

Les allocataires à bas revenus des Caf de Haute-Normandie

Une population au plus près de la pauvreté

SOMMAIRE

- Un comptage des allocataires à bas revenus fragile p 2
- Un niveau de vie loin d'être homogène p 3
- Des prestations cruciales pour les allocataires à bas revenus p 4
- Des minima sociaux insuffisants pour sortir de la pauvreté p 4
- Plus d'un allocataire à bas revenus sur deux perçoit un minimum social p 6
- Les autres allocataires à bas revenus : des revenus d'activité trop faibles p 7
- Globalement, l'activité est plus répandue dans les foyers avec enfant(s) à charge p 8
- Une pauvreté essentiellement urbaine p 9
- Vers une typologie des allocataires à bas revenus p 11
- Annexe / Définitions et méthodes

Annexe 1a : Mesure de la pauvreté : principaux aspects méthodologiques

Annexe 1b : Ressources allocataires et bas revenus

Les situations de pauvreté sont issues de multiples dynamiques socio-économiques. Précarité du travail, exclusion sociale, ruptures familiales : les facteurs de risques ne manquent pas pour expliquer l'entrée ou la persistance dans la pauvreté.

Les mécanismes générateurs de telles situations ne peuvent être approchés qu'avec l'appui des méthodes qualitatives, notamment sociologiques et ethnographiques, que traduisent les enquêtes de terrain.

L'approche quantitative a pour but essentiel de mesurer et décrire l'étendue du phénomène.

Pourtant, l'objectif de saisir même grossièrement l'ampleur des cas de pauvreté reste encore aujourd'hui difficile à atteindre. Né d'une tentative pour mesurer la pauvreté monétaire en Haute-Normandie, en s'appuyant sur les données des Caf, ce document a permis de dresser plusieurs constats :

- **le nombre d'allocataires à bas revenus identifiés est largement dépendant des définitions utilisées,**
- **parmi les allocataires à bas revenus, l'ampleur des difficultés financières est très variable,**
- **l'ensemble des prestations sociales ne permet pas d'échapper à la pauvreté. L'emploi, bien que de faible qualité, reste le meilleur rempart contre la pauvreté,**
- **la concentration des allocataires à bas revenus dans les grands centres urbains ne se dément pas. Cependant, les zones rurales ou de tradition industrielle ne sont pas épargnées,**
- **le profil hétérogène des personnes confrontées à la précarité financière est largement confirmé : l'insertion dans l'emploi, la situation familiale ou la dépendance au minima sociaux ne sont que les signaux avancés de trajectoires complexes et multiples.**

Ces constats, bien que fondés sur le traitement de données anciennes (2005), touchent aux éléments structurants des processus de pauvreté, et devraient, par conséquent, garder toute leur légitimité dans l'analyse des situations présentes.

L'avènement du Rsa dans les dispositifs de lutte contre la pauvreté, introduit à la fois un changement dans la logique et les montants des allocations versées aux publics en difficulté, et risque d'impacter durablement les données qui régissent le marché du travail non qualifié. Le paysage de la pauvreté monétaire pourrait s'en trouver altéré.



En 2005, la Haute-Normandie compte 100 000 allocataires à bas revenus¹. En ajoutant les ayant droits, ce sont 239 600 personnes qui vivent dans un foyer allocataires bas revenus, soit 15.6% de la population des personnes âgées de moins de 65 ans.

La géographie de la pauvreté (Graph.1), mesurée par les bas revenus montre de fortes disparités régionales : au sein des régions les plus touchées, s'oppose un bassin méditerranéen plutôt âgé (Languedoc Roussillon et Paca), avec un secteur des services dominant, et le nord nord-est du pays (Nord-Pas-de-Calais, Picardie) où l'ancrage industriel passé a laissé place à des reconversions plus ou moins difficiles. Dans le nord, la pauvreté est plutôt le fait de populations jeunes, fréquemment locataires d'un logement social et qui comptent dans ses rangs beaucoup de familles nombreuses.

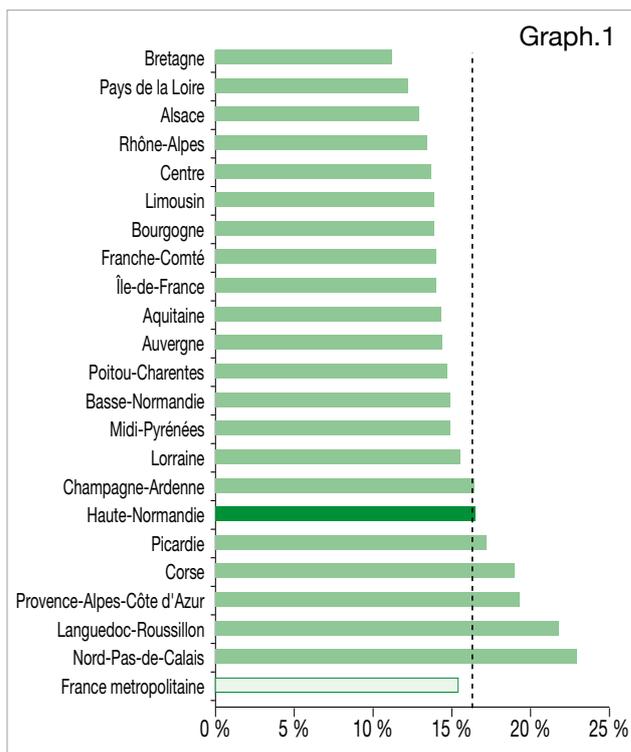
La Haute-Normandie, 6^{ème} région la plus touchée par les bas revenus, confirme le constat d'un nord industriel largement concerné par les phénomènes de pauvreté.

A l'inverse, le Grand Ouest, l'Alsace et la région Rhône-Alpes sont relativement moins concernés.

Il convient de garder à l'esprit que le champ de l'étude exclut notamment les personnes de plus de 65 ans et les allocataires issus du régime agricole.

Or, la Haute-Normandie se caractérise en particulier par un taux de pauvreté des plus âgés, relativement faible comparé aux autres régions françaises. Le classement « bas revenus » plutôt défavorable de la région est donc à relativiser. A l'inverse, ces limites méthodologiques peuvent conduire à sous évaluer le phénomène de pauvreté, en écho à la situation en région Bretagne, où la pauvreté des populations agricoles et des personnes âgées est plus élevée qu'ailleurs.

