication de l'offre d'emploi dans un journal local ou l'inscription de l'offre sur un panneau d'affichage, elles limitent fortement les chances des agents résidant à une certaine distance d'occuper cet emploi ;

- la distance peut également dissuader les agents économiques d'accepter un travail, dans la mesure où les coûts de transport croissent généralement avec la distance séparant le lieu de travail du lieu de résidence.

Les relations entre la pauvreté et le chômage de longue durée¹⁰ sont complexes et varient dans le temps et l'espace : si la corrélation entre les taux de pauvreté (au sens de la Cnaf) des zones d'emploi avec leur taux de chômage de longue durée était globalement faible en 2000 (coefficient de 0,3) sur tout le territoire, elle est toutefois significative (coefficient de 0,6) pour les zones d'emploi à dominante urbaine ou semi-urbaine (coefficient de 0,7).

Ce lien entre chômage et pauvreté en zone urbaine se retrouve dans la décomposition au niveau le plus fin de la relation dans les grandes aires urbaines, qui aboutit même à une quasi-superposition des aires géographiques du chômage de longue durée et du taux de ménages à bas revenus : on le constate dans le cas de Bordeaux. À une plus petite échelle, ce constat peut également être fait dans le canton de Saint-Chamond, pour lequel le contraste est fort avec les territoires ruraux ou périurbains des coteaux de la vallée du Gier.

Encadré 5

Quand le décalage spatial est lié à un processus de désindustrialisation : le canton de Saint-Chamond

La monographie du pays de Gier¹¹ met en évidence le poids de l'histoire économique et sociale d'un territoire dans la formation des situations de pauvreté. La pauvreté dans la vallée du Gier est entièrement liée à la première industrialisation, celle de la métallurgie lourde, associée aux industries traditionnelles du textile et de la verrerie, et au reflux de ces industries depuis trois décennies.

En particulier, le canton de Saint-Chamond mêle pauvreté et un chômage de masse :

- Le rapport interdécile des revenus fiscaux avant transferts sociaux est nettement supérieur (5,08) à celui du département (4,66). 38,3 % des allocataires de la Caf sont à bas revenus, contre 30,1 % dans l'ensemble du département. Un allocataire sur deux est titulaire d'un minimum social (contre 43,1 % dans le département).
- Le taux de chômage au sens Insee (16 %) était en 1999 nettement supérieur à la moyenne de la Loire (12,6 %). Ce taux a augmenté de 2,2 points entre 1990 et 1999, alors que dans le même temps il se réduisait sur les autres cantons de la vallée. Entre 1999 et 2003, les effectifs de salariés du secteur privé se sont réduits de 9,3 % (-17 % pour l'emploi féminin). La part des demandeurs d'emploi de plus d'un an (29 %) et de plus de deux ans (9 %) était en 1999 élevée. L'offre

10. L. Davezies, E. Korsu, *op. cit.*

11. E. Maurel, D. Mansanti, « Les systèmes locaux de pauvreté », *Pacte-Cerat*, Iep Grenoble, rapport d'étude, 2005 ; voir la synthèse des monographies « Les configurations locales de pauvreté » dans *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

d'emploi pour les femmes semble la plus déficitaire (-17 % entre 1990 et 1999), avec un taux d'activité des femmes (44,5 %) nettement en dessous de la moyenne régionale (50 %).

La restructuration de l'emploi est principalement liée au recul des activités industrielles (-24 % à l'échelle de l'ensemble de la vallée), qui n'a été qu'imparfaitement compensé par la progression des services (+8 %) et de la construction (+13 %). Ces chiffres marquent la fin d'un long cycle industriel, accéléré par le dépôt de bilan de Creusot-Loire en 1984, après sa reprise par Empain-Schneider.

Les personnes de 15 ans et plus sans aucun diplôme représentent le quart de la population (24,6 %) du canton, alors que la part des personnes ayant un niveau de formation supérieur au bac est nettement inférieur à la moyenne départementale (11 % contre 14 %).

Ce dernier résultat peut rendre compte de l'évasion hors du territoire des catégories plus qualifiées, qui contraste avec le processus en cours dans les coteaux environnants. Le canton de Saint-Chamond connaît un solde migratoire nettement déficitaire entre 1990 et 1999 (-1 508 habitants sur une population de 35 000 habitants, soit -0,7 %, contre -0,47 % en moyenne dans le département de la Loire et -0,16 % pour l'ensemble du pays du Gier), alors que les espaces ruraux, coteaux du Gier, et le massif du Pilat tout proche, dominant la vallée du Gier, bénéficient d'une importante progression démographique et accueillent les familles de classe moyenne en ascension qui accèdent à la propriété. Un tiers des habitants des coteaux sont de nouveaux habitants arrivés entre les deux recensements de 1990 et 1999, contre un habitant sur cinq seulement dans la vallée.

Dans ce contexte, la structure des ménages a beaucoup évolué, allant dans le sens d'une diminution sensible des familles avec enfants et d'une augmentation des petits ménages. Entre 1990 et 1999, le canton de Saint-Chamond a enregistré +21,0 % de ménages seuls et -24,7 % de familles très nombreuses (4 enfants et plus).

Dans ces conditions, la politique d'habitat social, relativement favorable (37,2 % des ménages étaient en 1999 locataires en Hlm, soit deux fois plus que dans l'ensemble du département), semble jouer comme une « pompe aspirante » des populations pauvres.

La localisation de la pauvreté se définit de plus en plus en creux des stratégies résidentielles des ménages riches

En France, le décalage géographique entre l'emploi et le lieu de résidence est le produit de la combinaison de deux types de dynamiques, qui jouent de façon variable selon les agglomérations :

- une dynamique traditionnelle de déconcentration de la pauvreté liée aux rentes foncières dans les centres des grandes villes, laquelle renvoie les ménages pauvres à la périphérie de ces aires pourtant intensives en emplois peu qualifiés. Cette géographie de la pauvreté urbaine en cercles concentriques trouvait à s'appliquer dans la ville des années 1970, notamment Reims¹². Elle révélait une forte concentration dans les quartiers périphériques de la ville des familles pauvres, associée à un niveau important d'enfants jugés inadaptés ;
- une dynamique plus récente liée à l'étalement urbain et à la tendance à la déconcentration des emplois de services, qui accroît les difficultés des ménages

12. M. Debonneuil, « Les familles pauvres d'une ville moyenne », *Économie et Statistique*, n° 105, 1978.

vivant dans les centres-villes (en réduisant notamment la disponibilité des emplois de services aux personnes).

Entre 1996 et 2000, sur les 316 zones d'emploi de France métropolitaine, ce ne sont pas les zones d'emploi les plus riches qui ont eu les meilleures performances de variation de la pauvreté : c'est notamment le cas des zones d'emploi d'Alsace et de l'Île-de-France ; dans la région la plus riche de France en Pib par tête, le nombre de personnes pauvres (population à bas revenus de la Cnaf) a augmenté de 1,6 % alors qu'il reculait de 4 % en province. Dans le même temps, le nombre de pauvres a diminué dans 20 des 25 zones d'emploi françaises les moins riches (notamment dans les zones du Massif central et du Sud-Ouest).

Cette évolution s'expliquerait par les évolutions de l'emploi peu qualifié durant les deux dernières décennies, marquées par d'importantes destructions d'emplois dans le secteur industriel et de création dans les services aux ménages. Ce phénomène permettrait un desserrement de l'activité économique, corollaire au desserrement urbain, qui conduit à une recombinaison des liens entre pauvreté et territoires favorable aux zones dites « résidentielles » (marquées par le poids, dans le total des revenus, des pensions de retraite et des dépenses touristiques), au détriment des zones dites « productives » (marquées par le poids des revenus du travail)¹³.

Cette situation se retrouve dans le Sud-Grésivaudan¹⁴.

Encadré 6

Pauvreté résidentielle et pauvreté « productive » : les contrastes des territoires dans le Sud-Grésivaudan

Ce territoire de l'Isère est marqué par la présence d'un nombre important de retraités (lesquels représentent plus du quart de la population, contre un cinquième dans l'agglomération grenobloise) et la réduction de l'activité agricole (les agriculteurs occupent une place qui est faible – 6,1 % – compte tenu de la vocation agricole du site).

Globalement, dans ce territoire dans lequel la population présente un faible niveau de formation, la pauvreté n'est pas plus élevée que dans le reste du département (21 % des allocataires de la Caf sont à bas revenus, contre 20 % en moyenne dans le département ; 5,7 % des allocataires Caf sont bénéficiaires du Rmi en 2002, contre 5,9 % en moyenne) : la part des sans diplôme (22,8 %) est pourtant nettement plus élevée qu'en Isère (18,5 %), mais ne se traduit pas par un taux de chômage plus élevé (10,7 % en 1999 contre 11,4 % en moyenne dans le département). En outre, les auteurs remarquent plusieurs indices d'une plus grande facilité à l'insertion professionnelle des bénéficiaires du Rmi.

L'étude montre notamment le contraste entre deux territoires :

- le long des axes de communication de la vallée de l'Isère, dans le canton de Vinay notamment, la pauvreté est faible (taux de ménages à bas revenus de 10 % contre 13 % dans l'Isère et 2,5 % d'allocataires du Rmi contre 3,9 % en moyenne), en même temps qu'elle devient de plus en plus résidentielle et en voie de « péri-urbanisation », caractérisée par un solde migratoire largement supé-

13. L. Davezies et E. Korsu, *op. cit.*

14. E. Maurel, D. Mansanti, *op. cit.*

rieur à la moyenne départementale (+1 000 habitants entre 1982 et 1999) contrastant avec un solde naturel négatif, par le fait que 7 actifs sur 10 travaillent à l'extérieur du canton, pour moitié dans l'agglomération grenobloise, et par l'accroissement structurel du niveau de qualification des actifs.

- dans les bourgs centres qui drainent la vie économique, à Saint-Marcellin notamment, la pauvreté est plus élevée en niveau (taux de ménages à bas revenus de 16 % contre 13 % en moyenne et 4,3 % d'allocataires du Rmi contre 3,9 % en moyenne) et plus laborieuse. Ce site porte plus de 63 % des emplois du Sud-Grésivaudan et 60 % des entreprises. C'est là que se sont installés de façon privilégiée les établissements de taille importante : sur les 21 entreprises de plus de 50 salariés, 11 y sont implantées.

Le contraste entre ces deux territoires est le plus net dans la répartition par type de ménages de la pauvreté : à Saint-Marcellin, 43 % de la population à bas revenus sont constitués de personnes seules, contre 38 % à Vinay (et 42 % en moyenne dans l'Isère) ; à l'inverse, 25 % de la population à bas revenus de Vinay sont composés de couples avec un ou deux enfants, contre seulement 14,5 % à Saint-Marcellin (et 16 % en moyenne dans l'Isère).

Les politiques de transports urbains et de logement social sont les plus déterminantes de la géographie de la pauvreté

La politique de transports urbains joue un rôle majeur dans l'organisation de l'espace social¹⁵. Ainsi le fait que Paris, dont le centre-ville connaît relativement peu de pauvreté par rapport aux agglomérations de taille moyenne, est lié à la forte congestion du territoire francilien. Le modèle de rente foncière permet d'expliquer la différence de localisation des ménages, selon leur niveau de revenus, entre Paris et Bruxelles. En effet, à Paris les classes aisées résident au centre-ville, alors qu'à Bruxelles on les trouve principalement en périphérie. Les problèmes de congestion de la circulation, qui sont plus importants à Paris qu'à Bruxelles, expliquent cet état de fait.

La place du logement social comme déterminant géographique de la pauvreté est très variable sur le territoire national. Schématiquement, une ligne de partage Nord-Sud sépare le pays : alors que 54 % des ménages à bas revenus habitaient en 2000 en logement social à Rouen, 48 % à Lille, cette proportion était de 32 % à Marseille et 20 % à Montpellier.

En Provence-Côte d'Azur, une étude relative à la séparation entre les littoraux et les autres territoires¹⁶ a montré que les difficultés de logement des populations à bas revenus sont particulièrement aiguës dans l'aire littorale de la région : 4 % des ménages à bas revenus (au sens de la Cnaf) avaient en 2000 un logement social à Antibes (contre 50 % à Avignon) ; les Alpes-Maritimes ont une proportion de logements sociaux moitié moindre que la moyenne nationale. Dans ces territoires, la pauvreté est reléguée à la périphérie des villes par une pression foncière exacerbée.

15. F. Goffette-Nagot, I. Thomas et Y. Zenou « Structure urbaine et revenu des ménages », in *Économie géographique : approches thématiques et empiriques*, Économica, 2000. Voir également L. Hauret « Analyse économique de la dimension géographique de la pauvreté », *Dossiers d'études*, n° 5, Cnaf 2004.

16. C. Pillet, « Au moins 520 000 pauvres en Paca », *Sud Insee L'essentiel*, n° 25, 2000.

La situation particulière des communes littorales¹⁷ fournit une autre illustration de ces liens entre rente foncière, logement social et pauvreté dans les zones littorales. Dans les communes littorales des bouches du Rhône, la réduction rapide du nombre de ménages à bas revenus peut être mise en relation avec les tensions sur le marché locatif. Dans le bassin de Thau, la pénurie de logement se manifeste également par le développement de diverses formes d'habitat précaire pour les ménages à bas revenus : camping, pour les résidents occasionnels, mais aussi cabanes le long de l'étang de Thau et squats dans la ville de Sète.

Encadré 7

Rente foncière, logement social et pauvreté dans les communes littorales de La Ciotat et Cassis

Le territoire d'Aubagne-La Ciotat¹⁸ comprend deux communes littorales : La Ciotat, commune industrielle en reconversion après la fermeture de ses chantiers navals en 1986, qui s'oriente vers une nouvelle spécialisation dans la réparation haute plaisance et Cassis, à vocation résidentielle marquée.

Par rapport au reste de la zone considérée, ces deux territoires se caractérisent par :

- les tensions sur le marché locatif : alors que la plupart des communes de la zone ont un taux de propriétaires de leur logement compris entre 60 et 80 %, La Ciotat et Cassis ont des taux de 50 % (respectivement 48,4 % et 52,1 %) qui les rapprochent de la moyenne départementale (45,5 %). Ces tensions sont particulièrement manifestes à Cassis, qui enregistre un très fort taux de ménages logés gratuitement (11,4 % contre 5 % en moyenne dans le département). Elles se situent dans un contexte de pénurie de logement social (le parc de logements sociaux représentant seulement 4 % du parc total de logements dans cette ville). Dans les deux villes, une forte demande de logement est insatisfaite et la vacance des logements est quasiment nulle ;
- un poids important des plus de 60 ans, qui représentent 26 % de la population dans le canton de La Ciotat, contre 21 % au niveau départemental. Les retraités, notamment de la construction navale, y sont nombreux.

À ces caractéristiques est associée une plus grande pauvreté : les données de la Caf des Bouches-du-Rhône semblent indiquer que ces zones sont les plus pauvres de la zone considérée, même si elles restent dans une situation plus favorable que le centre-ville de Marseille. La Ciotat enregistre, en 2002, un taux d'allocataires à bas revenus de 28,6 % (du total des allocataires), contre 35,6 % à Cassis.

Si l'on admet que le taux de propriétaires est une valeur approchée de la rente foncière, cette situation peut ainsi sembler paradoxale, les ménages pauvres se concentrant dans une zone de tension sur le marché locatif. L'évolution récente contredit toutefois ce paradoxe en montrant une réduction très significative du taux d'allocataires à bas revenus depuis 1998 : -36,5 % à Cassis et -31,7 % à La Ciotat. Entre 1998 et 2002, La Ciotat et Cassis ont été relativement épargnées par l'augmentation rapide du nombre des allocataires du Rmi dans la zone considérée (+5 %) et dans le département (+8 %).