Taux de bas revenus par région

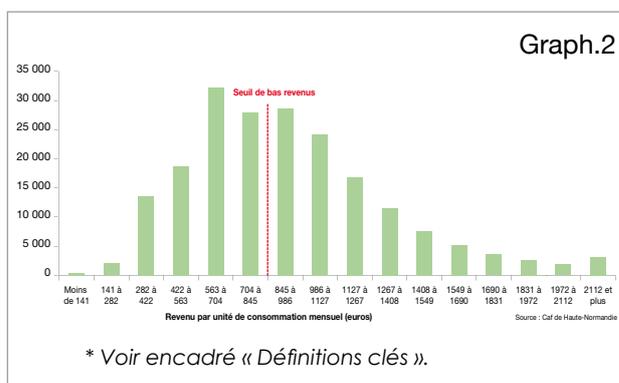


Un comptage des allocataires bas revenus fragile

Un rapide coup d'œil sur les niveaux de ressources de ces allocataires bas revenus (Graph.2) montre une forte concentration autour du seuil de bas revenus (en 2005, 845 euros par unité de consommation). Ainsi, la frontière entre allocataires pauvres et non pauvres, correspond davantage, même au bas de l'échelle des revenus, à une séparation artificielle, qu'à une véritable rupture de niveau de vie entre les populations. Parler d'un continuum de situations est plus approprié.

La distinction entre « pauvres » et « non pauvres » demeure donc très fragile².

Niveau de vie des allocataires modestes *



1 - Voir encadré « Définitions clés » et annexe 1b « Ressources allocataires et bas revenus »

2 - Voir annexe 1a « Mesures de pauvreté : aspects méthodologiques »

Un niveau de vie loin d'être homogène

Des ressources faibles et inégales³...

Même au sein des allocataires à bas revenus, les ressources restent inégales. Le quart le plus pauvre dispose d'un revenu par unité de consommation (Ruc) mensuel inférieur à 489 euros, tandis que le quart le plus « aisé » présente un Ruc mensuel supérieur à 732 euros. La mesure des inégalités sur l'ensemble des allocataires modestes montre évidemment des disparités encore plus grandes.

Tous les allocataires à bas revenus ne sont donc pas logés à la même enseigne. D'où l'idée de mesurer de combien leurs ressources s'éloignent du seuil de bas revenus. En moyenne, un allocataire à bas revenus dispose d'un niveau de vie équivalent à 71 % du seuil de bas revenus. Autrement dit, l'intensité de la pauvreté, comme distance moyenne au seuil de bas revenus, est de 29 %.

Définitions clés

Allocataire

C'est le titulaire d'une prestation. Dans l'étude, est pris en compte l'ensemble des allocataires bénéficiaires d'une prestation au titre du mois de décembre de l'année.

Allocataires à bas revenus

Un allocataire à bas revenus est un allocataire dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian de la population (valeur pour laquelle la moitié de la population a un niveau de vie supérieur et l'autre moitié un niveau de vie inférieur). Cette valeur limite est appelé « seuil de bas revenus ». Pour mesurer le niveau de vie des allocataires on a recours au calcul d'un revenu par foyer dit « revenus par unité de consommation » qui tient compte de la taille et de l'ensemble des ressources du foyer.

En 2005, le seuil de bas revenus s'établit à 845 euros pour un allocataire vivant seul (1 775 euros pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans). Voir annexe pour plus de précisions.

Allocataires à très bas revenus

Un allocataire à très bas revenus est un allocataire dont le niveau de vie est inférieur à 30 % du niveau de vie médian de la population. En 2005, le seuil en deçà duquel un allocataire vivant seul est considéré comme « allocataire à très bas revenus » s'établit à 423 euros.

Allocataires modestes

Un allocataire modeste est un allocataire qui perçoit au moins une prestation soumise à condition de ressources.

Taux d'allocataires à bas revenus

C'est le nombre d'allocataires à bas revenus ramené au nombre d'allocataires.

Intensité de la pauvreté des allocataires

C'est l'écart moyen qui sépare les allocataires à bas revenus du seuil de bas revenus. C'est à dire le montant moyen nécessaire pour faire passer les allocataires bas revenus au-delà du seuil de bas revenus.

Indice de pauvreté

C'est le produit entre le taux d'allocataires bas revenus et l'intensité de la pauvreté de ces allocataires. Cet indicateur a l'avantage, comme mesure de la pauvreté monétaire, de tenir compte à la fois du nombre de pauvres (ici les allocataires à bas revenus) et du degré de pauvreté atteint par ces derniers.

Plus l'intensité de la pauvreté s'accroît, et plus les euros manquants, aux allocataires à bas revenus, pour atteindre un niveau de vie au moins égal au seuil de bas revenus, sont importants. Avec l'ancien seuil de bas revenus fixé à 50 % de la médiane des niveaux de vie, l'intensité de la pauvreté fléchit à 25 %.

... Au point de parler « d'allocataires à très bas revenus »

Au plus bas de l'échelle, figurent des allocataires à très bas revenus (Graph.3) : ils disposent de moins de la moitié des ressources équivalentes au seuil de bas revenus, et rassemblent 17 % des allocataires bas revenus.

Un premier groupe est constitué de bénéficiaires du Rmi, isolés⁴ et sans aide au logement.

Un second groupe, au niveau de vie inférieur, réunit plus de 6 000 allocataires. Deux profils se dégagent : des familles avec enfant(s) bénéficiaires du Rmi, sans autres ressources et non titulaires d'aide au logement. Pour ces familles, le mode de calcul du Rmi⁵ génère des ressources très faibles.

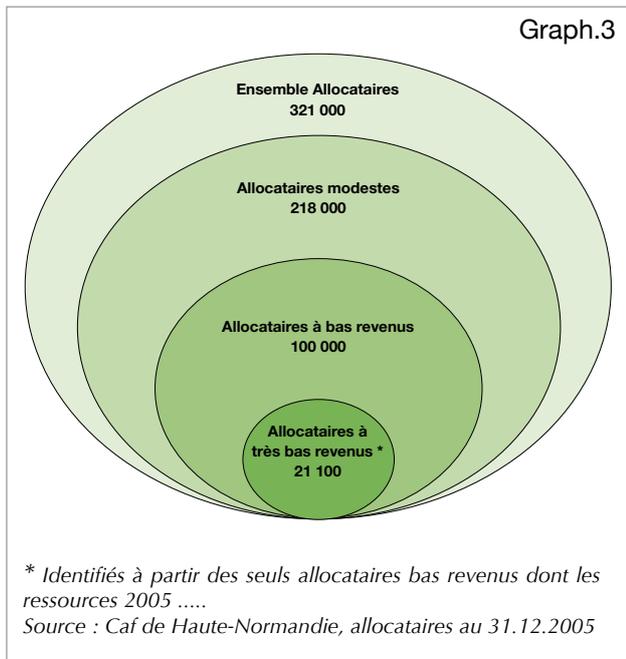
Un second profil extrêmement hétérogène, au niveau de vie encore plus faible, se compose pour un tiers de jeunes allocataires de moins de 25 ans (sans possibilité de droit au Rmi, hors grossesse ou enfants à charge) et uniquement titulaires d'une aide au logement. Les deux autres tiers se dispersent entre familles nombreuses et /ou monoparentales, dont les très faibles ressources sont difficiles à interpréter⁶.

3 - Le champ retenu pour les calculs sur les montants de Ruc ou de prestations, exclut les allocataires bas revenus imputés.

4 - La notion d'isolement administrative peut ne pas correspondre à un isolement vécu.