17. F. Bellaredj, O. Douard, V. Poujol, P. Langevin, *Les Systèmes locaux de pauvreté. Aubagne, La Ciotat, bassin de Thau*, Amedis, rapport d'étude, 2005. Voir « Les configurations locales de pauvreté » dans *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

18. F. Bellaredj *et al.*, *op. cit.*

Cette évolution est associée à une dynamique très favorable du marché de l'emploi avec une réduction très significative du taux de chômage entre 1998 et 2003, passant de 20 % à 14,7 % à La Ciotat et de 15,5 % à 10,8 % à Cassis. Cette conjoncture favorable est liée aux politiques publiques (plan de relance des chantiers navals), mais aussi à l'accroissement du niveau de qualification des résidents, particulièrement manifeste à Cassis où seuls 15,7 % des personnes de plus de 15 ans n'avaient aucun diplôme, contre 22 % dans les Bouches-du-Rhône et où la part des diplômés du supérieur va en s'accroissant.

Au total, il semblerait, à des degrés divers, que les deux communes de La Ciotat et de Cassis profitent de la pression foncière qui marque leur territoire pour attirer plus d'emplois qualifiés et réduire dans le même temps la part de leur population à bas revenus. Cette évolution pourrait expliquer le constat dressé par les acteurs de l'action sociale, qui signale une forte dégradation de la situation des ménages pauvres dans ces communes, dans un contexte de pénurie de logements.

Des phénomènes cumulatifs de pauvreté dans certaines zones

Le territoire, élément de la pauvreté en condition de vie des ménages

La valeur des logements n'intègre pas seulement les informations relatives au marché de l'emploi, mais aussi la qualité des aménités (naturelles, historiques...) et équipements publics (écoles, complexes sportifs, modes d'accueil des jeunes enfants...) disponibles sur un territoire.

L'étude réalisée par Oates sur cinquante-trois communes du New Jersey appartenant toutes à la région de New York montre ainsi l'impact des programmes fiscaux proposés par les communes sur le choix de la localisation résidentielle des ménages. Elle constate que le développement de la périurbanisation confère à l'électeur un large choix de communes où il peut résider. De la même manière, il observe également qu'aux États-Unis la qualité des écoles publiques revêt une grande importance dans le choix du lieu de résidence des ménages.

En France, les éléments issus de l'enquête Vie de quartier en 2001¹⁹, montrent d'importantes disparités :

- les « villes centres » bénéficient d'un avantage certain par rapport aux autres : en 2001, parmi les unités urbaines de 50 000 à 100 000 habitants, la part des ménages très bien équipés est de 24 % pour ceux vivant en banlieue contre 54 % pour ceux vivant dans un centre ;
- dans l'espace urbain, les « quartiers riches » sont aussi ceux qui sont les mieux pourvus en équipements à proximité de leur domicile. Ainsi, dans les centres des unités urbaines de plus de 200 000 habitants, 88 % du quintile des habitants des quartiers les plus aisés sont très bien équipés, contre moins de 70 % pour le quintile le moins aisé ; dans les centres des unités urbaines de 50 000 à 200 000 habitants, ces proportions atteignent respectivement 71 % et 58 %, et en banlieue parisienne, 67 % et 55 %. Les écarts sont plus élevés en ce qui

19. G. Martin-Houssard, N. Tabard, « Les équipements publics mieux répartis sur le territoire que les services marchands », Insee, *France, portrait social*, 2002-2003.

concerne les transports et les équipements marchands. Par contre, cet avantage relatif des quartiers aisés – tous équipements confondus – se réduit lorsqu'on considère uniquement les équipements et services publics ;

– les communes industrielles (dont une majorité des habitants sont ouvriers de l'industrie) sont moins pourvues que les autres. Ce désavantage est particulièrement marqué au niveau des commerces : moins de 40 % ont plusieurs boulangeries à proximité, contre 56 % en moyenne ; 30 % disposent de plusieurs magasins d'alimentation à proximité, contre 50 % en moyenne. Globalement, les ménages des communes industrielles sont beaucoup plus défavorisés que ceux des « quartiers pauvres urbains », la part de ménages très bien équipés n'étant que de 30 % pour les premiers, contre 55 % pour les seconds. Ils sont même largement sous-équipés en matière de services publics : environ la moitié des ménages disposent d'un centre socioculturel, contre 70 % pour les autres. L'écart est du même ordre pour les équipements sportifs et la bibliothèque ; il est encore beaucoup plus marqué pour les transports en commun.

Les difficultés à mobiliser des réseaux sociaux pour accéder à l'emploi

Plusieurs études ont montré que les zones de pauvreté sont des zones globalement caractérisées par la faiblesse des réseaux sociaux, laquelle a des répercussions sur la chance d'accéder à un emploi. Ainsi, aux États-Unis²⁰, environ 50 % des travailleurs employés à un moment donné ont trouvé leur emploi grâce à leurs amis ou relations. En Île-de-France²¹, l'effet du lieu de vie sur le taux de chômage est principalement lié à la composition sociale du voisinage (notamment à la part des cadres dans la population) et dans une moindre mesure à l'accessibilité physique aux emplois.

Des mobilités résidentielles défavorables

Le rapport 2005 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Zus) met en évidence l'effet cumulatif des mobilités sur les situations territoriales de pauvreté²² :

- la mobilité résidentielle, mesurée à partir de l'échantillon démographique permanent (Insee), est plus importante dans les zones urbaines sensibles que dans le reste des unités urbaines comparables : 61 % des habitants des Zus de 1990 habitent dans un autre logement en 1999 ;
- le solde migratoire des Zus est fortement déficitaire : les départs des Zus n'ont été que partiellement compensés par de nouvelles arrivées : pour 100 personnes qui ont quitté les Zus, 59 sont arrivées. La plupart des arrivées en Zus sont déterminées par les problématiques de logement ;

20. J. Montgomery, « Social networks and labor - market outcomes : toward an economic analysis », in *American Economic Review*, 1991.

21. L. Gobillon, H. Selod, *Comment expliquer le chômage des banlieues ? Les problèmes d'accès à l'emploi et de ségrégation résidentielle en Île-de-France*, mimeo, 2002.

22. Observatoire national des zones urbaines, rapport 2005, La Documentation française.

– ce renouvellement est défavorable aux Zus en accentuant le poids des personnes professionnellement les plus fragiles : les arrivées correspondent pour leur majorité à une entrée dans le parc locatif social et les entrants sont plus défavorisés que les personnes qui ont quitté les Zus : peu qualifiés, plus souvent en emploi précaire, ils sont plus exposés au risque de chômage et au déclassé-ment professionnel.

Ces résultats récents manifestent la logique de disqualification sociale attachée aux quartiers les plus pauvres : « *ce n'est plus la société qui se trouve envahie par les pauvres mais bien plutôt elle qui prend ses distances physiques par rapport à eux, elle qui redoute toute confusion avec eux* »²³.

Encadré 8

Les mobilités résidentielles des personnes pauvres dans le Sud-Grésivaudan : le poids des ruptures familiales

Dans le Sud-Grésivaudan²⁴, l'analyse des dossiers instruits par les services sociaux donne des indications sur les raisons qui ont poussé des ménages pauvres à se déplacer vers ce territoire. Dans 48 cas sur 92, soit plus de la moitié des ménages nouvellement arrivés, la venue des ménages pauvres s'explique par un repli vers les réseaux de proximité après une crise, particulièrement vers la famille, mais aussi vers les amis. Les ménages ne semblent pas être mobiles par choix mais par contrainte : ce n'est pas prioritairement pour bénéficier de possibilités de logement plus larges que les ménages arrivent dans cette zone, ils arrivent pour être proches de leurs repères familiaux après une situation difficile.

Les figures locales de la pauvreté : des portraits particuliers marqués par l'histoire, le contexte socioculturel et les politiques publiques

Les outils du portrait, encore imparfaits, mais pas inexistant

Les études localisées des phénomènes de pauvreté nécessitent de mobiliser d'autres sources que les enquêtes nationales habituellement utilisées pour mesurer la pauvreté monétaire ou les conditions de vie.

Malgré les efforts accomplis pour délivrer à un niveau local les données disponibles, ces données sont nécessairement limitées, pour au moins trois raisons :

- les données infradépartementales ne sont pas toutes et toujours disponibles, et de ce fait laissent dans l'ombre les zones rurales (et surtout agricoles) au profit des zones urbaines.
- les territoires de l'action publique diffèrent d'une politique publique à l'autre et, par voie de conséquence, les données disponibles ne recouvrent pas les mêmes territoires (c'est notamment le cas des données relatives à l'emploi et des données issues des Caf).

23. J. Donzelot et al., *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil, 2003.

24. E. Maurel et D. Mansanti, *op. cit.*

– certaines données considérées comme sensibles sont quasiment impossibles à mobiliser localement, notamment les données administratives relatives au surendettement ou les données relatives à l'état du logement (surpeuplement, qualité).

Encadré 9

Les sources mobilisables pour appréhender la pauvreté monétaire au niveau local et leurs limites

Les indicateurs monétaires de la pauvreté disponibles à un niveau infradépartemental sont de trois types :

- le nombre des bénéficiaires des minima sociaux, notamment le nombre de bénéficiaires des différents minima sociaux et leur part dans la population, est le plus directement lié aux indicateurs nationaux. Toutefois, les seules données disponibles au niveau du canton sont celles de la Caf et concernent notamment le Rmi, l'Api et l'Aah. Les sommes versées au titre de l'allocation de solidarité vieillesse et de l'allocation veuvage par la Cram et l'allocation du fonds social invalidité par la Cnam sont également ventilées par cantons. Pour les autres prestations (notamment l'allocation d'insertion et l'allocation de solidarité spécifique), l'information est plus difficile d'accès. Par ailleurs, les informations sur les bénéficiaires de minima sociaux couverts par la Msa ne sont disponibles qu'à un niveau départemental. Elles sont toutefois négligeables, puisque les allocataires de la Msa ne représentent qu'une très faible part du total des allocataires de minima sociaux d'âge actif.
- les données issues des sources fiscales : le niveau de ressources des ménages peut être appréhendé à partir du revenu net imposable, à savoir le revenu global (moins les charges déductibles) avant impôt. Le croisement avec les fichiers Filocom du ministère de l'Équipement permet de présenter des données par ménage et non plus par foyer fiscal. Par contre, les transferts sociaux ne sont pas pris en compte, ce qui est une importante limite dans la mesure où ces transferts font baisser de moitié le taux de pauvreté ; on peut toutefois raisonnablement considérer que le biais ainsi introduit se répartit de façon assez uniforme sur le territoire et qu'ainsi l'image de la distribution géographique de la pauvreté n'en est pas fondamentalement affectée. Par ailleurs, les spécificités de déclaration fiscale des agriculteurs limitent la portée de ces études dans l'observation de la pauvreté dans les zones à faible densité ;
- les données issues des caisses d'allocations familiales de la base ressource des allocations familiales, qu'on qualifie généralement d'indicateurs de bas revenus : ces données présentent le grand avantage d'inclure les transferts sociaux et ainsi de porter sur le revenu disponible des allocataires. Les taux de bas revenus sont déterminés sur le modèle du taux de pauvreté monétaire par référence à la demi-médiane des revenus bruts disponibles par unité de consommation. Ce seuil de bas revenus est réactualisé chaque année à partir des données de la comptabilité nationale. Il est relativement proche du seuil de pauvreté (698 euros en 2002 contre 627 euros pour le seuil de pauvreté monétaire). Ces données comportent trois limites : ils ne portent pas sur l'ensemble des ménages, mais sur les allocataires au sens de la législation des prestations familiales, ce qui peut notamment introduire des différences pour les populations de jeunes adultes et des personnes âgées ; ils ne concernent qu'une population de 10 millions de ménages, alors que le fichier Dgi/Filocom couvre 23 millions de ménages ; enfin, les populations agricoles, non couvertes par les Caf, ainsi que la plupart des ménages de retraités sont à nouveau exclus de ces données.

Les observations locales : une combinaison des savoirs statistiques et des savoirs pratiques

Les professionnels du travail social, de l'insertion, des métiers de la ville, du développement social local disposent ainsi d'une quantité de savoirs sur la pauvreté, sur ce que vivent les gens, sur les situations locales, etc. De même, dans les associations, les bénévoles disposent de connaissances sur la pauvreté, par leur fréquentation continue des populations pauvres.

Les monographies montrent la pertinence des savoirs non statistiques pour décrire les dynamiques territoriales de la pauvreté et la variation de son intensité. Ces éléments peuvent intervenir pour conforter ou infirmer l'analyse qui se dégage des observations statistiques ou pour en combler les lacunes. Non seulement ces savoirs sont complémentaires des savoirs statistiques, mais ils sont aussi plus facilement appropriés dans une logique de co-élaboration de la connaissance de la pauvreté. Cette coproduction implique néanmoins un renouvellement des méthodologies de croisement des savoirs, dont la démarche de la Mrie Rhône-Alpes fournit une illustration.

Encadré 10

La démarche participative de la mission régionale d'information sur l'exclusion (Mrie) en Rhône-Alpes²⁵

Une des spécificités fortes de la mission Rhône-Alpes d'information sur l'exclusion est la démarche de co-élaboration de la connaissance de l'exclusion sociale avec des collectifs de personnes directement confrontées aux situations visées. Elle a hérité cette démarche en grande partie d'ATD Quartmonde – association qui ne fut pas étrangère à la création de la Mrie au tournant de la décennie 1990. Celle-ci l'a cependant étendue et systématisée en faisant de se « connaître avec » un axe de l'observation sociale qu'elle mène en Rhône-Alpes. Plus précisément, il s'agit pour elle d'appuyer ses diagnostics sur un croisement des regards et des savoirs entre les professionnels, les experts et les personnes confrontées à la pauvreté et à la précarité.

La Mrie Rhône-Alpes a achevé, il y a trois ans, une démarche d'étude participative sur le thème « Accès aux droits et vie quotidienne », associant dans une même réflexion les personnes confrontées à la précarité, les intervenants professionnels, les responsables institutionnels. Dans la continuité de cette démarche, la Mrie approfondit la réflexion et en affine les enseignements méthodologiques.

Du fait des difficultés des personnes sollicitées à s'exprimer (intérieurisation de leur impuissance à agir sur leur situation, sentiment d'inutilité, etc.), la méthode choisie n'était pas, dans un premier temps, de faire travailler ensemble la population et les institutions, mais de passer par des étapes intermédiaires où chaque groupe a pu produire sa propre réflexion, qui a été ensuite transmise aux autres. Les travaux ont démarré avec cinq groupes d'utilisateurs (constitués avec le soutien des structures de proximité), qui ont notamment exprimé les difficultés rencontrées dans la vie quotidienne pour accéder à leurs droits sociaux. Puis une sociologue a été chargée d'élaborer des pistes de travail à

25. S. Ebermeyer, N. Mourgeon, G. Decrop, « La démarche connaître avec pour agir ensemble : quelle veille participative sur l'accès aux droits », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

partir de l'énoncé de ces expériences. Ensuite, ce travail a été repris par un groupe d'une vingtaine de responsables institutionnels et associatifs, qui s'en sont approprié les constats puis les ont développés. Enfin, ce dernier travail a lui-même été repris par les groupes d'usagers pour élaborer des pistes d'amélioration.

Cette méthode s'est construite au fur et à mesure de l'enquête. Des personnes-ressources ont été repérées en vue de faire le trait d'union entre les deux mondes (usagers/institutions). Puis, dans un deuxième temps, des relais au niveau régional composés de responsables institutionnels et associatifs ont aidé à ce que la réflexion collective s'ancre bien dans la parole des membres des groupes locaux. Ces personnes-ressources ont joué un rôle primordial en étant présentes au côté des usagers, lors de l'exposé des travaux en vue de la préparation du séminaire. Ce travail de coproduction a conduit à la substitution d'une posture de « côte à côte » à celle plus habituelle de « face à face ».

La démarche de la Mrie Rhône-Alpes illustre toutefois la difficulté à consolider la légitimité de ce type d'intervention. La question de la représentativité est au centre des interrogations. Prétexte pour les uns, limite réelle pour les autres, cette question est aujourd'hui un frein pour la diffusion de ces démarches. Elle peut aussi apparaître comme une fausse question, dans la mesure où la démarche n'a pas vocation à se substituer aux approches classiques de la pauvreté mais à les compléter.

Ces fonctions complémentaires des savoirs non statistiques sont essentielles notamment sur la question du logement, pour laquelle les données mobilisables localement sont quasi inexistantes hors du recensement. En particulier, il n'est pas possible de disposer au niveau local d'éléments sur la qualité des logements et le surpeuplement, de connaître la demande de logement social ou même l'occupation du parc social. La pression foncière aiguë que connaissent certains territoires aboutit à des formes d'habitat précaires telles que le phénomène de « cabanisation » constaté le long de l'étang de Thau.

En sens inverse, la production locale de savoirs statistiques est indispensable pour se prémunir contre la formation de décalages entre les représentations de la pauvreté et la réalité. À ce titre, les monographies confirment les travaux déjà nombreux qui montrent que les représentations locales de la pauvreté se focalisent sur la pauvreté des jeunes²⁶ et des personnes sans domicile, au risque de rendre « invisibles » aux décideurs locaux les situations de pauvreté des personnes handicapées, des personnes âgées et des familles monoparentales²⁷.

Enfin, les monographies semblent indiquer une autre caractéristique de la pauvreté qui n'est jamais évoquée en tant que telle, ni par les professionnels ni par le système d'information statistique : la pauvreté des personnes étrangères ou d'origine étrangère alors que, sur certains sites, 70 à 80 % des personnes accueillies dans les dispositifs d'aide ou les associations sont immigrées. Ces « oubliés de l'histoire » apparaissent dans les monographies dans la description de la situation des anciens travailleurs immigrés vivant dans les foyers de travailleurs migrants (Aubagne, La Ciotat, Mulhouse) et du bidonville des travailleurs tunisiens à Cassis.

26. F. Bellaredj *et al.*, *op. cit.*

27. Dans la vallée du Gier ou dans le Sud-Grésivaudan, le nombre d'allocataires de l'Aah est presque aussi élevé que celui du Rmi ; pour autant, ces personnes ne sont pas considérées comme pauvres, pas plus que les personnes âgées allocataires du Fonds solidarité vieillesse, voir E. Maurel et D. Mansanti, *op. cit.*

La construction de la réponse publique à la pauvreté : le poids de l'histoire

Alors que la décentralisation du Rmi pourrait donner l'image que les dispositifs sociaux ont été conçus au niveau national avant d'être transférés aux échelons locaux, les monographies, concernant notamment la pauvreté dans les villes de Besançon et Mulhouse, rappellent que le processus est largement inverse. Elles mettent notamment en évidence le poids de l'histoire locale dans la construction des dispositifs publics de réponse aux situations de pauvreté.

Le sens commun qu'apportent des épisodes historiques douloureux tels que l'affaire Lip à Besançon semble ainsi plus précieux que toutes les expertises pour construire et animer l'intervention sociale de proximité. Il intervient à plusieurs niveaux pour réduire les coûts de négociations entre acteurs du social et favoriser ainsi l'innovation :

- pour dépasser les clivages politiques entre collectivités ;
- pour permettre une animation cohérente du réseau des travailleurs sociaux ;
- pour enclencher une démarche participative avec les personnes concernées par la pauvreté.

À titre d'exemple, la préférence marquée par la ville de Besançon pour les dispositifs d'aide monétaire, par rapport aux dispositifs d'aide en nature, et la recherche de l'autonomie des bénéficiaires des dispositifs sociaux qui en découle semblent encore aujourd'hui être des éléments structurants de l'action des intervenants sociaux du département du Doubs.

Face à la pauvreté, des difficultés d'intervention des travailleurs sociaux

Aussi bien les monographies réalisées par l'Observatoire cette année que les travaux antérieurs relatifs à l'accueil des demandeurs d'asile dans les centres d'hébergement d'urgence mettent en évidence des difficultés auxquelles sont confrontés non seulement les personnes en situation de pauvreté mais aussi les travailleurs sociaux chargés de mettre en œuvre quotidiennement les politiques de lutte contre la pauvreté.

Si la nécessité de renforcer l'accompagnement social des personnes en difficulté est régulièrement réaffirmée, plusieurs éléments, parfois contradictoires, rendent aujourd'hui difficile la tâche des intervenants sociaux.

Sans prétention d'exhaustivité, on citera notamment :

- les nouvelles compétences confiées aux conseils généraux dans le domaine de l'action sociale (Rmi, Apa, handicap), mais aussi dans celui des infrastructures (routes nationales) ou des services de sécurité (incendie) dans un contexte budgétaire contraint faisant craindre des arbitrages limitant les moyens d'intervention ;
- des éléments de conjoncture tels que l'augmentation du nombre d'allocataires du Rmi dans un contexte de décentralisation et de réorganisation des services ;
- la pénurie de logements sociaux ou à loyers accessibles qui rend difficile la sortie des structures d'hébergement, l'arrivée importante des demandeurs d'asile dans l'hébergement d'urgence ;

-
- les restrictions budgétaires qui affectent le fonctionnement des services et le recrutement de personnels qualifiés, et qui fragilisent les petites structures, notamment d'insertion ;
 - des situations sociales complexes qui conjuguent les problèmes de pauvreté, de santé mentale, de rupture familiale... ;
 - des textes législatifs ou réglementaires tels que ceux sur les droits des usagers, la réforme du Rmi, qui ont un impact sur l'activité des intervenants sociaux ;
 - une demande sociale médiatisée de réponse en urgence à la demande, au détriment d'un accompagnement des personnes à moyen ou long terme.

Encadré 11

Les exemples de Mulhouse et Besançon

La monographie²⁸ souligne le poids de l'histoire et de la mémoire sociale dans la construction des dispositifs sociaux de la ville de Mulhouse, marqués par d'importantes particularités. En particulier, ces dispositifs semblent encore très marqués par les effets du très vif accroissement démographique qu'a connu la ville au XIX^e siècle, passant d'une population de 6 000 habitants au début du siècle à près de 100 000 habitants en 1909. Cet accroissement a été essentiellement dû à l'arrivée massive d'immigrés venus des pays rhénans et de la Suisse, chassés par la pauvreté et/ou attirés par le développement industriel de la ville. Face à cet afflux, les dispositifs sociaux sont rapidement arrivés à saturation. Face à cette saturation, les entrepreneurs locaux ont pris en charge directement la question sociale, ce qui s'est notamment traduit par la construction à grande amplitude de logements sociaux avec la création de la Société mulhousienne des cités ouvrières en 1853. De ce passé, la ville garde les traces à travers l'absence de Ccas et la forte présence des opérateurs associatifs, le poids très conséquent et la vétusté du parc de logements sociaux : la ville de Mulhouse comprend un parc public d'habitations en logements sociaux supérieur de 30 points à la moyenne nationale, et double par rapport aux moyennes régionale et départementale ; les quartiers édifiés entre 1850 et 1910, composés pour l'essentiel de petits immeubles mitoyens de trois à cinq logements constituant un tissu urbain dense et peu aéré, concentrent toujours l'essentiel de la pauvreté mulhousienne ; selon l'Observatoire des quartiers de l'agglomération mulhousienne, plus de 15 % des logements y sont encore inconfortables ; le taux de chômage y atteint 20 %.

Par ailleurs, de la longue période de l'annexion qui inscrit Mulhouse dans le droit social allemand entre 1870 et 1918, la ville garde quelques spécificités législatives, reconnues par l'article 220 de la loi de modernisation sociale (17 janvier 2002). Elle est en effet encore régie par le *Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz* du 30. 05. 1908 et le *Elsass-Lothringische Ausführungsgesetz* du 08.11.1909, lois locales allemandes maintenues en vigueur lors du retour à la France qui rendent obligatoire les dispositifs municipaux d'aide sociale à destination des personnes « dans le besoin âgées de plus de 16 ans » ; les critères d'attribution sont fixés par la commune ; l'aide s'effectue soit en espèces (aide au logement, prise en charge de frais divers...), soit en nature (distribution alimentaire, vêtements...). Bien que ne disposant pas de Ccas, les services sociaux de la mairie de Mulhouse assurent l'essentiel de l'aide sociale d'urgence et gèrent le secrétariat du Comité technique de la coordination d'action sociale d'urgence (Casu).

28. C. Guinchard, L. Ogorzelec, L. Juvet, *Les systèmes locaux de pauvreté – Mulhouse et Besançon*, Inter-Uhec, Universités de Mulhouse et de Besançon, rapport d'étude 2005, voir « Les configurations locales de pauvreté », *op. cit.*

Le dispositif d'aide sociale de la ville de Besançon semble, quant à lui, très empreint d'une histoire plus récente, marquée depuis près de trente ans, et notamment depuis l'affaire Lip, par l'accompagnement des reconversions industrielles.

En 1973, les actionnaires suisses majoritaires de la société Lip ont engagé un processus de démantèlement de l'entreprise accompagné du licenciement de 300 salariés. Ce conflit social d'envergure internationale a créé de nombreuses tensions locales. La réponse collective s'est progressivement organisée à travers la création de la Scop Les Industries de Palente, en 1977, et l'extension du bénéfice du minimum social garanti, qui avait été initialement créé en 1967 en remplacement des aides en nature et au bénéfice des personnes âgées et des veuves. Ce dispositif a été ouvert en 1974 aux femmes seules, principalement concernées par l'affaire Lip.

La création de ce dispositif s'est accompagnée d'un important développement du Ccas, qui n'a cessé de croître en taille (nombre d'employés, montant du budget...) depuis les années 1960 et est encore la clef d'une forte municipalisation du dispositif d'aide sociale et la source d'importantes innovations. À titre d'exemple, la ville de Besançon s'est récemment engagée - sur une proposition des délégations et services logement, économie et politique de la ville - dans la mise en place d'une caisse solidaire soutenant la création d'activités et d'emplois dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, la création de logements très sociaux, l'accès aux crédits individuels à la consommation.z

Beaucoup d'organismes témoignent d'une lassitude des intervenants sociaux aussi bien dans les associations qui gèrent les structures d'urgence sociale ou d'insertion que dans les collectivités territoriales ou les organismes de protection sociale. Face à l'ampleur et à la complexité des situations de pauvreté, aux demandes pressantes des usagers - un hébergement, un logement, un emploi, une allocation non versée, un droit supposé, etc. -, les intervenants sociaux « de première ligne » doivent « se débrouiller » dans un contexte souvent marqué par l'insuffisance des réponses disponibles (notamment en matière de logement).

Dans plusieurs secteurs, on constate aujourd'hui des difficultés de recrutement de travailleurs sociaux qualifiés, des phénomènes de turnover sur les postes les plus exposés. Cela a pour conséquence des postes non pourvus, notamment dans les collectivités territoriales, ou des emplois occupés par des personnes « faisant fonction » dans les structures associatives.

Face à ces constats diffus, l'Observatoire a dressé un premier état des lieux avant d'envisager d'autres investigations²⁹. Premier constat, il existe peu de travaux d'étude ou de recherche récents sur les professionnels du social, et moins encore sur les conditions d'exercice de ces professions, qu'il s'agisse du recrutement, des conditions de travail, etc., alors que le contexte législatif et réglementaire connaît des modifications importantes et que la validation des acquis de l'expérience peut modifier à terme l'accès aux métiers du social.

29. P. Boiral, F. Bellaredj, M. Silbert, « Les intervenants sociaux et la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

Deuxième constat, si les difficultés rencontrées par les travailleurs sociaux pour exercer leur métier aujourd'hui sont peu étudiées, elles n'en sont pas moins manifestes comme en témoignent des tentatives telles que la création de collectifs (pour le droit au logement notamment) ou des initiatives telles que « 7,8, 9, les États généraux du social en 2004 », qui pourraient faire craindre un *burn out* généralisé. Certes, l'engagement professionnel des travailleurs sociaux auprès des personnes qu'ils rencontrent ne constitue pas une nouveauté, mais ce qui est nouveau et qui mériterait attention, c'est l'émergence de postures plus radicales face à des réponses politiques et professionnelles jugées inadéquates.

Plus généralement, face aux difficultés récurrentes de logement des personnes aux faibles ressources, aux problèmes de santé mentale peu ou pas pris en charge par la psychiatrie publique, aux difficultés de toutes sortes qui se cumulent, « *les travailleurs sociaux de première ligne sont inscrits dans l'urgence là où les difficultés apparaissent durables, chroniques ou réversibles dans une durée qu'ils ne maîtrisent pas* ». Même s'ils sont formés et habitués à écouter « la misère du monde », la confrontation quotidienne à ces situations, l'absence ou l'insuffisance de réponses des politiques publiques, qui se doublent parfois d'une absence de gestion des ressources humaines de la part des employeurs, alimentent le « ras-le-bol » et parfois l'abandon du métier.

Le sentiment de dévalorisation et de non-reconnaissance de l'intervention sociale professionnalisée³⁰ – qui contraste avec la valorisation de l'action bénévole – de la part des décideurs politico-administratifs a pu contribuer au découragement et à l'usure. En matière de lutte contre la pauvreté, les travailleurs sociaux sont soumis depuis une vingtaine d'années à la multiplication des dispositifs, des textes réglementaires ou des orientations qui parfois se contredisent ou peuvent aller à l'encontre des règles déontologiques des professionnels. Cette inflation de textes dans un contexte d'action sociale décentralisée s'est accompagnée d'une expansion des services administratifs et notamment des cadres intermédiaires issus d'autres univers professionnels, en charge de l'encadrement du travail social et de l'intervention sociale. L'intervention sociale se trouve ainsi en partie remise en question, ainsi que les références aux cultures professionnelles du travail social, générant ainsi un sentiment de non-reconnaissance chez les travailleurs sociaux.

Tous ces éléments partiels méritent d'être approfondis dans le cadre d'études ou d'enquêtes que l'Observatoire devra engager à l'avenir. En effet, si l'on dispose d'éléments – même partiels – sur l'attrait pour les formations du social et l'entrée dans la vie active des jeunes professionnels, on sait peu de choses sur la « durée de vie » professionnelle des travailleurs sociaux, l'abandon du métier, les reconversions opérées et les causes de celles-ci. On sait également peu de choses sur les emplois effectifs de travailleurs sociaux affectés à tel ou tel dispositif de lutte contre la pauvreté, les postes vacants, les secteurs concernés et les raisons de la vacance.

30. Voir, à cet égard, les remarques de Michel Autès relatives aux représentations de la pauvreté dans la presse dans *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*.

Alors que plusieurs lois et dispositifs rappellent ou réactivent la nécessité d'un accompagnement individuel des personnes en difficulté, les moyens humains nécessaires à cet accompagnement – la charge de travail – sont rarement évalués lorsqu'il s'agit du travail social.

En matière d'organisation et de gestion des ressources humaines, il serait également utile de disposer d'éléments sur les recrutements récents, les qualifications des personnels recrutés au titre de l'accompagnement social ainsi que sur les réorganisations à l'œuvre aussi bien dans les collectivités territoriales que dans les structures associatives et la place accordée aux travailleurs sociaux dans ces nouveaux schémas.

Les situations de pauvreté des départements d'outre-mer

Les situations de pauvreté outre-mer sont rarement étudiées d'une façon englobante. Le plus souvent, la caractérisation de la pauvreté dans ces territoires se réduit à une description du caractère exorbitant des indicateurs de pauvreté administrative : taux de bénéficiaires des minima sociaux et taux de bénéficiaires de la CmuC. Comme la première partie du rapport l'a indiqué, le fait que les enquêtes fiscales ne concernent pas ces territoires limite les capacités d'analyse de la pauvreté dans ces départements.