5 - Les Rmi est dit « familialisé », c'est à dire qu'il intègre les charges de famille. Or, la prise en compte des Allocations familiales dans les ressources de l'allocataire aboutit à ce que le Rmi ne couvre quasiment pas le coût de la charge d'enfant au delà du premier.

6 - Plusieurs hypothèses peuvent être proposées : l'allocataire ne fait pas valoir ses droits au Rmi, ce dernier n'est plus attribué par suite de radiation administrative, ou enfin les ressources d'une activité

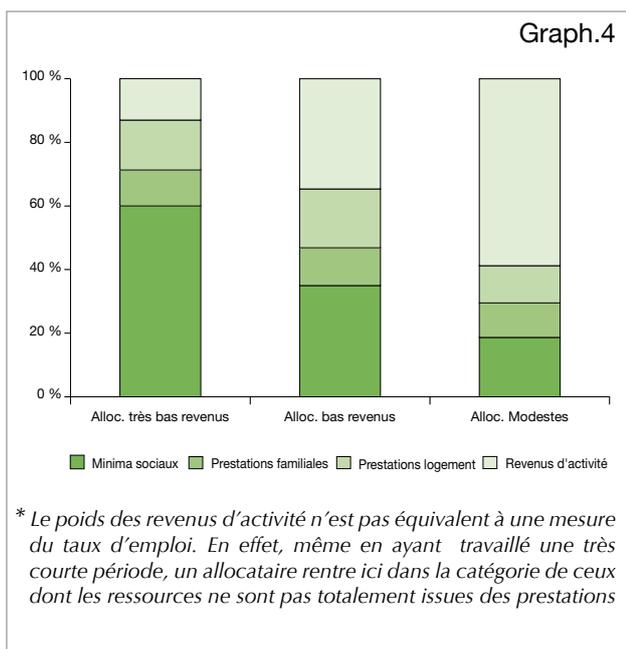


Des prestations cruciales pour les allocataires à bas revenus

En moyenne, près de deux tiers des ressources d'un allocataire bas revenus sont issus des prestations (Graph.4).

Les prestations de solidarité (minima sociaux) et les prestations sociales (prestations familiales et de logement) occupent une part à peu près égale.

Poids des prestations par type d'allocataires



La dépendance aux prestations des alloca-

taires à bas revenus est donc très importante : elle est totale pour un peu plus d'un tiers. Elle est inférieure à 75 % pour moins de la moitié d'entre eux (Graph.5).

Pour les allocataires modestes, le poids moyen des prestations s'élève à 41 %.

Le rôle des minima sociaux est déterminant dans la structure de revenu des allocataires. En effet, les prestations sociales occupent parmi les ressources, une place assez proche, chez les allocataires à bas revenus, et l'ensemble des allocataires modestes (respectivement 27 % et 22,5 %).

Pour les allocataires à très bas revenus, le poids des prestations sociales augmente sans s'éloigner plus que ça (30 %).

Cette relative inertie du poids des prestations sociales dans le revenu des allocataires, selon qu'ils se trouvent d'un côté ou de l'autre de la ligne de pauvreté, s'explique principalement par le fait que les prestations familiales bénéficient relativement moins aux allocataires bas revenus, car plus des deux tiers appartiennent à des foyers sans enfant. En revanche les prestations logement, qui constituent l'autre versant des prestations sociales, voient leur poids s'accroître sensiblement au sein des populations à bas revenus.

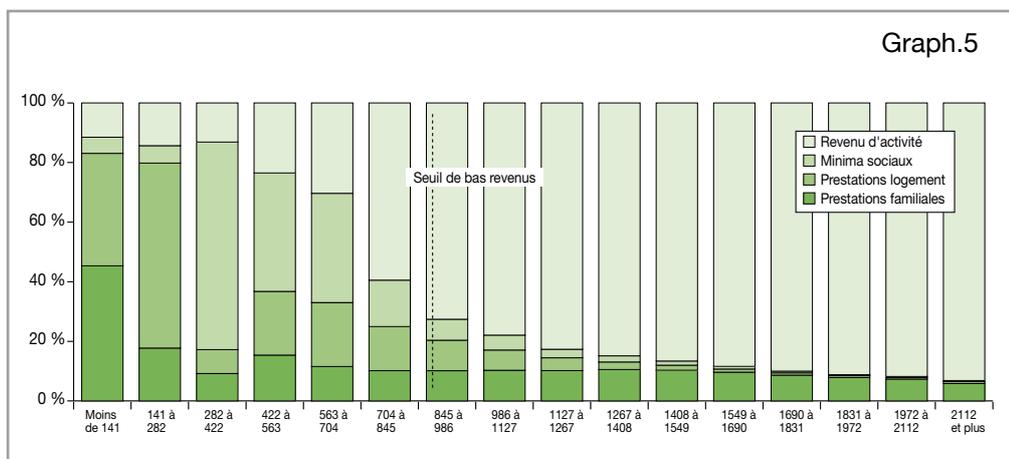
Des minima sociaux insuffisants pour sortir de la pauvreté

Les prestations toutes confondues, servies par la Caf, permettent à près de 40 000 allocataires de disposer d'un Ruc supérieur au seuil de bas revenus. La plupart du temps, les seules prestations familiales et aides au logement sont suffisantes pour sortir de la pauvreté (79 % des cas).

Ce franchissement du seuil de bas revenus par le jeu des seules prestations familiales et aides au logement s'accompagne, dans près de 83 % des cas, de la présence d'une activité rémunérée. Les prestations jouent ici le rôle de complément en apportant environ un quart des ressources (composé pour deux tiers de prestations familiales). Un profil de couple mono-actif (un seul emploi occupé au sein du couple) à la tête d'une famille nombreuse est ici un cas type tout à fait crédible.

Les montants de minima sociaux associés ou non aux autres prestations n'arrachent à la « pauvreté » qu'une petite minorité de ces 40 000 allocataires (21 %).

Origine des ressources des allocataires



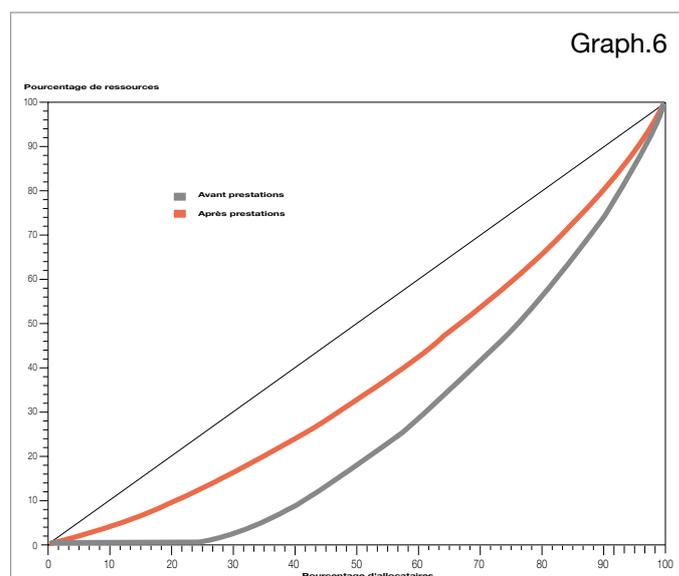
En effet, les minima sociaux ne permettent que très rarement aux allocataires de franchir le seuil de bas revenus (à peine plus de un cinquième des bénéficiaires de minima sociaux). Ils sont pour la plupart bénéficiaires de l'Aah, plutôt âgés, vivant très souvent seuls, avec un taux d'emploi de près du double de celui de l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux, mais qui reste bien inférieur aux valeurs affichées par l'ensemble des allocataires modestes (41 % contre 62 %).