Dans la logique qui a sous-tendu les analyses des configurations locales de pauvreté, l'Observatoire a souhaité donner un éclairage particulier à l'ancrage territorial de la pauvreté et mettre en écho les données de pauvreté administrative avec les données disponibles sur le niveau de développement économique, la situation démographique et les données socioculturelles de ces départements.

Partout le contraste avec la métropole est frappant. Mais ce contraste forme lui-même un ensemble cohérent d'observations caractérisant une pauvreté plus intense mais aussi plus diffuse dans la population, globalement plus intégrée à la société.

Les situations de pauvreté constatées outre-mer mêlent, à des degrés divers selon les départements, niveau de développement comparativement plus faible, plus grande diffusion de la pauvreté au sein de la société, situation dégradée du marché de l'emploi et importance des solidarités familiales. Dans ce contexte, il est frappant de constater que les instruments de transfert, largement communs à ceux mis en œuvre en métropole, connaissent une forme de saturation.

Dans un contexte de plus faible développement économique, la pauvreté est plus diffuse outre-mer qu'en métropole

Un plus faible développement économique

En 1945, les niveaux de vie des départements d'outre-mer se rapprochaient de ceux de pays en développement (Dme 2004). Ils ont fortement progressé depuis sous l'impulsion de taux de croissance structurellement supérieurs à ceux enregistrés dans la métropole. Durant la décennie 90, la croissance annuelle moyenne, quoique moins importante que dans les années 1960, reste supérieure à celle de la France métropolitaine.

Cette tendance a abouti à ce que les habitants des départements d'outre-mer soient aujourd'hui structurellement plus riches que les habitants des États voisins.

Tableau 25

Pnb/Ppa par habitant 1999 en \$ des États-Unis

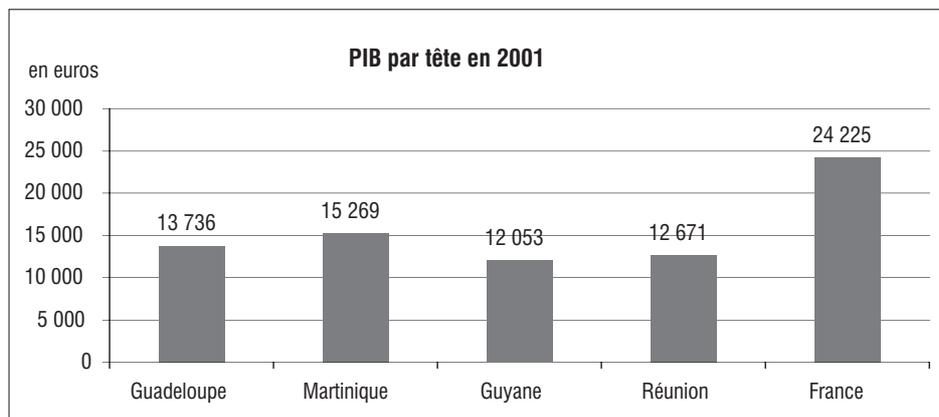
Guadeloupe	13 053	Martinique	14 509	Guyane	11 454	Réunion	12 041
Haïti	1 470	République dominicaine	5 210	Brésil	6 840	Madagascar	790
Bahamas	15 500	Antilles néerlandaises	11 596	Guyana	3 330	Maurice	8 950
Barbades	14 010	Jamaïque	3 390	Surinam	3 780		
Cuba	2 351	Trinité-et-Tobago	7 690	Venezuela	5 240		

Sources : Ined, *Populations et sociétés*, n° 370, juillet-août 2001, et comptes économiques.

Malgré cette évolution de long terme, les Pib par habitant des Dom restent bien en dessous de la moyenne nationale : en 2001, ils se situent entre 50 % et 63 % du Pib français. Plusieurs facteurs économiques peuvent être avancés pour expliquer cet écart : en particulier, dans les quatre départements d'outre-mer, le tissu économique est structuré autour d'activités moins génératrices de valeur ajoutée qu'en métropole (forte tertiarisation, faible poids de l'industrie); une forte natalité (se traduisant par une part plus faible dans la population des personnes en âge de travailler), le moindre taux d'activité féminin sont aussi des variables explicatives.

Graphique 12

Pib par habitant en métropole et dans les Dom en 2001



Source : comptes des départements d'outre-mer et comptes nationaux – Insee.

Note : pour la Guyane, le Pib est principalement le résultat de l'activité du centre spatial, et il y a eu peu de tirs en 2001.

Une situation du marché de l'emploi très dégradée

Les quatre départements ont connu, à partir de 1998, une réduction sensible de leur taux de chômage. En dépit de ces progrès, le chômage y demeure très élevé. En 2004, il s'élevait à 28,2 % pour les quatre Dom contre 9,8 % en métropole. Le taux de chômage au sens du Bit était de 22,4 % en Martinique, de 24,5 % en Guyane et de 24,6 % en Guadeloupe.

Outre son ampleur, le chômage se caractérise outre-mer par sa durée. En mai 2005, 42 % des demandeurs d'emploi de catégorie 1 des Dom étaient inscrits à l'Anpe depuis un an ou plus, contre 31,5 % en métropole. La part du chômage de longue durée est particulièrement élevée aux Antilles : 48,1 % en Guadeloupe et 46,3 % en Martinique. Avec 37 % de demandeurs d'emploi de longue durée, la Réunion reste au-dessus des régions de métropole, alors que la Guyane (33,6 %) est dépassée par le Nord-Pas-de-Calais (34,5 %) et la Picardie (35,2 %).

Ces difficultés tiennent notamment à une faible qualification de la main-d'œuvre : 45,8 % des actifs des Dom n'ont aucun diplôme, contre 15,9 % de ceux de métropole. Toutefois, à même niveau de formation, le chômage est bien plus élevé dans les Dom. Les jeunes, les femmes et les non-diplômés sont particulièrement pénalisés.

Par ailleurs, dans un contexte de forte natalité dans les années 1980, l'arrivée massive de jeunes à l'âge actif accroît les difficultés d'accès à l'emploi. Compte tenu de la faiblesse du taux d'activité des jeunes, notamment aux Antilles, l'écart entre les Dom et la métropole est nettement moindre si l'on considère la part des chômeurs dans la population totale des 15-24 ans.

Enfin, les économies d'outre-mer se caractérisent par un taux important d'emplois dissimulés : 10 % de l'emploi total, soit 20 % de l'emploi privé selon une estimation récente de l'Insee.

Une pauvreté plus diffuse qu'en métropole

La mesure de la pauvreté dans les Dom se heurte à un problème de source. En effet, l'enquête Revenus fiscaux ne couvre pas les Dom, si bien que l'on ne dispose pas d'évaluation du taux de pauvreté monétaire comparable aux taux métropolitains présentés au début de ce rapport. Cette difficulté peut toutefois être contournée par l'utilisation de l'enquête quinquennale Budget de famille, qui est conduite à la fois en métropole et dans chacun des départements d'outre-mer sur un échantillon de ménages représentatifs³¹ : pour éviter toute confusion avec les données présentées au début de ce rapport, on parle alors de « ménages à bas revenus » et non de ménages « pauvres », mais la méthodologie appliquée est quasiment identique³².

31. Les ressources des ménages retenues ici pour apprécier la position dans l'échelle des revenus d'activité, des transferts sociaux, des revenus du patrimoine, des transferts monétaires entre ménages et des loyers imputés. La prise en compte des services de logement que les ménages se rendent entre eux permet notamment de mieux comparer les niveaux de vie des propriétaires et des locataires.

32. N. Alibay, G. Forgeot, « Évaluation de la pauvreté dans les Dom à partir de l'enquête Budget de familles 2001 », *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

Compte tenu des écarts de revenus par habitant entre les Dom et la métropole, l'application du seuil métropolitain conduit à des taux de bas revenus très élevés : la proportion de ménages dont les revenus sont inférieurs à 50 % de la médiane métropolitaine va de 18 % pour la Martinique à 45 % pour la Guyane. Mais la signification de ces données relève plus de l'analyse de l'écart de développement entre la métropole et l'outre-mer que de l'analyse des inégalités propres à chaque territoire.

Si l'on mesure des taux de bas revenus propres à chaque Dom et compte tenu des ressources des ménages plus faibles qu'en métropole, les seuils de bas revenus domiens sont très sensiblement inférieurs à ceux de la métropole. Ces calculs conduisent à différencier trois situations :

- à la Réunion, les taux de bas revenus constatés sont plus faibles qu'en métropole ;
- en Guadeloupe et en Martinique, les taux de bas revenus constatés sont légèrement supérieurs aux taux métropolitains ;
- en Guyane enfin, le niveau d'inégalité constaté est très nettement supérieur à celui existant en métropole.

Tableau 26

Les seuils et proportions de ménages à bas revenus à 50 et 60 % du revenu annuel (en euros) par unité de consommation, pour la métropole et les Dom

	50 %					60 %				
	Métr	Gua	Mar	Guy	Réu	Métr	Gua	Mar	Guy	Réu
Seuil de bas revenus (en euros)	8 241	4 941	6 240	4 555	4 929	9 889	5 929	7 488	5 466	5 915
Taux de bas revenus associé	7.4	8.3	8.5	20.5	7.0	13.6	14.1	13.9	24.7	12.1
Taux de bas revenus au seuil de métropole	7.4	34.2	18.0	45.2	31.7	13.6	50.0	31.0	53.8	50.2

Source : Insee, enquête Budget 2001 (N. Alibay et G. Forgeot).

Ainsi, la Guyane, qui dispose du revenu médian le plus faible, présente également la plus forte dispersion. Cette situation s'explique en partie par des éléments d'ordre administratif : en particulier, la prime de vie chère attribuée aux fonctionnaires et aux salariés de certains secteurs comme la banque accroît les revenus d'une frange de la population, alors que le salaire minimum est au niveau métropolitain.

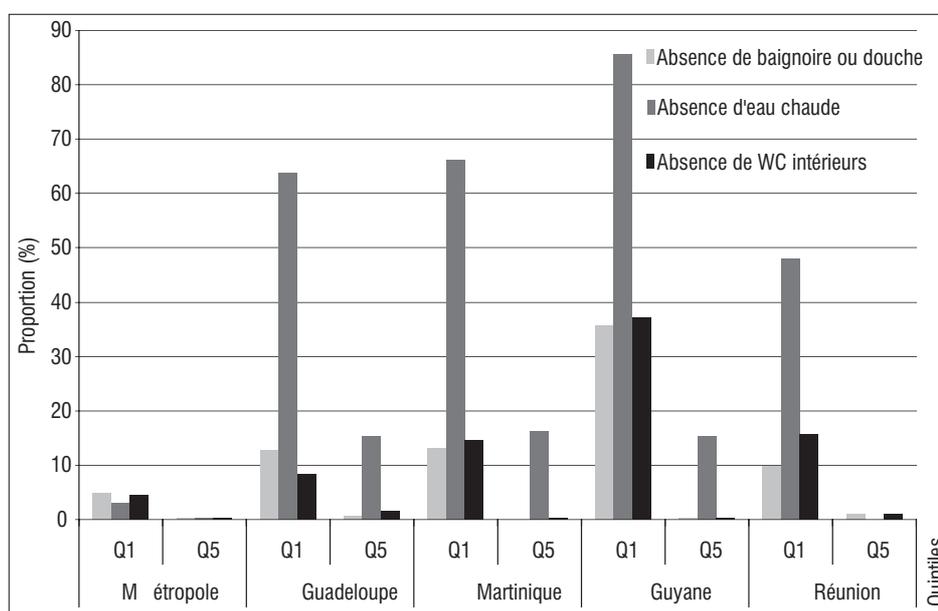
Une forte intensité de la pauvreté

Les données les plus significatives de l'écart existant entre les situations de pauvreté telles qu'elles sont constatées en métropole et les situations de pauvreté vécues outre-mer sont les données de pauvreté des conditions de vie.

Près de la moitié des ménages du premier quintile des Dom ne disposent pas de l'eau chaude, contre moins de 3 % en métropole.

Graphique 13

Confort du logement selon le quintile de revenu par unité de consommation (en %)



Source : Insee enquête Budget 2001. Lecture : à la Réunion, près de 10 % des logements du premier quintile n'ont pas de salle de bains ou de douche, contre 1 % pour le dernier quintile.

Cet écart, particulièrement manifeste en Guyane, se retrouve dans les difficultés d'accès aux services de base que sont l'eau et l'électricité : alors que six ménages sur dix mille en métropole n'ont pas accès à l'eau, plus de un sur dix sont dans cette situation en Guyane.

Tableau 27

Proportion de ménages non raccordés au réseau (en %)

	Ménages non raccordés au réseau d'eau	Ménages non raccordés au réseau d'électricité
Métropole	0.06	0.03
Guadeloupe	3.2	2.8
Martinique	1.1	1.2
Guyane	12.8	6.7
Réunion	0.4	0.4

Source : Insee, enquête Budget 2001.

On retrouve enfin ce décalage dans les données concernant l'équipement électroménager des ménages.

Tableau 28

Pourcentage de privation par quintile, pour les biens électroménagers (en %)

		Pas de réfrigérateur	Pas de lave-linge	Pas de four à micro-ondes	Pas de climatiseur, ventilateur	Pas de cuisinière	Pas de chauffe-eau
Métropole	Q1	2.8	19.7	46.7	88.1	9.4	42.9
	Q5	1.1	4.3	27.0	84.3	4.4	41.2
Guadeloupe	Q1	9.1	31.4	82.5	87.2	31.8	77.7
	Q5	1.8	7.9	40.5	41.5	32.6	37.6
Martinique	Q1	9.6	27.4	69.8	78.1	41.5	84.9
	Q5	0	5.3	28.9	56.2	27.2	34.5
Guyane	Q1	21.1	47.2	87.9	57.3	39.4	92.6
	Q5	0.6	5.0	47.1	19.4	24.1	43.0
Réunion	Q1	3.7	37.4	88.3	85.2	26.7	58.0
	Q5	0.4	1.8	31.8	58.1	18.3	8.4

Source : Insee, enquête Budget 2001.

Ces éléments tendent ainsi non seulement à établir les difficultés particulières des Dom à l'égard de la métropole, mais aussi la différence de nature de la pauvreté dans ces territoires par rapport à la métropole. En particulier, le sentiment de privation n'y est pas attaché aux mêmes biens de consommation.

Le poids des solidarités privées, encore important, est en pleine évolution face au renouvellement des structures familiales

Le poids des solidarités familiales dans la prise en charge des situations de pauvreté, plus important dans les Dom, apparaît dans la proportion de ménages logés gratuitement, nettement plus élevée dans les Dom, et ce pour tous les niveaux de revenus.

Tableau 29

Part des ménages logés gratuitement selon le quintile de revenu par unité de consommation (en %)

		Logés gratuitement
Métropole	Q1	5.4
	Q5	4.5
Guadeloupe	Q1	12.7
	Q5	9.4
Martinique	Q1	11.6
	Q5	5.4
Guyane	Q1	14.5
	Q5	9.8
Réunion	Q1	15.1
	Q5	5.8

Source : Insee, enquête Budget 2001.

D'autres études montrent que les aides financières à destination des jeunes ménages sont substantielles dans les Dom³³, et conduisent ainsi à une certaine harmonisation des niveaux de vie selon les âges.

Un élément d'explication de ces solidarités tient aux modes de cohabitation dans les Dom, qui sont sensiblement différents de la métropole. Les couples sans personnes à charge et les personnes seules sont moins fréquents, tandis que les ménages « complexes »³⁴ y sont nettement plus nombreux. En particulier, les études ont mis en évidence l'instabilité des unions et les recompositions familiales comme une caractéristique des régions des Caraïbes. Par exemple, près de 8 % des ménages guyanais pouvaient être dits « complexes » en 1999, contre 5 % dans l'Hexagone.

Le poids des solidarités familiales apparaît également dans la décomposition par type de ménages des bénéficiaires des minima sociaux : en métropole, les bénéficiaires du Rmi sont principalement des personnes seules (près de 60 %), dont une majorité d'hommes ; dans les Dom, la proportion de personnes seules est plus faible d'une quinzaine de points.

Par contre, le poids des familles monoparentales semble très caractéristique des Dom : 36 % des bénéficiaires du Rmi contre 24 % en métropole. La surreprésentation des familles monoparentales est valable pour les quatre Dom, mais est particulièrement accentuée en Guyane (45 %).

33. Voir F. Temporal « La pauvreté à la Réunion- synthèse des études existantes », *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

34. On appelle ménage complexe un ménage qui regroupe une famille et une personne isolée, ou plusieurs familles, sous le même toit.

Tableau 30

Répartition des bénéficiaires du Rmi selon la situation familiale (en %)

	Personnes seules (hommes ou femmes)	dont hommes seuls	Isolés ayant personne(s) à charge	Couples (avec ou sans enfants)
Guadeloupe	48,8	34,2	38,9	12,3
Guyane	40,5	26,4	45,3	14,2
Réunion	39,5	28,6	32,3	28,2
Martinique	51,7	36,4	37,7	10,5
Dom	44,2	31,3	35,9	19,9
Métropole	58,6	38,2	24,1	17,2
France	56,8	37,3	25,6	17,6

Source : Cnaf-Dser – champ Caf.

Dans ce contexte, les politiques de transfert, largement transposées de la métropole, connaissent un phénomène de saturation

Des dispositifs de solidarité largement transposés de la métropole

En principe, la législation des prestations familiales et sociales des départements d'outre-mer diffère de celle de métropole. Le régime de prestations familiales métropolitain, institué par la loi de 1946, n'a jamais été étendu dans ces départements qui restent régis par la loi du 11 mars 1932. Pendant de nombreuses années, de multiples allocations étaient versées dans les Dom sous des conditions différentes ainsi qu'à des taux différents.

Il s'ensuit que les droits des allocataires diffèrent entre la métropole et l'outre-mer. Ainsi, les allocations familiales sont versées outre-mer dès le premier enfant, le complément familial est versé jusqu'aux 5 ans de l'enfant contre 21 ans en métropole. L'aide personnalisée au logement n'existe pas, tandis que le montant de l'allocation parent isolé (Api) ne sera aligné sur celui de métropole qu'en 2007. En revanche, une allocation est versée exclusivement dans ces départements : le revenu de solidarité (Rso), attribué aux bénéficiaires du Rmi de plus de 50 ans, inscrits au moins deux ans et qui souhaitent quitter le marché du travail.

Militant pour la « *parité sociale globale, égalité sociale, alignement* », les conseils d'administration des caisses d'allocations familiales ont obtenu le rattrapage progressif pour un certain nombre d'allocations. En particulier, en 1993, le montant des allocations familiales versées dans les Dom s'est aligné sur celui de métropole. En outre, la loi d'orientation pour l'outre-mer a décidé de l'alignement du montant du Rmi sur les montants métropolitains en 2002 alors que l'alignement de l'Api doit être achevé en 2007.

Un phénomène de saturation

Le tableau suivant montre une différence très importante entre les départements d'outre-mer et la métropole dans les taux d'accès aux principaux dispositifs de lutte contre la pauvreté. Alors que les comparaisons internationales soulignent générale-

ment un lien entre l'importance des niveaux de pauvreté et la faiblesse de l'accès aux dispositifs d'aide sociale, la situation nationale marque un profil totalement inversé, qui peut être qualifié de diverses façons : on peut y voir la marque d'un important effort de solidarité nationale à l'égard des départements concernés comme la traduction d'un décalage entre des dispositifs sociaux conçus pour une population pauvre en faible nombre et la situation de pauvreté particulière aux départements d'outre-mer, conduisant à la construction de « sociétés de transfert », dans lesquelles près d'une personne sur six ou sur sept entre 20 et 59 ans est allocataire du revenu minimum d'insertion.

Tableau 31

Part des bénéficiaires des minima sociaux, des mesures en faveur de l'emploi aidé et de la CmuC parmi la population éligible

	Part des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (pour 1 000 personnes de 20 à 59 ans)	Part des bénéficiaires de l'Aah (pour 1 000 personnes de 20 ans et plus)	Part des bénéficiaires de mesures en faveur de l'emploi dans l'emploi salarié	Part des bénéficiaires de la CmuC
Guadeloupe	141,2	24,3	8,5	32,8
Martinique	151,7	24,7	7,7	25,4
Guyane	133,3	15,2	13,5	30,6
Réunion	182,5	22,1	23,5	42,9
Moyenne métropole	31,7	16,3	2,8	6,8
Moyenne Dom	160,9	22,7	14,8	35,2

Source : Insee, 2004.

Cette forte proportion d'allocataires des minima sociaux, particulièrement d'allocataires du Rmi, s'explique par plusieurs facteurs :

- la forte part du chômage de longue durée réduit « mécaniquement » le périmètre de l'indemnisation des chômeurs et accroît corrélativement la part des bénéficiaires du Rmi : en décembre 2004, seuls 37 % des demandeurs d'emploi en fin de mois des catégories 1 à 6 de Guadeloupe étaient indemnisés soit au titre de l'assurance chômage, soit au titre du régime de solidarité³⁵, 44 % en Martinique, 36,2 % en Guyane³⁶, à comparer à environ 60 % en métropole ;
- la spécificité des structures familiales dans les Dom constitue un autre élément explicatif du fort taux de bénéficiaires du Rmi dans les Dom : en particulier, la part plus importante dans ces départements des familles monoparentales et des célibataires réduit le jeu des solidarités au sein des ménages et accroît du même coup le recours aux minima sociaux ;

35. Le chômage non indemnisé est certainement plus important que ce que laissent supposer ces chiffres. Les personnes sans emploi s'inscrivent moins souvent à l'Anpe qu'en métropole et ce pourcentage a diminué récemment. Alors que 90 % d'entre elles s'inscrivaient à l'Anpe en 2001, elles ne sont plus que 86 % en 2004.

36. Voir J. Clément, R. Mahieu, « Les bénéficiaires de minima sociaux dans les Dom » et I. Terraz, N. Pezo « La situation des allocataires de minima sociaux dans les départements Antilles-Guyane », *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française.

-
- la législation des prestations familiales et sociales des Dom diffère encore sur plusieurs points de celle de métropole et se répercute sur le nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion. En particulier, le non-versement des aides personnelles au logement, le fait que les allocations familiales soient versées dès le premier enfant et le complément familial versé jusqu'aux 5 ans de l'enfant contre 21 ans en métropole, les délais d'alignement du montant de l'allocation parent isolé sur le barème de la métropole (qui sera achevé en 2007) génèrent un supplément de l'ordre de 6 % d'allocataires du Rmi outre-mer par rapport à la métropole. Cet écart est principalement dû aux modalités d'attribution de l'allocation parent isolé et devrait s'estomper dans le cadre de l'alignement programmé de l'allocation ;
 - le poids des migrations semble être une singularité de la Guyane dont 48 % des allocataires du Rmi sont d'origine étrangère, alors que la proportion nationale est de 14 %. Sa position géographique est sans doute un facteur déterminant de ce point de vue : frontalière de pays dont le niveau est comparativement faible et dont certains (Surinam) ont souffert de graves troubles politiques, elle a attiré une immigration relativement importante. La part des allocataires de nationalité étrangère est en revanche plus faible qu'en métropole dans les trois autres Dom.

Les efforts particuliers pour dynamiser les dispositifs d'insertion

Le constat d'une relative saturation des minima sociaux dans les départements d'outre-mer a conduit le législateur, dans un souci de remédier aux handicaps structurels de ces régions, à adapter le dispositif d'insertion de ces départements à travers notamment la création des agences départementales d'insertion (Adi). Ces agences sont chargées à la fois de définir les orientations stratégiques des départements en matière d'insertion, qui donnent lieu au plan départemental d'insertion, et de mettre en œuvre les actions d'insertion au travers de leurs antennes locales. Ces agences ont connu différents changements de statut ayant pour incidence d'alléger les procédures administratives en supprimant la double tutelle des ministères de l'Outre-Mer et des Finances et d'accroître le rôle des collectivités locales, permettant de faire que l'insertion soit conçue au plus près des besoins. D'autres acteurs en tant que membres du conseil d'administration de l'Adi ou au travers des dispositifs d'insertion participent à cette politique d'insertion : le conseil général, la Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ainsi que la Direction des services sanitaires et sociaux.

Les agences locales d'insertion ont pour mission l'accueil des allocataires et la préparation des contrats d'insertion. Des conventions sont signées dans le cadre de la mise en œuvre du plan départemental d'insertion, notamment avec les communes, les associations, les autres personnes de droit public ou privé concourant à l'insertion, à la formation professionnelle et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

De même, le dispositif des contrats aidés a été complété pour tenir compte de la situation particulière des Dom. En plus des contrats ouverts au niveau national, les

bénéficiaires de minima sociaux outre-mer ont accès à trois dispositifs particuliers : le contrat d'insertion par l'activité (Cia), le contrat d'accès à l'emploi (Cae) et l'allocation de retour à l'activité (Ara).

Tableau 32

Les emplois aidés spécifiques dans les Dom

Mesures spécifiques			
Contrat d'insertion par l'activité (Cia)	Cdd d'une durée de 3 mois minimum, renouvelable dans une limite de 24 mois au total	Allocataires du Rmi et conjoints	Permettre l'insertion sur des tâches d'utilité sociale. Le contrat est conclu avec l'Adi, même si le bénéficiaire est mis à disposition de collectivités, d'organismes ou de personnes ayant conclu des conventions de programmes avec l'Adi.
Contrat d'accès à l'emploi (Cae)	Cdd (1 an minimum à 2 ans maximum) ou Cdi à temps plein ou à temps partiel	Allocataires du Rmi, jeunes de moins de 26 ans, Demandeurs d'emploi longue durée	Encourager le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée. Exonération de charges sociales pour l'employeur variable selon la situation du bénéficiaire au regard de l'emploi.
Allocation de retour à l'activité (Ara)	Allocation	Bénéficiaires de minima sociaux (Rmi, etc.)	Favoriser le retour à l'activité par la création de son emploi avec le maintien des minima sociaux.

Source : Dares.

Le taux d'accès des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires du Rmi aux contrats aidés est nettement plus élevé dans les Dom qu'en métropole : 30 % des demandeurs d'emploi et 15 % des bénéficiaires du Rmi ont accédé à un contrat aidé en 2003 dans les Dom (contre respectivement 20 % et 9 % en métropole).

Conclusion générale

Comme dans ses rapports précédents, l'Observatoire a cherché à faire le point sur la pauvreté en France, tant en termes de mesure du phénomène sous l'angle de ses tendances longues et de l'impact de la conjoncture que sous ceux de l'analyse de ses multiples dimensions. La situation dégradée du marché du travail à partir du second semestre 2001 jusqu'à la fin du premier semestre 2005 et le durcissement des conditions d'indemnisation du chômage ont été à l'origine d'une vive augmentation du nombre d'allocataires de minima sociaux. Selon les données relatives au Rmi, cette augmentation se poursuit en 2005.

L'impact de la conjoncture sur les évolutions de la pauvreté monétaire et la pauvreté en conditions de vie est nettement moins évident, même si après plusieurs années de baisse le taux de pauvreté monétaire augmente légèrement en 2003. Comme le rappelle l'Observatoire, l'indicateur de pauvreté monétaire comme celui de pauvreté en conditions de vie, qui mesurent la pauvreté relative en rapprochant la situation des plus défavorisés à celle du reste de la population, sont peu sensibles à la conjoncture.

Ces constats et ces analyses rappelés dans tous les rapports ont conduit l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale à proposer le suivi d'indicateurs centraux susceptibles d'éclairer les évolutions de la pauvreté et de l'exclusion sociale, qui seront à suivre et à améliorer dans l'avenir.

Si l'accès à l'emploi est au cœur de l'action publique dans la lutte contre la pauvreté, les travaux réalisés par l'Observatoire soulignent, une fois encore, la diversité des situations entre emploi et non-emploi. L'examen des transitions du non-emploi vers l'emploi montre en effet un continuum de situations sur le marché du travail et une combinaison

de situations entre pauvreté, emploi et chômage. Si le fait d'accéder à l'emploi constitue un élément essentiel pour sortir de la pauvreté et une priorité de l'action publique, l'emploi ne protège pas toujours de la pauvreté. Les conditions d'emploi dégradées, l'alternance entre périodes d'emploi et chômage peuvent conduire à la pauvreté et les incitations financières à la reprise d'activité peuvent s'avérer insuffisantes pour lutter contre la pauvreté. De plus, les difficultés à l'écrit ou en lecture de nombreux adultes d'âge actif et le moindre accès à la formation des salariés et des chômeurs faiblement qualifiés conduisent à s'interroger sur la capacité d'accès à des emplois de qualité.

Au-delà de l'incitation financière à la reprise d'activité, les travaux de l'Observatoire rappellent la nécessité de prendre en compte et d'intervenir simultanément dans les différents domaines de la lutte contre la pauvreté : lutte contre l'illettrisme, formation, santé, logement, emploi y compris pour les personnes proches de l'emploi. Pour ceux qui sont les plus éloignés du marché de l'emploi, la question de la reprise de l'emploi ne peut être envisagée indépendamment d'actions d'insertion globale : accompagnement social ou médical, transports, modes de garde des enfants... Enfin, le coût du logement et de l'alimentation pèse sur le budget des ménages pauvres et peut hypothéquer l'avenir des personnes en matière de santé notamment.

La connaissance des situations locales de pauvreté avait constitué un axe majeur des travaux de l'Observatoire en 2002. Cet axe est repris dans ce rapport, mais dans une perspective sensiblement différente. Il ne s'agit pas seulement de différencier les territoires selon les niveaux de pauvreté ou d'en expliquer les causes, mais aussi d'analyser les réponses apportées en matière de lutte contre la pauvreté. Cette connaissance s'appuie sur des études qualitatives conduites dans divers territoires de métropole et sur un ensemble de travaux qualitatifs et quantitatifs conduits dans les départements d'outre-mer.

Les analyses présentées dans ce rapport dessinent en creux les investigations qui devront être approfondies dans les années à venir.

Pour l'essentiel, les analyses présentées par l'Observatoire s'appuient sur des travaux économiques, statistiques et sociologiques. Il paraît important d'élargir la réflexion en sollicitant d'autres disciplines comme la philosophie, l'histoire ou le droit.

Depuis la création de l'Observatoire national de la pauvreté en 1998, d'autres observatoires ont vu le jour, notamment l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, l'Observatoire des territoires, celui de l'immigration et de l'intégration. Si les missions dévolues à ces différents observatoires ne se superposent pas, il existe néanmoins des points de convergence et des échanges d'informations. Les collaborations sont naturelles et doivent être approfondies.

Ces collaborations et ces échanges sont nécessaires pour améliorer la connaissance localisée de la pauvreté et des réponses apportées par les collectivités territoriales et les politiques publiques décentralisées. Elle est d'autant plus importante à poursuivre et à améliorer, en lien avec les observations locales, que les politiques sociales, les politiques de formation et assez largement les politiques de logement sont aujourd'hui décentralisées. De ce point de vue, l'analyse des modalités concrètes de mise en œuvre peut éclairer les inégalités territoriales observées. Cela

doit aider à comprendre les interactions multiples entre les dimensions socio-économiques liées notamment au tissu des activités productives et aux caractéristiques des populations, d'une part, et les dimensions socio-institutionnelles correspondant aux priorités des interventions définies localement et aux formes d'implication des acteurs, d'autre part.