On mesure ainsi que plus du tiers des ressources de ces titulaires de minima, est issu d'une activité rémunérée. La quasi-absence d'enfant à charge explique le très faible poids des prestations familiales dans ces mêmes ressources.

Outre la baisse du nombre d'allocataires à bas revenus, l'impact des prestations se fait surtout sentir au niveau de la réduction de l'intensité de la pauvreté.

Cette dernière passe en effet de 59 % à 30 % après transferts. Globalement, l'apport des prestations est bien synonyme d'un resserrement des ressources entre allocataires à bas revenus (Graph.6)

Courbes de concentration des distributions de revenus des allocataires



Note de lecture :

La courbe de concentration (courbe de Lorenz) mesure le degré d'inégalité de la répartition des ressources entre les allocataires. La diagonale correspond à une répartition parfaitement équitable. Plus la courbe s'en éloigne, et plus la répartition est inégale. Chaque point de la courbe fait correspondre une proportion d'allocataires, et la part de ressources que ces derniers détiennent dans le montant total des ressources de l'ensemble des allocataires à bas revenus. Exemple : Les 50 % d'allocataires les plus pauvres disposent avant prestations de 17,3 % du total des ressources de l'ensemble des allocataires bas revenus. Après prestations, ils en détiennent 33 %.

Le bénéfice ou non de minima sociaux est vraisemblablement le paramètre clé pour apprécier la place des prestations chez les allocataires à bas revenus. En effet, les titulaires de l'un des trois minima versés par la Caf (Api, Rmi, Aah) ne disposent quasiment que de prestations pour vivre. Le reste des allocataires à bas revenus perçoivent des prestations qui complètent les ressources à hauteur de 35 %.

Prestations Caf et effets redistributifs

L'estimation des capacités redistributives des transferts sociaux suscite de nombreuses difficultés méthodologiques. Deux approches sont en général employées : la première consiste à l'analyse des effets redistributifs des dits transferts à partir d'une source exhaustive et détaillée des revenus des populations, accompagnés de leurs caractéristiques socio-démographiques. Une telle source est rarement disponible. C'est pourquoi il est privilégié une seconde approche, qui cherche à simuler sur barème l'effet de la réglementation des prestations sur des familles fictives (méthode des cas types). Si cette solution a l'avantage de bien décortiquer les effets du dispositif de prestations, elle ne donne en revanche aucune garantie de représentativité dans la population, des cas types examinés.

Dans l'étude, les effets redistributifs des prestations servies par les Caf sont appréhendées sous le seul angle de la mesure de l'écart entre le revenu primaire (avant prestations) et le revenu disponible (après prestation mais avant impôts). Les effets de redistribution, c'est à dire les impacts réels sur le comportement des foyers allocataires, ne sont pas abordés.

En outre, cette démarche largement simplificatrice exclut du champ des transferts sociaux les aides d'action sociale (qu'elles soient versées par les Caf ou les collectivités territoriales), les prestations en nature (Cmu..) et considère enfin les revenus de remplacement comme faisant partie intégrante du revenu primaire (indemnités chômage, pension de retraites...).

Toutefois, l'opération donne des indications précieuses sur l'impact global des prestations sur le niveau de vie des allocataires.

Plus d'un allocataire à bas revenus sur deux perçoit un minimum social

Un peu plus de la moitié des allocataires à bas revenus sont titulaires d'un minimum social. Pourtant, la part des personnes vivant dans une famille allocataire à bas revenus avec minima n'est que de 44 %. Les bénéficiaires de minima sociaux ont globalement moins d'enfants à charge que les autres allocataires.

Une activité professionnelle peu répandue

La présence d'une activité professionnelle dans l'année ne concerne que 14 % des cas, contre plus de 35 % pour l'ensemble des allocataires à bas revenus. Il faut, ici, souligner les grandes difficultés d'insertion professionnelle des familles monoparentales bénéficiaires de minima sociaux et dans une moindre mesure celles des isolés. Les monoparents qui cumulent la perception d'un minimum social et la charge d'enfant(s) en bas âge montrent notamment un degré d'activité très faible, qui cependant s'améliore quand le ou les enfants grandissent (9,2 % contre 14,1 %).

Les allocataires avec minima, vivant en couple avec enfant(s), connaissent un risque de non emploi particulièrement élevé (72 %). A titre de comparaison, seulement un tiers de l'ensemble des allocataires à bas revenus de même structure familiale n'a pas travaillé dans l'année.

Pour la minorité de bénéficiaires de minima qui dispose de revenus d'activité, les emplois correspondants sont probablement à temps réduits, puisque dans plus d'un cas sur deux, ces revenus d'activité ne dépassent pas un quart du total des ressources.

... d'où une forte dépendance aux prestations ...

Cette faiblesse des revenus d'activité rend la dépendance aux prestations d'autant plus grande. Dans leur ensemble, les bénéficiaires Api sont les plus dépendants. Viennent ensuite, à égalité, les bénéficiaires du Rmi et de l'Aah. Au total, environ un tiers ne dispose que de son minimum social : le profil type laisse apparaître le cas de personnes isolées, logées à titre gratuit ou propriétaires de leur logement, avec une insertion professionnelle très réduite mais fréquente (65 % du groupe contre 14 % pour le total). Dans ce groupe, les bénéficiaires d'Aah sont sur-représentés. Au final le Ruc moyen ne

dépasse pas 483 euros, en raison notamment du poids important des bénéficiaires du Rmi.

Un second tiers est composé d'allocataires qui perçoivent, en plus d'un minimum social, des prestations familiales, et éventuellement des prestations logement. Les bénéficiaires de l'Api, logiquement plus concernés que les autres par les prestations familiales, forment plus de 30 % du groupe.

Enfin un dernier tiers ne perçoit que des aides au logement. Ces allocataires sont en très grande majorité des personnes isolées.

... et au final les allocataires aux ressources les plus faibles⁷

Un allocataire à bas revenus, titulaire de minima, dispose en moyenne de ressources nettement inférieures à celle de l'ensemble allocataires à bas revenus. En effet, seuls 15% de ces titulaires de minima enregistrent un Ruc compris entre 50 % et 60 % du Ruc médian, soit bien moins que les 28 % d'allocataires à bas revenus comptabilisés dans le même intervalle.

Par ailleurs, l'intensité de la pauvreté⁸ pour les premiers s'établit à 32 % contre 18 % pour les seconds.

En raison du niveau plus élevé des montants de base de l'allocation comparé aux autres minima, les allocataires de l'Aah sont les moins mal lotis.

Les allocataires de l'Api se situent dans une position médiane. Leurs effectifs sont notamment sur-représentés parmi les allocataires à bas revenus avec un Ruc compris entre 40 % et 50 % du Ruc médian (Le seuil de bas revenu est fixé à 60 %).

C'est le cumul fréquent de l'Api avec les prestations familiales et éventuellement des prestations logement, qui procure à ces bénéficiaires un complément de ressources très important (quasiment un tiers de l'ensemble des ressources). Au final, seuls 4 points séparent l'intensité de la pauvreté mesurée chez les allocataires à bas revenus bénéficiaires de l'Api et de l'Aah (28 % contre 24 %).

7 - N'ayant pu comptabiliser les aides connexes dont peuvent bénéficier les bénéficiaires de minima sociaux, on doit rester prudent dans l'interprétation en terme de niveau de vie.

8 - Pour des raisons de fiabilité, l'intensité est calculée ici comme l'écart moyen au revenu médian

Le Rmi est à la fois l'allocation la plus répandue au sein des allocataires bas revenus bénéficiaires de minima sociaux, mais aussi la plus faible par son montant. Il touche des populations avec peu d'enfant(s) à charge, d'où les cas peu fréquents de cumul avec les prestations familiales.

A noter que de nombreux allocataires ne peuvent prétendre à l'aide au logement (car logés à titre gratuit). Un Ruc médian très faible (512 euros contre 577 euros pour l'ensemble des titulaires de minima appartenant à la population bas revenus), fait des bénéficiaires du Rmi les plus « pauvres » des allocataires.

Les autres allocataires à bas revenus : des ressources d'activité trop faibles.

Ils sont plus de 60 % à travailler et même 80 % si sont pris en compte uniquement les couples avec enfant(s). Les couples mono-actifs, en très grande majorité des couples avec enfants, représentent plus du quart de l'ensemble de ces allocataires.

Des ressources souvent proches du seuil de bas revenus...

En moyenne le niveau de vie des allocataires à bas revenus sans minima sociaux dépasse très nettement celui de l'ensemble des allocataires à bas revenus. Ils sont 43 % à disposer de ressources comprises entre 50 % et 60 % du Ruc médian (28 % des allocataires bas revenus sont dans la même situation). Cette meilleure situation financière se traduit par une mesure plus faible de l'intensité de pauvreté (19 % contre 29 % pour les allocataires bas revenus).

...mais des revenus d'activité qui restent insuffisants...

Quelle que soit la configuration familiale, les revenus tirés de l'activité professionnelle restent insuffisants. Les personnes seules occupées, sont près de 45 % à tirer, de leur activité, moins de la moitié d'un Smic mensuel. En l'absence d'un second apporteur de ressources, ces faibles revenus sont directement synonymes de « pauvreté ».

Quand la famille s'agrandit, les revenus d'activité ne suivent pas : la moitié des monoparents qui travaillent disposent de moins d'un Smic mensuel. De même, le revenu mensuel de la

moitié des familles nombreuses mono-actives, vivant en couple, plafonne à 1,3 Smic.

Le nombre de personnes à charge qui dépend du seul salaire familial est déterminant pour rendre compte de la précarité financière de ces familles allocataires.

Les prestations servies par les Caf procurent quand même près d'un tiers de l'ensemble des ressources. La faiblesse des revenus d'activité et la présence fréquente d'enfant(s) à charge expliquent que le cumul Pf +Al (Prestation Familiale + Aide au Logement) soit dominant. La venue d'enfant(s) se traduit par une perte de niveau de vie sensible, qui n'est compensée que partiellement par les prestations⁹.

Globalement, l'activité est plus répandue dans les foyers avec enfant(s) à charge

Plus d'un allocataire à bas revenus sur deux a des enfants à charge. Ces enfants appartiennent plus fréquemment à des familles dont le(s) parent(s) travaillent. En effet, si seulement 35 % des allocataires à bas revenus travaillent, ceux avec enfant(s) à charge sont 49 % à travailler. Toutefois, la fréquence de l'activité se réduit sensiblement en cas d'absence de conjoint. Moins d'un tiers des enfants qui vivent dans une famille monoparentale à bas revenus ont leur parent occupé. En revanche, ce pourcentage grimpe à 66 % chez les couples avec enfant à bas revenus. L'éloignement plus fréquent des monoparents du marché du travail, explique ces différences.

L'absence d'activité chez les allocataires à bas revenus avec enfant(s) à charge, est majoritairement le fait de familles monoparentales, fréquemment bénéficiaires du Rmi ou de l'Api, et plus souvent parents d'enfant(s) en bas âge.

En termes de niveau de vie, ce sont les couples avec enfant(s), sans activité, qui présentent les ressources les plus faibles, notamment les couples avec deux enfants, dont plus des deux tiers disposent d'un Ruc inférieur à 40% du Ruc médian. Ces familles cumulent en effet de nombreux facteurs de risque de pauvreté : minima sociaux, absence d'activité, nombre de personne à charge important¹⁰.

Politique familiale et redistribution

Les dispositifs de transferts en faveur des familles s'appuient sur trois canaux principaux :

- Les mesures monétaires directes : prestations familiales, bourses....
- L'ensemble des prestations familialisées (prestations qui intègrent les charges de familles) : aide au logement, Rmi...
- Les avantages fiscaux liés à la présence d'enfant(s) : quotient familial, exonération pour frais de garde..

Ces mesures cherchent à répondre à un double besoin : la compensation de la charge d'enfant(s) qui induit une perte de niveau de vie (équité horizontale) et la réduction des inégalités au sein des familles avec enfant(s) (équité verticale).

La politique familiale, par les versements qu'elle induit, modifie la répartition initiale des revenus, même si elle ne cible pas uniquement les foyers à bas revenus (critère d'attribution sur la composition des familles, c'est à dire le nombre de personnes et l'âge des enfants).

Ces trente dernières années, le poids des prestations sous condition de ressources s'est accru en même temps que se renforçait leur ciblage. Le rôle joué par les prestations familiales dans la dimension verticale de la redistribution s'est accentué.

Par ailleurs, la hausse plus rapide des salaires, comparée aux revalorisations des prestations familiales et des minima sociaux, a eu pour conséquence, toutes choses égales par ailleurs, un impact défavorable sur le taux de pauvreté, plus encore sur son intensité.

En outre, l'ensemble des prestations revalorisées à partir de l'évolution de la Bmaf (Base Mensuelle des Allocations familiales) ont connu un décrochage important à l'égard de l'évolution des salaires qui augmentaient plus vite que les prix. Ainsi, si le pouvoir d'achat de ces prestations a au mieux stagné ces dernières années, leur valeur relative au regard du revenu médian des ménages, a fortement chuté.