Dans la lutte contre la pauvreté, les travailleurs sociaux, qu'ils soient salariés des collectivités locales, des organismes de protection sociale ou des associations, sont très souvent sollicités par les pouvoirs publics qu'il s'agisse de l'ouverture de droits, de l'accueil et de l'hébergement, de l'accompagnement social des allocataires du Rmi... Pour autant, les moyens humains nécessaires à la réalisation de ces différentes missions sont-ils suffisants? Quelles sont aujourd'hui les conditions d'exercice des métiers du social face à la complexité des situations de pauvreté? Jusqu'à présent, l'Observatoire s'est peu intéressé aux travailleurs sociaux qui mettent en œuvre concrètement la lutte contre la pauvreté, lacune qui devra être comblée en partenariat avec l'Observatoire des territoires et celui des Zus.

De la même manière, des collaborations avec l'Observatoire de l'immigration et de l'intégration devraient permettre de mieux appréhender les situations de pauvreté des étrangers et/ou des immigrés.

S'agissant du risque de pauvreté des personnes, une attention particulière devrait être apportée à l'éducation et aux risques de reproduction de la pauvreté d'une génération à l'autre. Les études disponibles en la matière sont encore trop fragiles; elles sont pourtant au cœur de l'évaluation du bon fonctionnement des principes de justice sociale de notre société.

Les difficultés d'insertion et le risque de pauvreté des 18-25 ans demeurent particulièrement préoccupants en France. En 2000 déjà, l'Observatoire avait conduit des analyses sur la pauvreté – précarité des jeunes. Leur situation ne s'est guère améliorée depuis. Les difficultés déjà importantes d'accès à l'emploi se doublent aujourd'hui de difficultés d'accès au logement qui peuvent freiner la mobilité et l'accès à l'indépendance. Les questions de formation, d'insertion sociale et professionnelle des jeunes sont à réexaminer aujourd'hui.

Le risque de pauvreté des personnes âgées dans les années à venir doit également être envisagé. Après avoir été pendant plusieurs décennies les plus touchées par la pauvreté, les personnes âgées sont actuellement relativement épargnées. Cependant, les choix retenus pour les réformes des retraites, les parcours professionnels moins linéaires – entrées tardives sur le marché du travail, périodes de chômage indemnisé ou non, cessation précoce d'activité... – et les recompositions familiales (divorces, monoparentalité, recompositions) peuvent laisser craindre un retour de la pauvreté des personnes âgées. Il paraît nécessaire d'engager des travaux prospectifs en la matière.

L'analyse des dépenses des ménages a mis en évidence le poids du logement et de l'alimentation dans le budget des ménages à bas revenus. Compte tenu des augmentations du coût de l'énergie, des augmentations de loyer, du coût des transports, de telles analyses sont à renouveler.

Enfin, pour améliorer la connaissance statistique des situations de pauvreté, deux types de données font encore défaut. En premier lieu, le manque de données longitudinales permettant une approche plus dynamique des situations afin de mieux appréhender les états permanents des états transitoires. Le développement des panels devrait permettre de palier ce manque à l'avenir. Ensuite, et afin de renseigner et d'améliorer les indicateurs centraux retenus, la connaissance des difficultés de logement des ménages pauvres mériterait d'être améliorée. En effet, en dehors des enquêtes Logement très documentées qui ont lieu tous les quatre ou cinq ans, on sait peu de choses sur le logement des ménages pauvres, qu'il s'agisse de la demande de logement social, des conditions de logement dans le parc privé, de la mobilité résidentielle ou des expulsions locatives et du développement des nouvelles formes d'habitat précaire.

Bibliographie

Ouvrages

- AMRANI Younes, BEAUD Stéphane, *Pays de malheur ! Un jeune de cité écrit à un sociologue*, Éditions La Découverte, 2004.
- ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat), *Atlas de l'habitat privé : fonctions, enjeux, évolution*, 2004.
- BEAU Anne-Sophie, *Un siècle d'emplois précaires*, Payot, 2004.
- BEAUD Stéphane, PIALOUX Michel, *Violences urbaines, violences sociales, genèse des nouvelles classes dangereuses*, Fayard, 2003, et Hachette Littérature, 2005.
- BORGETTO Michel, CHAUVIÈRE Michel, DIDIER Renard, POULAIN Michèle, *Les Débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*, Centre d'études et de recherches de sciences administratives, Caisse nationale d'allocations familiales, septembre 2004.
- CASTEL Robert, *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris, Seuil/La République des idées, 2003, 95 p.
- CHAUVIN Pierre, PARIZOT Isabelle, *Santé et expérience de soins : de l'individu à l'environnement social*, Vuibert, 2005.
- CINGOLANI Patrick, *La Précarité*, PUF, janvier 2005.
- DANE Carole, *Travailler avec les quartiers en difficulté*, Dunod, 2005.
- DEJOURS Christophe, *Souffrance en France*, Seuil, février 2000.

- DREES, *Données sur la situation sanitaire et sociale en France en 2004*, La Documentation française, coll. Études et Statistiques, 2004.
- DUFOUR Pascale, BOISMENU Gérard, NOËL Alain, *L'Aide au conditionnel*, Les Presses de l'université de Montréal-PIE, Peter Lang, Bruxelles, 2004.
- FALISE Michel, *Combattre les exclusions : aux sources de nos engagements*, Chronique Sociale, 2004.
- FASILD (Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations), *Jeunes diplômés issus de l'immigration : insertion professionnelle ou discrimination ?* La Documentation française, coll. Études et Recherches, 2005.
- GIRET Jean-François (dir.), LOPEZ Alberto, ROSE José, *Des formations pour quels emplois ?* Recherches, La Découverte-Céreq, 2005.
- GLOUKOVIEZOFF Georges, *Exclusion et liens financiers. Rapport du centre Walras 2004*, Economica, 2005.
- GUESLIN André, *Les Gens de rien*, Fayard, 2004.
- HASSENFEL Patrick, HENNION-MOREAU Sylvie (dir.), *Concurrence et protection sociale en Europe*, Presses universitaires de Rennes, 2004.
- INSEE, *Les Immigrés en France – édition 2005*, coll. Références, 2005.
- INSEE, *France, portrait social – édition 2005-2006*, coll. Références, 2005.
- ION Jacques, *Le Travail social en débat(s)*, Éditions La Découverte, coll. Alternatives sociales, mars 2005.
- JAMOULLE Pascale, *Des hommes sur le fil : la construction de l'identité masculine en milieu précaire*, Éditions La Découverte, coll. Alternatives sociales, 2005.
- LAHIRE Bernard, *L'Invention de l'« illettrisme »*, Éditions La Découverte, 2005.
- MARPSAT Maryse, VANDERBURG Albert, *Le Monde d'Albert la Panthère*, Bréal, 2004.
- MAURIN Éric, *Le Ghetto français*, Seuil, coll. La République des idées, 2004.
- MONDOLFO Philip, *Conduire le développement social*, Dunod, 2^e édition, 2005.
- MOULIN Véronique, *Femmes en galère*, La Martinière Textes, janvier 2005.
- NOBLET Pascal, *Quel travail pour les exclus ?* Dunod, 2005.
- PAUGAM Serge, *Les Formes élémentaires de la pauvreté*, PUF, coll. Lien social, 2005.
- PERRIN Évelyne, *Chômeurs et précaires au cœur de la question sociale*, La Dispute, 2004.
- PIERRARD Pierre, *Histoire des pauvres*, Bayard Culture, janvier 2005.
- RULLAC Stéphane, *Et si les SDF n'étaient pas des exclus*, L'Harmattan, 2005.
- SOLIDARITÉS NOUVELLES FACE AU CHÔMAGE, *Objets-chômages*, Le Bec en l'air éditions, Manosque, 2005.
- SUPIOT Alain (dir.), *Tisser le lien social*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, 2004.
- VIELLE Pascale, POCHET Philippe, CASSIERS Isabelle (dir.), *L'État social actif*, Éditions Peter Lang SA, 2005.
- VIVERET Patrick, *Reconsidérer la richesse*, Éditions de l'Aube, 2005.
- WACQUAT Loïc, *Punir les pauvres*, Éditions Agone, septembre 2004.
- ZEITLIN Jonathan, POCHET Philippe (eds.), with MAGNUSSON Lars, *The Open Method of Co-ordination in Action*, Éditions Peter Lang AG, 2005.

Articles, numéros spéciaux de revues

- ABRAHAMSON Peter, « La fin du modèle scandinave ? La réforme de la protection sociale dans les pays nordiques », La Documentation française, *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 2005, 59^e année.
- ANCELIN Jacqueline, « D'hier à aujourd'hui : l'action sociale des jeunes Caf des Dom », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 75, mars 2004.
- AUTÈS Michel, « Territoires et subjectivités : les nouveaux défis de l'action sociale », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 81, septembre 2005.
- AVENEL Cyprien, « Évaluer la décentralisation du RMI », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 79, mars 2005.
- AVENEL Cyprien, DONNÉ Stéphane, « Les Caf dans la décentralisation du Rmi », CAF, *L'essentiel*, n° 45, janvier 2006.
- BARDONE Laura, GUIO Anne-Catherine, « Pauvreté des travailleurs », Eurostat, *Statistiques en bref*, 5/2005.
- BÉNABOU Roland, KRAMARZ Francis, PROST Corinne, « Zone d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », Insee, *Économie et Statistique*, n° 380, 2004.
- BERGER Emmanuel, KLEIN Tristan, « Après un contrat aidé : les conditions de vie s'améliorent », Dares, *Les Documents d'études*, n° 105, septembre 2005.
- BOUCHOUX J., HOUZEL Y., OUTIN J.-L., « Revenu minimum d'insertion et transitions : une analyse des inégalités territoriales », La Documentation française, *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 2004.
- BOYER Danielle, CROMPAGNE Léa, VÉRITÉ Catherine, « Temps de travail et garde des enfants », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 76, juin 2004.
- BRUN François, DUPONT Marc, THIERRY Michel, « Gestion des âges et emploi », *Droit social*, n° 3, mars 2005.
- BUCHET Daniel, « Du contrôle des pauvres à la maîtrise des risques », *Informations sociales*, n° 126, 2^e partie, août 2005.
- BUREAU Marie-Christine, SCHMIDT Nicolas, « Les emplois-jeunes dans la culture : une politique sectorielle ? », Centre d'études de l'emploi, *Connaissance de l'Emploi*, n° 7, septembre 2004.
- CAUSSAT Laurent, LE MINEZ Sylvie, RAYNAUD Denis, « L'assurance maladie contribue-t-elle à redistribuer les revenus ? », Drees, *Dossier solidarité et santé*, n° 1, janvier-mars 2005.
- CAYADO Emmanuelle, « Les pouvoirs publics et la lutte contre l'exclusion professionnelle : l'exemple espagnol de distribution territoriale des compétences », La Documentation française, *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 2005, 59^e année.
- CERDEIRA BRANCO Rui Manuel, SOARES Regina, BAGO d'UVA Teresa, « Travail, inégalité et auto-consommation au Portugal », Insee, *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, décembre 2005.
- CLERC Denis, « Un plan de lutte contre la pauvreté en trois mesures », in « La France des travailleurs pauvres », *L'Économie politique*, n° 26, avril 2005.
- CNAF, « Des démarches auprès des caisses d'allocations familiales plus fréquente dans les zones urbaines sensibles », *L'essentiel*, n° 27, 2005.
- CNAF, « L'intercommunal dans les Caf : enjeux, outils et méthodes », *Dossier d'études Allocations familiales*, n° 74, novembre 2005.
- CONCIALDI Pierre, « Pour des réformes structurelles », in « La France des travailleurs pauvres », *L'Économie politique*, n° 26, avril 2005.

- CORDAZZO Philippe, « Les bénéficiaires du Rmi : évolution et renouvellement des effectifs (1989-2002) », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 74, décembre 2003.
- COUFFINHAL Agnès, GEOFFARD Pierre-Yves, GRIGNON Michel, LAVIS John, NAUDIN Florence, POLTON Dominique, « Politiques de réduction des inégalités de santé, quelle place pour le système de santé ? Un éclairage européen. Première partie : Les déterminants des inégalités sociales de santé et le rôle du système de santé », Irdes, *Questions d'économie de la santé*, n° 92, série synthèse, février 2005.
- COUFFINHAL Agnès, GEOFFARD Pierre-Yves, GRIGNON Michel, LAVIS John, NAUDIN Florence, POLTON Dominique, « Politiques de réduction des inégalités de santé, quelle place pour le système de santé ? Un éclairage européen. Deuxième partie : Quelques expériences européennes », Irdes, *Questions d'économie de la santé*, n° 93, série synthèse, février 2005.
- COUPPIÉ Thomas, MANSUY Michèle, « L'insertion professionnelle des débutants en Europe : des situations contrastées », Insee, *Économie et Statistique*, n° 378-379, 2004.
- CRÉPON Bruno, DEJEMPEPE Muriel, GURGAND Marc, « Un bilan de l'accompagnement des chômeurs », Centre d'études de l'emploi, *Connaissance de l'emploi*, n° 20, septembre 2005.
- DAMON Julien, « Mal-logement, bidonvilles et habitat indigne en France », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 76, juin 2004.
- DE LA HAYE Fanny, GOMBERT Jean-Émile, RIVIÈRE Jean-Philippe, ROCHER Thierry, « Les évaluations en lecture dans le cadre de la journée d'appel de préparation à la défense - Année 2004 », ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Note évaluation, n° 05.11, septembre 2005.
- DENNIS Ian, GUIO Anne-Catherine, « Pauvreté et exclusion sociale dans l'UE », Eurostat, *Statistiques en bref*, Population et conditions sociales, n° 16/2004.
- DESPRES Caroline, « La couverture médicale universelle : des usagers sociaux différenciés », *Sciences sociales et santé*, n° 4 – vol. 23, décembre 2005.
- DESTÉFANIS Michel, MATHEY-PIERRE Catherine, DUGUÉ Elisabeth, « De l'école à l'emploi : quel chemin dans la Zus », Centre d'études de l'emploi, *Connaissance de l'emploi*, n° 10, décembre 2004.
- DITTGEN Alfred, « Logements et taille des ménages dans la dynamique des populations locales. L'exemple de Paris », *Population*, vol. 60, n° 3, mai-juin 2005.
- DOLLÉ Michel, « L'expérience britannique », La France des travailleurs pauvres, *L'Économie politique*, n° 26, avril 2005.
- DRIANT Jean-Claude, JACQUOT Alain, « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », Insee, *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005.
- EGLIN Denis et KESTEMAN Nadia, « Les rappels de prestations versées par les caisses d'allocations familiales », Cnaf, *L'essentiel*, n° 37, mai 2005.
- EUROSTAT, « La protection sociale dans l'Union européenne », *Statistiques en bref*, n° 14/2005, octobre 2005.
- FACK Gabrielle, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », Insee, *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005.
- FAHMY Eldin, GORDON David, « La pauvreté et l'exclusion sociale en Grande-Bretagne », Insee, *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, décembre 2005.
- FALL Madior, VERGER Daniel, « Pauvreté relative et conditions de vie en France », Insee, *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, décembre 2005.