Pour le Rmi, la situation montre une légère augmentation de son pouvoir d'achat, mais là aussi une perte de valeur sensible par comparaison aux revenus d'activité des ménages.

9 - Voir plus haut l'encadré « Prestations Caf et effets redistributifs »

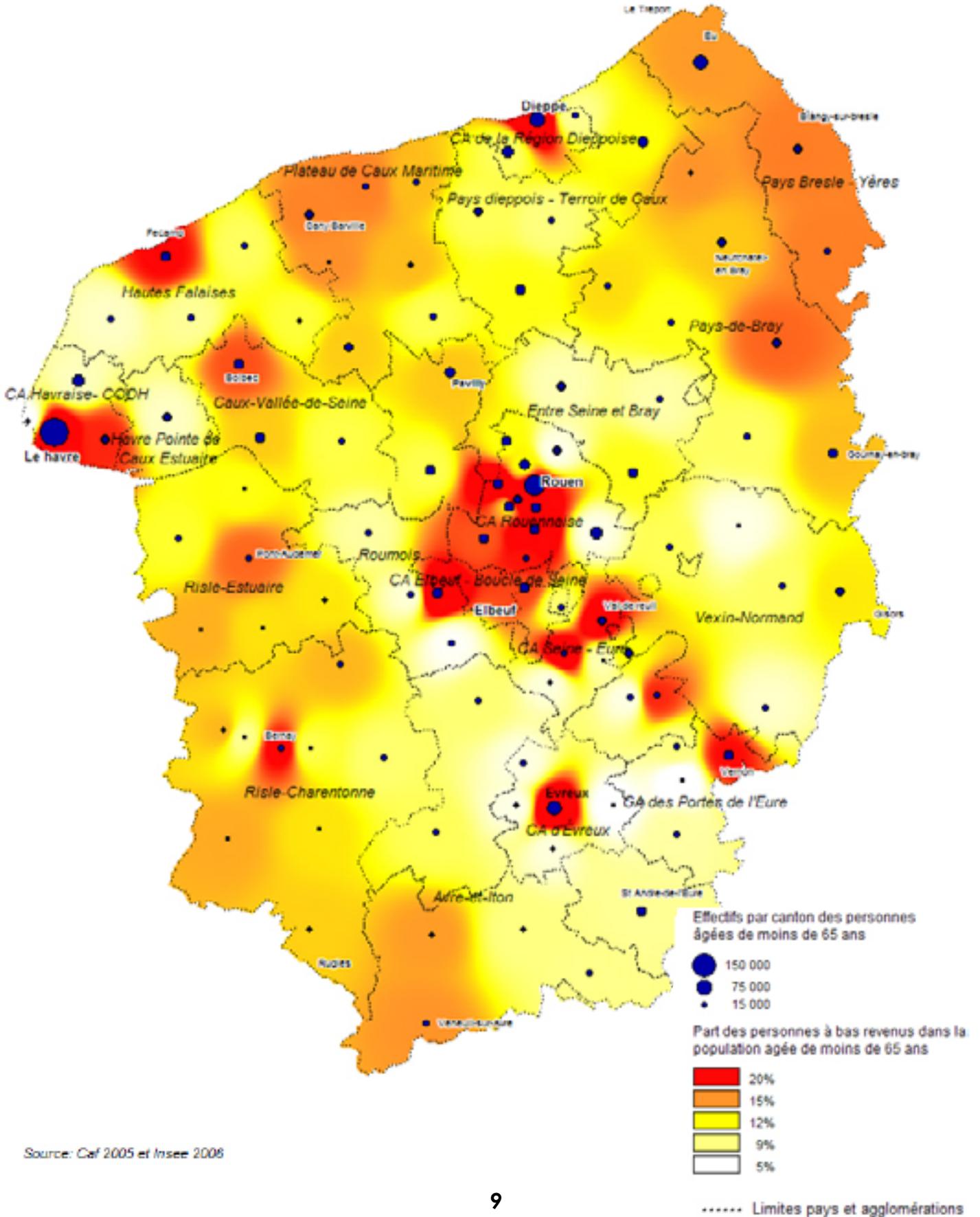
10 - Sur ce dernier point, il est à noter que les prestations permettent une compensation bien meilleure pour le troisième enfant que pour les deux premiers.

Une pauvreté essentiellement urbaine

Les allocataires à bas revenus résident pour les trois quart dans les pôles urbains de la région.

Ils se concentrent dans le centre des aires urbaines de la région et dans les pôles d'emploi et ou de services des pays haut-normands. (Voir carte ci-après).

Pauvreté monétaire en Haute-Normandie



Source: Caf 2005 et Insee 2006

Ainsi, près de la moitié des allocataires à bas revenus habitent dans l'agglomération Rouennaise ou Havraise (Graph.7).

Cette concentration de population défavorisée, dans les lieux à forte densité, relève de logiques multiples et complexes.

En premier lieu, il est à rappeler que la population Haut-Normande, dans son ensemble, est largement implantée dans les pôles urbains, puisque 58 % des Hauts-Normands y résident. L'essor des périphéries urbaines s'est accompagné d'un accroissement sans précédent du poids des personnes isolées et des monoparents dans les pôles urbains. Or, ces deux types de ménage contribuent pour plus des deux tiers à la population des allocataires à bas revenus.

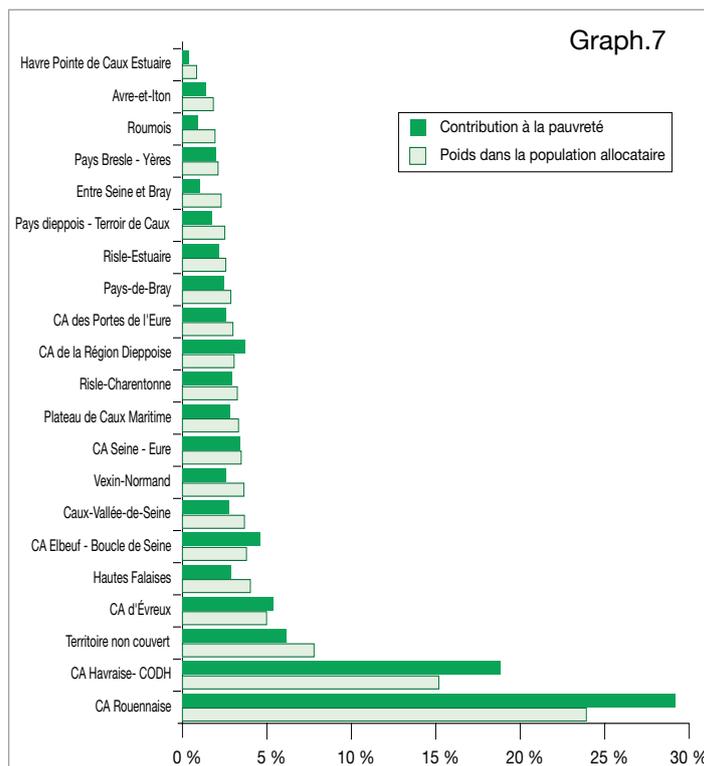
L'implantation des logements sociaux dans les centres urbains, mais aussi des structures d'aide et d'accueil pour personnes défavorisées, jouent aussi un rôle important dans le caractère urbain de la pauvreté. Pour autant, l'hypothèse que des processus de rentes foncières qui poussent les populations pauvres à la périphérie des aires urbaines, soient aussi à l'œuvre, ne peut être exclue.