-
- FOURCADE Maryse, JESKE Valérie, NAVES Pierre, « La loi d'orientation de la lutte contre les exclusions. Sa mise en œuvre de 1998 à 2004... et après », *Droit social*, n° 7/8, juillet-août 2004.
- FRABOUL Serge, RABAUD Jeannine, « La pauvreté dans les Pays de la Loire », Insee Pays de la Loire, *Études*, n° 36, juin 2005.
- GAUTIÉ Jérôme, « Les travailleurs âgés face à l'emploi », Insee, *Économie et Statistique*, n° 368, avril 2004.
- GLOUKOVIEZOFF Georges, « De la bancarisation de masse à l'exclusion bancaire puis sociale », La Documentation française, *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 2004.
- GRIGNON Michel, « L'expérience de la couverture médicale universelle : que peut-on apprendre sur la segmentation dans les politiques sociales ? », *Sciences sociales et santé*, n° 4 - vol. 23, décembre 2005.
- GUIO Anne-Catherine, « Pauvreté monétaire et exclusion sociale dans l'UE25 », Eurostat, *Statistiques en bref*, Population et conditions sociales, n° 13/2005.
- HAURET Lætitia, « Analyse économique de la dimension géographique de la pauvreté », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 79, mars 2005.
- HERPIN Nicolas, DELL Fabien, « Pauvres et modes de vie pauvre dans les pays européens », Insee, *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, décembre 2005.
- ISLAM Iyanatul, « À l'encontre du conservatisme économique : un projet pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté », *Revue internationale du travail*, vol. 144, n° 1, 2005/1.
- JOIN-LAMBERT Odile, « L'expérience britannique de lutte contre la pauvreté des enfants », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 95, juillet 2005.
- JOLIVET Annie, « Suède : Des emplois atypiques plus nombreux mais une précarité fortement encadrée », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 97, novembre 2005.
- JULIENNE Katia, MONROSE Murielle, « Le rôle des fonds d'aides aux jeunes dans l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficultés », La Documentation française, *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 2004.
- JULIENNE Katia, « La situation des personnes défavorisées et les politiques de lutte contre l'exclusion : un bilan des études récentes », Drees, *Dossier solidarité et santé*, n° 3, juillet-septembre 2004.
- KALUGINA Ekaterina et NAJMAN Boris, « Travail et pauvreté en Russie », Insee, *Économie et Statistique*, n° 367, avril 2004.
- KESTEMAN Nadia, « Le logement des jeunes », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 79, mars 2005.
- KOLEV Alexandre, « Chômage, qualité de l'emploi et pauvreté : le cas de la Bulgarie », *Revue internationale du travail*, vol. 144, n° 1, 2005/1.
- LAFERRÈRE Anne, « Quitter le nid : entre forces centripètes et centrifuges », Insee, *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005.
- LOISEAU Maud, BONVALET Catherine, « L'impact de la loi de 1948 sur les trajectoires résidentielles en île-de-France », *Population*, vol. 6, n° 3, mai-juin 2005.
- 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.
- LORNET Jean-Paul, MAHIEU Ronan, NICOLAS Muriel, THIBAUT Florence, « Le revenu minimum d'insertion avant la décentralisation », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 79, mars 2005.
- MAILLE Didier, TOULLIER Adeline, VOLOVITCH Pierre, « L'aide médicale d'État : comment un droit se vide de son sens faute d'être réellement universel », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 4, juillet-août 2005.

- MERCADER-PRATS Magda, « La pauvreté menace les jeunes Espagnols au moment où ils s'é-mancipent », Insee, *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, décembre 2005.
- NICOLAS Muriel, « Pauvreté infantile et disparités territoriales », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 79, mars 2005.
- NICOLAS Muriel, THIBAUT Florence, MAHIEU Ronan, « Les déterminants du taux d'effort des bénéficiaires d'aides au logement », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 79, mars 2005.
- OUTIN Jean-Luc, « Les politiques de lutte contre la pauvreté en France : mise en perspective et inflexions récentes », in *L'État de la France 2004*, Éditions La Découverte, Paris, 2004.
- OUTIN Jean-Luc, « La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Québec, défis économiques et enjeux sociaux », *Revue de l'Observatoire franco-québécois de la santé et de la solidarité*, n° 1, 2003.
- OUTIN Jean-Luc, « Les politiques de lutte contre la pauvreté : entre solidarité et responsabilité », in *De la responsabilité solidaire, mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Éditions Syllepse, 2003.
- AUGAM Serge, « Science et conscience de la pauvreté », La France des travailleurs pauvres, *L'Économie politique*, n° 26, avril 2005.
- AUGAM Serge, « Précarité et rupture des liens sociaux. De fortes variations en Europe », *Cahiers français*, n° 326, 2005.
- AUGAM Serge, SELZ Marion, « La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970 », Insee, *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, décembre 2005.
- PIGNONI Maria Teresa, « Italie : le travail atypique entre autonomie et subordination, nouvel enjeu de la représentation syndicale », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 97, novembre 2005.
- PLA Anne, « L'échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux (Eniams) », Drees, *Dossier solidarité et santé*, Études diverses, n° 2, avril-juin 2005.
- PROBLÈMES POLITIQUES ET SOCIAUX, La Documentation française, « Les jeunes non qualifiés », n° 915, août 2005.
- RECHERCHE SOCIALE, « Le logement des travailleurs saisonniers », n° 175, juillet-septembre 2005.
- RECHERCHE SOCIALE, « Le renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social », n° 176, octobre-décembre 2005.
- RIGAUDIAT Jacques, « Pauvreté, précarité, emploi », *L'Économie politique*, n° 26, avril 2005.
- RIGAUDIAT Jacques, « À propos d'un fait social majeur : la montée des précarités et des insécurités sociales et économiques », *Droit social*, n° 3, mars 2005.
- SCHOUKENS Paul, PIETERS Danny, « L'accès des travailleurs migrants irréguliers à la protection sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 4, juillet-août 2005.
- SZUKIETOJAE-BIENKUNSKA Anna, FALL Madior, VERGER Daniel, « Pauvreté et exclusion en Pologne », Insee, *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, décembre 2005.
- TISSOT Sylvie, POUPEAU Franck, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, septembre 2005.
- TOULLIER Adeline, « Aide médicale d'État : les droits sociaux fondamentaux bafoués », *Droit social*, n° 11, novembre 2005.
- TUCHSZIRER Carole, « Les différentes approches de la précarité de l'emploi en Europe, au Japon et aux États-Unis », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 97, novembre 2005.
- VERGER Daniel, « Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches statis-

tiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales », Insee, *Économie et Statistique*, n° 383-384-385, décembre 2005.

WIERINK Marie, « La place des enfants dans la combinaison famille-emploi aux Pays-Bas », Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 75, mars 2004.

Rapports

Avis et rapports du Conseil économique et social, *Prélèvement obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, n° 22, mandature 2004-2009, séance des 22 et 23 novembre 2005.

CERC, *Aider au retour à l'emploi*, La Documentation française, novembre 2005.

Conseil national des villes, *Les Avis du Conseil national des villes sur les enjeux du logement social, de l'habitat, du développement économique, dans le cadre du renouvellement urbain et de la décentralisation*, 2002-2005.

Dossier d'études allocations familiales, *Le Développement social local – tome I : Origines et filiations*, n° 69, juin 2005.

Dossier d'études allocations familiales, *Le Développement social local – tome II : Les Acteurs, les outils, les métiers*, n° 70, juillet 2005.

Dossiers de la Dares, *Bilan de la politique de l'emploi en 2003*, n° 1/2005, juin 2005.

Dossier Cerc, *Estimer la pauvreté des enfants*, Dossier n° 2, juin 2005.

Dossiers solidarité et santé de la Drees, *Les Revenus sociaux en 2003*, n° 4, oct.-nov. 2004.

Dossier solidarité et santé de la Drees, *Les Indicateurs sociaux dans l'Union européenne : avancée et perspectives*, n° 2, avril-juin 2004.

Dossier annuel 2004 de la Mission régionale d'information sur l'exclusion/Rhône-Alpes, *État des lieux de l'exclusion, droit au logement : un habitat de qualité pour tous ?*

Gouvernement du Québec, *Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale*, novembre 2005.

HIRSCH Martin, *Manifeste contre la pauvreté*, 10/18, janvier 2005.

LE CLÉZIO Philippe, *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, Rapport du Ces, novembre 2005.

Les Dossiers de l'Insee, « Une approche de la précarité : données 2003 », *Résultats*, n° 128, mai 2005.

Les Dossiers de l'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° 5, 2005.

MIPES, *Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Île-de-France : au 31 décembre 2003*, Mipes Île-de-France, décembre 2004.

MRIE Rhône-Alpes, *Connaître avec pour agir ensemble*, Mrie, Dossier-Ressources 2005.

Observatoire national des Zus, *Zones urbaines sensibles : un enjeu territorial de la cohésion sociale*, septembre 2004.

Panorama de la société de l'Ocde, *Les Indicateurs sociaux de l'Ocde*, édition 2005.

Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, *Politiques et marchés du logement dans les villes nouvelles, quid de la mixité sociale ?* Journée d'études le mardi 19 avril 2005.

- PRUD'HOMME Nicole, *Accès au logement, droits et réalités*, rapport du Ces, Éditions Journal officiel, 2004.
- Rapport 2004 de l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du monde, juillet 2005.
- Rapport de ATKINSON A.B., CANTILLON B., MARLIER E., NOLAN B., « Taking forward the EU social inclusion process », encore provisoire.
- Rapport de GADREY Jean pour la Dares, « Les indicateurs de richesse et de développement: un bilan international en vue d'une initiative française ».
- Rapport de la 38^e session de la Commission de la population et du développement de l'Onu, « Sida et pauvreté », Contribution détaillée de la France - Situation nationale, à New York, du 4 au 8 avril 2005.
- Rapport de la commission de HIRSCH Martin, *Familles, vulnérabilité, pauvreté*, avril 2005.
- Rapport sur la pauvreté et la richesse en Allemagne, *Lebenslagen in Deutschland*, www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A332.pdf (en allemand).
- 9^e Rapport de l'Observatoire de la santé et du social et de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale sur « L'état de la pauvreté en région de Bruxelles-Capitale », 1^{re} partie, avril 2004.
- 9^e Rapport de l'Observatoire de la santé et du social et de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale sur « L'état de la pauvreté en région de Bruxelles-Capitale », 2^e partie, juin 2005.
- 10^e Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *L'Hébergement d'urgence: un devoir d'assistance à personnes en danger*, décembre 2004.
- Rapport 2005 de l'Observatoire national des Zones urbaines sensibles.
- Rapport 2004 de l'Observatoire national des Zones urbaines sensibles, 2004 éditions de la Div.
- Rapport du Conseil national de l'habitat 1999-2002, ministère délégué au Logement et à la Ville, novembre 2004.
- 10^e Rapport de la Fondation abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *L'État du mal logement en France*, 2005.
- 5^e Rapport du Cerc, *La Sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques*, février 2005.
- 11^e Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Face à la crise: une obligation de résultat*, décembre 2005.
- SECOURS CATHOLIQUE, *Logement: révélateur d'exclusion, statistiques d'accueil 2004*, novembre 2005.
- TJIBAOU Marie-Claude, *Logement dans l'outre-mer français*, rapport du Ces, Éditions Journal officiel, 2004.
- UNIOPSS, « Avec les partenaires sociaux, pour une prévention globale de l'exclusion », Dossier union sociale Uniopss, n° 189, septembre 2005.

Dares - Premières informations - Premières synthèses

- ADJERAD Saïd, DEFOSSEUX Manon, « Les bénéficiaires du Rmi dans les contrats aidés : un accès privilégié aux contrats emploi solidarité », n° 06.1, février 2005.
- ADJERAD Saïd, « Les seniors dans les emplois aidés : des fins de carrière ancrées dans l'emploi », n° 38.3, septembre 2004.
- AMIRA Selma, DE STEFANO Gilbert, « Contrat à durée déterminée, intérim, apprentissage, contrats aidés : les emplois à statut particulier ont progressé entre 1982 et 2002 », n° 14.2, avril 2005.
- BERGER Emmanuel, DANIEL Catherine, « Les établissements utilisateurs de contrats aidés en 2002 : peu nombreux, mais fidèles », n° 21.1, mai 2005.
- BERGER Emmanuel, KLEIN Tristan, DEFOSSEUX Manon, « Après un contrat aidé : le niveau de vie progresse », n° 11.2, mars 2005.
- BERGER Emmanuel, « Les entrées dans les contrats initiative emploi : une progression de 25 % en 2003 », n° 36.1, août 2004.
- BERGER Emmanuel, « Les contrats initiative emploi en 2004 », n° 35.1, septembre 2005.
- BERGER Emmanuel, DEFOSSEUX Manon, EVEN Karl, FLEURET Aurore, MAS Stéphanie, SANCHEZ Ruby, « Les bénéficiaires des politiques d'emploi, trois ans après la sortie d'un contrat aidé : entre consolidation professionnelle et réinstallation dans le chômage », n° 32.1, août 2004.
- BONAÏTI Camille, « La Vae au sein du ministère chargé de l'Emploi en 2004 », n° 41.2, oct. 2005.
- BUÉ Jennifer, « Travail de nuit et du soir depuis dix ans : une progression plus rapide pour les femmes que pour les hommes », n° 40.2, octobre 2005.
- CÉALIS R., « L'insertion par l'activité économique en 2003 », n° 06.2, février 2005.
- CLÉMENT Mathilde, « Les bénéficiaires du Rmi non inscrits à l'Anpe : des problèmes de santé, des contraintes familiales », n° 40.3, septembre 2004.
- DARES, « Conjoncture de l'emploi et du chômage au premier trimestre 2005 » n° 26.2, juin 2005.
- DARES, « Le marché du travail en juillet 2005 », n° 36.1, septembre 2005.
- DE PALMAS Jean-Philippe, ZAMORA Philippe, « Les stages d'insertion et de formation professionnelle à l'emploi (Sife) : un meilleur accès à l'emploi quand ils sont certifiants », n° 10.1, mars 2004.
- DE RICCARDIS Nicolas, « L'intérim redémarre en 2004 », n° 24.1, juin 2005.
- DE RICCARDIS Nicolas, « L'emploi intérimaire au premier trimestre 2005 », n° 29.2, juillet 2005.
- FABRE Édouard, DE RICCARDIS Nicolas, « Évolution de l'emploi salarié au troisième trimestre 2005 », n° 51.2, décembre 2005.
- FABRE Édouard, DE RICCARDIS Nicolas, « Évolution de l'emploi salarié au deuxième trimestre 2005 », n° 38.2, septembre 2005.
- FLEURET Aurore, « Les stages de formation pour demandeurs d'emploi organisés par l'État. En 2002, une diminution largement compensée par la montée en charge des stages de l'Unédic », n° 06.1, février 2004.
- GELOT Didier, MAS Stéphanie, « Quand les habitants des quartiers défavorisés s'adressent à l'Anpe », n° 07.1, février 2004.
- LAINÉ Frédéric, OKBA Mahrez, ROSPABÉ Sandrine, « Les difficultés des étrangers sur le marché du travail : effet nationalité, effet quartier ? », n° 17.3, avril 2005.
- LECLAIR Marie, COQUET Bruno, « Les politiques d'emploi en 2003 : dans l'œil du cycle », n° 11.1, mars 2005.

- LUTTRINGER Jean-Marie, SEILER Carine, « Les négociations sur la formation », n° 31.1, août 2005.
- MAS Stéphanie, « Bilan de cinq ans de programme Trace : 320 000 jeunes en difficulté accompagnés vers l'emploi », n° 51.1, décembre 2004.
- MAS Stéphanie, « Le réseau des missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation : un intermédiaire important pour les jeunes peu qualifiés », n° 46.1, novembre 2004.
- MAS Stéphanie, THÉLOT Hélène, « Les bénéficiaires des politiques de l'emploi dans les zones urbaines sensibles en 2002 », n° 35.2, août 2004.
- DE OLIVEIRA Victor, MERLIER Roselyne, ZILBERMAN Serge, « Les licenciements de salariés protégés de 2001 à 2003 : motif économique prédominant, toujours et encore », n° 38.3, septembre 2005.
- PUJOL Jérôme, « Les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi consolidé en 2004 : le repli des entrées s'est poursuivi », n° 48.1, décembre 2005.
- PUJOL Jérôme, « Après un Cec : le retour à l'emploi classique passe souvent par le recrutement interne sur le même poste », n° 41.1, octobre 2005.
- PUJOL Jérôme, « Les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi-consolidé : repli des entrées en 2003 », n° 46.2, novembre 2004.
- SANCHEZ Ruby, « Les contrats d'apprentissage et de qualification : les caractéristiques individuelles des bénéficiaires restent essentielles pour expliquer l'insertion », n° 05.1, janvier 2004.
- SEGUIN Sébastien, « Les bénéficiaires de la revalorisation du Smic et des garanties mensuelles au 1^{er} juillet 2004 », n° 26.1, juin 2005.
- THÉLOT Hélène, « Les demandeurs d'emploi en zones urbaines sensibles : un accès privilégié aux contrats emploi-solidarité », n° 39.2, septembre 2005.
- ZOYEM Jean-Paul, « Les nouveaux services-emplois jeunes : bilan fin 2003 », n° 20.1, mai 2004.

Drees - Études et Résultats

- ALGAVA Élisabeth, LE MINEZ Sylvie, BRESSÉ Sophie, PLA Anne, « Les familles monoparentales et leurs conditions de vie », n° 389, avril 2005.
- AVENEL Marie, en collaboration avec NABOS Cécile, « Les allocataires de minima sociaux en 2004 », n° 447, novembre 2005.
- AVENEL Marie « Les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du Rmi suite à la décentralisation », n° 432, octobre 2005.
- AZIZI Karim, GILLES Christel, « L'évolution du Rmi en 2003 : une analyse économétrique », n° 333, août 2004.
- AZIZI Karim, NAUZE-FICHET Emmanuelle, CAZAIN Sophie, DONNÉ Stéphane, « Le nombre d'allocataires du Rmi au 30 septembre 2004 », n° 360, décembre 2004.
- BAUDIER-LORIN Claire, CHASTENET Benoît, « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2003 », n° 332, août 2004.
- BECHTEL Julien, DUÉE Michel, « Les comptes de la protection sociale en 2004 », n° 435, octobre 2005.
- BECHTEL Julien, DUÉE Michel, « Les prestations de protection sociale en 2004 », n° 426, septembre 2005.

-
- BECHTEL Julien, CAUSSAT Laurent, en collaboration avec LAÏB Nadine, LE MINEZ Sylvie, MIROUSE Benoît, « Les transferts sociaux en faveur des familles : une évolution macroéconomique », n° 376, février 2005.
- BELLEVILLE-PLA Anne, « La participation à la vie sociale des allocataires de minima sociaux », n° 359, décembre 2004.
- BELLEVILLE-PLA Anne, « Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux », n° 320, juin 2004.
- BELLEVILLE-PLA Anne, « Insertion sociale et conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux », n° 300, mars 2004.
- BEQUE Marilynne, « Le vécu des attitudes intolérantes ou discriminatoires par les personnes immigrées et issues de l'immigration », n° 424, septembre 2005.
- BEYNIER Dominique, TUDOUX Benoît, MOMIC Milan, « Les métiers du travail social (hors aide à domicile) », n° 441, novembre 2005.
- BLANPLAIN Nathalie, « Les prestations familiales et de logement en 2004 », n° 451, décembre 2005.
- BLANPAIN Nathalie, « Accueil des jeunes enfants et coûts des modes de garde en 2002 », n° 422, août 2005.
- BLANPAIN Nathalie, « L'impact de l'évolution des politiques familiales sur le revenu des ménages entre 1990 et 2002 », n° 282, janvier 2004.
- BOISGUÉRIN Bénédicte, « Les bénéficiaires de la Cmu au 31 décembre 2004 », n° 433, octobre 2005.
- BOISGUÉRIN Bénédicte, « État de santé et recours aux soins des bénéficiaires de la Cmu – un impact qui se consolide entre 2000 et 2003 », n° 294, mars 2004.
- BOISGUÉRIN Bénédicte, « Les bénéficiaires de la Cmu au 30 juin 2003 », n° 287, janvier 2004.
- Bureau Lutte contre l'exclusion, en collaboration avec JULIENNE Katia, « Les allocataires de minima sociaux en 2003 », n° 354, novembre 2004.
- CAZAIN Sophie, DONNÉ Stéphane, HENNION Marie, NAUZE-FICHET Emmanuelle, « Le nombre d'allocataires du Rmi au 30 juin 2005 », n° 425, septembre 2005.
- CAZAIN Sophie, DONNÉ Stéphane, GILLES Christel, PÉTOUR Patrick, « Le nombre d'allocataires du Rmi au 30 juin 2004 », n° 340, septembre 2004.
- CAZAIN Sophie, DONNÉ Stéphane, AZIZI Karim, PÉTOUR Patrick, « Le nombre d'allocataires du Rmi au 31 mars 2004 », n° 316, juin 2004.
- CAZAIN Sophie, DONNÉ Stéphane, ANGUIS Marie, GILLES Christel, « Le nombre d'allocataires du Rmi au 31 décembre 2003 », n° 301, avril 2004.
- CHANUT Jean-Marie, MICHAUDON Hélène, avec la collaboration de BELLEVILLE-PLA Anne, « L'Aah, un minimum social destiné aux adultes handicapés », n° 344, octobre 2004.
- CHASTENET Benoît, MAUGUIN Jocelyne, « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2004 », n° 428, septembre 2005.
- COHU Sylvie, LELIEVRE Michèle, LEQUET-SLAMA Diane, THEVENON Olivier, « Les politiques en faveur de la famille : de nouveaux enjeux pour les pays d'Europe du Sud », n° 449, décembre 2005.
- COHU Sylvie, LEQUET-SLAMA Diane, VOLOVITCH Pierre, « Réformes des systèmes de santé allemand, néerlandais et suisse, et introduction de la concurrence », n° 445, novembre 2005.
- COLDEFY Magali, « Les disparités départementales de prises en charge de la santé mentale en France », n° 443, novembre 2005.
- COLDEFY Magali, « La prise en charge de la santé mentale des détenus en 2003 », n° 427, septembre 2005.

- COURTIOUX Pierre, LAIB Nadine, LE MINEZ Sylvie, MIROUSE Benoît, « L'incidence du système de prélèvement et de transferts sociaux sur le niveau de vie des familles en 2004 : approche par microsimulation », n° 408, juin 2005.
- DUTHEIL Nathalie, « L'action sociale des communes de 5 000 à moins de 200 000 habitants », n° 307, avril 2004.
- FORSÉ Michel, PARODI Maxime, « Les opinions des Français sur les politiques sociales en 2004 : une inquiétude accrue qui modifie les demandes de solidarité », n° 421, août 2005.
- GILLES Christel, LOISY Christian, « L'allocation spécifique de solidarité : caractéristiques et évolution des allocataires », n° 394, avril 2005.
- GILLES Christel, NAUZE-FICHET Emmanuelle, CAZAIN Sophie, DONNÉ Stéphane, « Le nombre d'allocataires du Rmi au 31 décembre 2004 », n° 384, mars 2005.
- GLOUKOVIEZOFF Georges, MONROSE Murielle, « Accès et utilisation des services bancaires par les allocataires de minima sociaux », n° 351, novembre 2004.
- JULIENNE Katia, MONROSE Murielle, « Les opinions des Français sur la pauvreté et l'exclusion au début de l'année 2004 », n° 357, décembre 2004.
- MAUGUIN Jocelyne, « Les dépenses d'aides sociales départementale en 2004 », n° 453, décembre 2005.
- MAUGUIN Jocelyne, « Les dépenses d'aide sociale des départements en 2003 », n° 365, décembre 2004.
- MONROSE Murielle, « Les fonds d'aide aux jeunes : bilan de l'année 2003 », n° 334, août 2004.
- MONROSE Murielle, « Les contacts familiaux et amicaux des personnes sans domicile », n° 311, mai 2004.

Insee Première

- ARNAULT Séverine, « Le sous-emploi concerne 1,2 million de personnes », n° 1046, octobre 2005.
- CHESNEL Hélène, « La qualité des logements : l'humidité est le défaut le plus fréquent », n° 971, juin 2004.
- DRIANT Jean-Claude, RIEG Christelle, « Les ménages à bas revenus et le logement social », n° 962, avril 2004.
- DRIANT Jean-Claude, RIEG Christelle, « Les conditions de logement des ménages à bas revenus », n° 950, février 2004.
- JACQUOT Alain, JEZEQUEL Blandine, MINODIER Christelle, « Les charges dans le budget des locataires », n° 990, novembre 2004.
- LEGENDRE Nadine, « Évolution des niveaux de vie de 1996 à 2001 », n° 947, février 2004.
- MINODIER Christelle, « Portrait de locataires », n° 1010, mars 2005.
- MURAT Fabrice, « Les compétences des adultes à l'écrit, en calcul et en compréhension orale », n° 1044, octobre 2005.
- RAVEL Claire, « 1975-2002, la part des ménages sans emploi à doubler », n° 998, janvier 2005.
- TAVAN Chloé, « Les immigrés en France : une situation qui évolue », n° 1042, septembre 2005.

Céreq : Bref

- ARRIGHI Jean-Jacques, JOSEPH Olivier, « L'apprentissage : une idée simple, des réalités diverses », n° 223, octobre 2005.

-
- ARRIGHI Jean-Jacques, BROCHIER Damien, « 1995-2003, l'apprentissage aspiré par le haut », n° 217, mars 2005.
- DUPRAY Arnaud, « Les mobilités en début de vie professionnelle », n° 216, février 2005.
- MARCHAL Nathalie, MOLINARI-PERRIER Mickaële, SIGOT Jean-Claude, « Génération 2001 : s'insérer lorsque la conjoncture se dégrade », n° 214, décembre 2004.
- PERSONNAZ Elsa, QUINTERO Nathalie, SÉCHAUD Fred, « Parcours de Vae, des itinéraires complexes, longs, à l'issue incertaine », n° 224, novembre 2005.
- ROCHE Pierre, « Lutte contre l'illettrisme », n° 221, juillet-août 2005.
- ROSE José, « D'une génération à l'autre... Les "effets" de la formation initiale sur l'insertion », n° 222, septembre 2005.
- THERY Michel, LUTTRINGER Jean-Marie, SEILER Carine, « Apprendre et travailler vers de nouvelles complémentarités ? », n° 225, décembre 2005.

Annexes

Les sigles utilisés

A

Aah	Allocation aux adultes handicapés
Adi	Agence départementale d'insertion
Aer	Allocation équivalent retraite
Aesa	Apport énergétique sans alcool
Ai	Allocation d'insertion
Anpe	Agence nationale pour l'emploi
Apa	Allocation personnalisée à l'autonomie
Api	Allocation de parent isolé
Are	Allocation d'aide au retour à l'emploi
Ass	Allocation de solidarité spécifique
Asv	Allocation supplémentaire vieillesse

B

Bit	Bureau international du travail
-----	---------------------------------

C

Caf	Caisse d'allocations familiales
Casu	Coordination d'action sociale d'urgence
Ccas	Centre communal d'action sociale
Cec	Contrat emploi consolidé
Cerc	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
Céreq	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
Ci-Rma	Contrat d'insertion-Revenu minimum d'activité
Civis	Contrat d'insertion dans la vie sociale
Cje	Contrat jeune en entreprise
Cmu	Couverture maladie universelle
CmuC	Couverture maladie universel complémentaire
Cnam	Caisse nationale d'assurance maladie
Cnavts	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
Cnis	Conseil national de l'information statistique
Cnle	Conseil national de lutte contre les exclusions

D

Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
Defm	Demandeurs d'emploi en fin de mois
Dguhc	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
Dom	Département d'outre-mer
Drees	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

E

Eapn	European Anti Poverty Network
------	-------------------------------

F

Fsv	Fonds solidarité vieillesse
-----	-----------------------------

H

Hlm	Habitation à loyer modéré
-----	---------------------------

I

Ined	Institut national des études démographiques
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Irdes	Institut de recherche et de documentation en économie de la santé

M

Msa	Mutualité sociale agricole
-----	----------------------------

O

Ocde	Organisation de coopération et de développement économique
Oit	Organisation internationale du travail
Onzus	Observatoire national des zones urbaines sensibles

P

Pap	Programme d'action personnalisé
Pare	Plan d'aide au retour à l'emploi
Pib	Produit intérieur brut
Plie	Plan local d'insertion par l'économie
Ppe	Prime pour l'emploi

R

Rac	Régime d'assurance chômage
Rmi	Revenu minimum d'insertion
Rso	Revenu de solidarité

S

Sife	Stage d'insertion et de formation à l'emploi
------	--

T
Trace Trajectoire d'accès à l'emploi

U
Unedic Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

V
Vae Validation des acquis de l'expérience

Z
Zus Zone urbaine sensible

L'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Les missions de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale

La loi du 29 juillet 1998 (article 153) relative à la lutte contre l'exclusion lui assigne quatre missions :

- rassembler, analyser, diffuser les données et informations relatives aux situations de pauvreté, précarité et aux politiques suivies,
- contribuer au développement de la connaissance et des systèmes d'information dans les domaines mal couverts,
- faire réaliser des travaux d'étude, de recherche, d'évaluation en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Cnle),
- présenter chaque année les données ainsi rassemblées dans un rapport public.

Contacts

Secrétariat général de l'Observatoire : 01 40 56 82 29

<http://www.social.gouv.fr/>

drees-onpes@sante.gouv.fr

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETÉ ET DE L'EXCLUSION SOCIALE

14, avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

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 quatrième rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale présente, conformément à sa mission, un certain nombre de données significatives relatives aux situations de pauvreté et d'exclusion sociale. Il s'agit d'indicateurs et de statistiques, mais aussi d'analyses et d'études sur l'accès aux droits fondamentaux des personnes en situation de pauvreté.

La tendance à la baisse de la pauvreté monétaire observée en 2001 et 2002 s'interrompt en 2003. Le taux de pauvreté monétaire augmente en 2003, au seuil de 50 % du revenu médian et se stabilise au seuil de 60 %. Cet indicateur, toutefois, ne permet pas à lui seul d'appréhender dans toutes ses dimensions la réalité des situations de pauvreté, et l'Observatoire propose donc d'enrichir le diagnostic sur la pauvreté et l'exclusion sociale par le suivi régulier d'une dizaine d'indicateurs considérés comme centraux. Il rappelle par ailleurs l'intérêt d'indicateurs territorialisés, indispensables à une meilleure compréhension des contextes locaux et des mécanismes d'entrée et de sortie dans la pauvreté.

La situation du marché de l'emploi et la diminution des contrats aidés du secteur non marchand ont été à l'origine de la persistance ou de l'aggravation de certaines situations de pauvreté, mais la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 qui, notamment, relance de manière significative ce type de contrats, devrait permettre d'atténuer certaines des difficultés observées. L'Observatoire constate cependant qu'il existe de nombreux obstacles non financiers au retour à l'emploi – la faiblesse des qualifications et des formations, voire l'illettrisme – et que le taux d'accès à la formation des moins qualifiés est nettement inférieur à celui des plus qualifiés. C'est donc sur la mise en place de dispositifs permettant un accompagnement personnalisé que repose d'abord l'insertion professionnelle des personnes en difficulté.

Dans la perspective d'un renforcement de ses analyses territoriales, l'Observatoire présente dans ce rapport, en outre, un ensemble de données sur la pauvreté dans les départements d'outre-mer.



Prix : 12 €
Achat groupé Rapport + Travaux :
remise de 10 %
DF 58416-9
SICOM 05.226/1
ISBN : 2-11-006111-1
La Documentation française
29, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Tél. : 01 40 15 70 00