Enfin, la question de l'emploi est ici primordiale, sans que ses effets soient clairement identifiés. Les centres urbains mieux dotés en emploi sont susceptibles de drainer des populations pauvres en recherche d'emploi. Toutefois, les emplois recherchés sont la plupart du temps des emplois non qualifiés, qui se raréfient dans les zones productives anciennement industrielles et se développent au contraire dans les zones résidentielles, donc en périphérie. Au final, l'arbitrage entre l'accès au logement, la distance aux équipements et l'opportunité d'emploi, rend incertaines les trajectoires des populations pauvres.

Plus on s'éloigne du centre des aires urbaines, plus les proportions d'allocataires bas revenus déclinent. Les territoires situés au sud-est de la région tirent profit de l'influence du bassin parisien : les taux d'allocataires à bas revenus de la Communauté d'agglomération de l'Eure et du Pays du Vexin Normand sont bien inférieurs au taux moyen régional (Respectivement 30 % et 26 % contre 36 %).

En revanche, les taux d'allocataires à bas revenus, relevés dans l'espace à dominante rurale, ont tendance à remonter. Les cantons

Contribution des territoires à l'indice global de pauvreté Haut-Normand



Note de lecture :

Le graphique donne, pour chaque territoire de Haute-Normandie, son poids dans la population allocataire de référence et sa contribution à l'indice global de pauvreté Haut-Normand. Par exemple, la communauté d'agglomération rouennaise accueille 24 % de la population allocataire de la région et contribue à hauteur de 29 % à l'indice global de pauvreté Haut-Normand.

ruraux¹¹, au nord et à l'est de la Seine-Maritime, à l'ouest de l'Eure, sont sensiblement plus touchés qu'au niveau régional. Dans ces cantons, les revenus sont plutôt faibles, la population y est plus âgée qu'ailleurs et le chômage de longue durée plus intense¹². Le pays de Bresles-Yères se situe au premier rang des pays pour la part de la population à bas revenus dans l'ensemble de la population allocataires couverte.

11 -La mesure de la pauvreté des allocataires en zone rurale fait l'objet de sérieuses limites : les allocataires du régime agricole ne sont ici pas comptabilisés. De plus, l'absence d'imputation de « loyers fictifs » dans le calcul des ressources des allocataires conduit à surestimer la pauvreté en zone rurale puisque le pourcentage de propriétaires y est beaucoup plus élevé qu'en moyenne

12 -Voir la classification des cantons haut-normands selon les critères sociaux dans Aval sept 2006

Au nord du pays, hormis le Tréport, les communes peri-urbaines sont relativement épargnées par la pauvreté, à l'image de la commune d'Eu, pourtant commune pôle du pays. Au sud, l'espace rural domine et la pauvreté y est diffuse.

Les pays de Risle Charentonne, de Bray, du Plateau de Caux-Maritime et d'Avre et Iton présentent tous des profils similaires : les communes périphériques des pôles urbains enregistrent des « taux de pauvreté » très faibles, par comparaison avec les communes de l'espace rural (dans le nord du Pays de Risle Charentonne quelques communes sous influence urbaine présentent un niveau élevé de pauvreté).

Vers une typologie des allocataires à bas revenus

Les informations tirées de l'analyse de la population des allocataires à bas revenus ont montré combien les situations de pauvreté sont variées, complexes et mal connues. Sans prétendre mettre à jour de façon définitive les facteurs de différenciations des allocataires à bas revenus, une démarche de regroupement de ces allocataires à été menée, à partir de critères structurants : la position à l'égard de l'emploi, l'âge, la composition familiale, la présence de minima sociaux, le niveau et l'origine des ressources¹³. Cinq groupes d'allocataires à bas revenus se sont dégagés, correspondant à autant de profils de pauvreté (Tableaux 1 et 2).

GRUPE I : Une pauvreté laborieuse de famille avec enfant(s)

Ce premier groupe d'allocataires à bas revenus, se distingue en premier lieu par des ressources en moyenne très proches du seuil de bas revenus : ils sont 60 % à disposer de ressources qui dépassent la moitié du Ruc médian. Composé quasi-exclusivement de couples avec enfant(s), ces allocataires disposent très souvent de revenus d'activité, prépondérants dans leurs ressources.

En effet, pour la moitié de ces allocataires, les revenus d'activité apportent plus des trois quarts des revenus.

Ce profil semble correspondre au modèle du « bread-winner »¹⁴ : trois quarts des allocataires du groupe sont des couples mono-actifs. Ce n'est pas l'absence d'emploi qui empêche ces allocataires de franchir le seuil de pauvreté, mais l'insuffisance des revenus au regard des charges de famille. Les familles nombreuses sont ici sur-représentées.

De nombreux allocataires cumulent prestations familiales et prestations logement.

Tableau 1 : Caractéristiques des profils d'allocataires à bas revenus

| | Part du groupe dans le total allocataires à bas revenus | Minima sociaux | Allocataires avec activité professionnelle | Structure familiale | | | Part des revenus d'activité dans les ressources | Proximité au seuil de bas revenus |
|------------|---|----------------|--|------------------------|-------------|--------|---|-----------------------------------|
| | | | | Famille avec enfant(s) | Monoparents | Isolés | | |
| Groupe I | 19 % | | +++ | +++ | | | +++ | +++ |
| Groupe II | 20 % | | ++ | | ++ | ++ | +++ | |
| Groupe III | 11,2 % | ++ | --- | +++ | | | -- | --- |
| Groupe IV | 17,5 % | ++ | + | | +++ | | - | - |
| Groupe V | 32,3 % | +++ | | | | +++ | --- | |

13 - Une analyse en correspondances multiples suivie d'une classification ascendante hiérarchique ont permis la construction d'une typologie de l'ensemble des allocataires bas revenus dont les ressources sont connues.

14 - C'est à dire « l'homme gagne-pain ».

La localisation géographique des allocataires résulte de deux logiques distinctes : l'attraction des populations défavorisées par les pôles urbains (surtout pour les sans emploi) s'oppose à l'implantation traditionnellement plus péri-urbaine et rurale des couples avec enfant(s), notamment au regard de l'accès au logement. Au final, ce groupe d'allocataires réside plus souvent hors des zones urbaines, en comparaison de l'ensemble des allocataires à bas revenus (38 % contre 27 %), mais quand même moins fréquemment que les couples avec enfant(s) allocataires de Haute-Normandie (51 %). Ces allocataires sont les mieux représentés dans le pays dieppois Terroir de Caux, qui enregistre, par ailleurs, la proportion d'allocataires à bas revenus la plus élevée au sein des pays périurbains.

En revanche, ils se distinguent nettement dans leur implantation dans l'espace à dominante rurale. Leur poids y dépasse de deux points celui de l'ensemble des allocataires vivant en couple avec enfant(s) (12,2 % contre 10,3 %). Le pays de Bray est aussi marqué par un nombre élevé d'allocataires à bas revenus issus de cette classe (28 %).

En revanche, ils se distinguent nettement dans leur implantation dans l'espace à dominante rurale. Leur poids y dépasse de deux points celui de l'ensemble des allocataires vivant en couple avec enfant(s) (12,2 % contre 10,3 %). Le pays de Bray est aussi marqué par un nombre élevé d'allocataires à bas revenus issus de cette classe (28 %).

Enfin ce groupe présente un poids de bénéficiaires d'aide au logement en accession le plus élevé (18 % contre seulement 6 % pour les allocataires à bas revenus). En effet, les territoires d'accession à la propriété des allocataires à bas revenus se trouvent majoritairement hors des zones urbaines (60 % du total).

GROUPE II : Isolés et monoparents actifs

L'absence de conjoint et de minima sociaux sont les caractéristiques principales de ce second groupe d'allocataires à bas revenus. Composé à parts égales de personnes isolées et de monoparents, ces allocataires à bas revenus ne sont que très rarement titulaires d'un minimum social. Bien que l'emploi soit absent

du foyer dans presque un cas sur deux, le poids des revenus d'activité dans l'ensemble des ressources est ici, aussi élevé que pour le premier groupe. Une part importante de ces allocataires bénéficient d'allocation de remplacement (Chômage, préretraites, retraites, IJ maladie...). Le Ruc médian de ce groupe le place à proximité du seuil de bas revenus, juste derrière le premier groupe (respectivement 707 et 735 euros).

Cependant, des différences sensibles existent, entre isolés et monoparents : les isolés, en majorité bénéficiaires uniquement de prestations logement, perçoivent plus souvent une allocation de remplacement, et sont plus âgés. En effet, la moitié a 50 ans ou plus, quand seulement 29 % des allocataires du groupe sont dans le même cas. D'autre part, ils sont beaucoup plus souvent locataires du secteur privé. En conséquence, les taux d'effort¹⁵ logement supportés sont largement supérieurs à la moyenne de la classe (17 % contre 13 %).

Les monoparents travaillent davantage (71 % contre 55 % pour la classe). Ils disposent en moyenne, après ajout la plupart du temps de prestations familiales et de prestations logement, d'un Ruc plus élevé. **La pauvreté monétaire trouve ici son origine dans la faiblesse des revenus de remplacement ou une rémunération du travail insuffisante** (Temps partiel...), notamment avec la charge d'enfant(s).

Les centres des grandes agglomérations accueillent une part importante de ces allocataires. Toutefois, leur présence dans les communes pôles de pays reste significative. Enfin, ceux qui travaillent, vivent moins souvent dans les centres urbains (73 % contre 76 % pour la classe).

GROUPE III : Des familles sans emploi en très grande difficulté

Les allocataires à bas revenus du troisième groupe ont d'abord en commun de disposer de ressources très faibles: en moyenne leur Ruc est inférieur de près de 100 euros à celui des allocataires à bas revenus. Cette très grande précarité financière s'explique pour partie par l'absence d'emploi dans la plupart des foyers, qui comptent par ailleurs de nombreux individus.

¹⁵ - Voir chapitre logement pour définition et

La part importante de familles nombreuses (plus de 30 %) confirme le niveau élevé des charges familiales. En parallèle, la présence fréquente d'enfant(s) en bas âge, est susceptible de rendre plus difficile l'accès à l'emploi.

L'origine des ressources se partage entre minima sociaux, en particulier le Rmi, et allocations de remplacement, pour l'essentiel des indemnités chômage. In fine, la dépendance aux prestations est très forte, même totale pour plus de 40 % des allocataires de cette classe. La compensation des ressources par les prestations, associant souvent allocations logement et prestations familiales, reste très insuffisante¹⁶. La forte concentration des allocataires du groupe dans des centres urbains favorise leur accès aux logements sociaux. Les nombreux bénéficiaires d'aide au logement (plus de 77 %), sont pour presque deux tiers, locataires du parc public. La possession d'un logement social, peut constituer dans certain cas un frein à la mobilité professionnelle. Une opportunité d'emploi qui impliquerait la perte de ce type de logement, peut susciter un arbitrage négatif, et maintenir ces allocataires éloignés du marché du travail.

Le sud-est de l'Eure accueille, en proportion, de nombreux allocataires issus de ce groupe: les villes d'Evreux, Vernon, Elbeuf, Louviers et Val de Reuil.

De nombreux allocataires de nationalité étrangère et hors Union européenne sont également présents dans ce groupe.

GROUPE IV : **Des monoparents avec minima sociaux, en difficulté sur le marché du travail**

Les cas d'allocataires à bas revenus de ce quatrième groupe témoignent des multiples situations que peuvent rencontrer les familles monoparentales à bas revenus en difficulté d'insertion professionnelle.

Les monoparents représentent ici 80 % des allocataires à bas revenus. Seul un cinquième des allocataires du groupe ne perçoit pas de minima, et moins d'un quart a un emploi. Même si le poids des revenus d'activité reste en

général marginal, il n'est pas nul dans trois quarts des situations rencontrées. Il semble qu'à une période de perception d'allocations de remplacement, succède une ouverture de droits au Rmi ou à l'Api (par exemple, la fin d'une période d'indemnisation chômage fait suite à l'entrée au Rmi). Comme dans le groupe III des «familles sans emploi en très grande difficulté», les familles nombreuses et celles avec un enfant à charge en bas âge sont sur-représentées. La présence de nombreux bénéficiaires Api abaisse sensiblement l'âge moyen des allocataires du groupe : presque la moitié d'entre eux a moins de 35 ans.

Ce groupe présente par ailleurs la plus grande homogénéité au regard des ressources.

Les minima sociaux constituent la première source de revenus (37 % du total), suivis par les allocations logement et les prestations familiales, à hauteur respectivement de 23 % et 22 %. Au final, le Ruc reste très faible, sachant que près de 90 % des familles disposent d'un Ruc inférieur à 50 % de la médiane, donc assez éloigné du seuil de bas revenus.

GROUPE V : **Isolés et monoparents éloignés du marché du travail**

Ce qui frappe dans ce dernier groupe d'allocataires à bas revenus, est l'absence de revenus d'activité, symptomatique de très grandes difficultés d'insertion. L'emploi est quasiment toujours absent des foyers. Le profil type est ici un allocataire titulaire d'un minimum social, et vivant seul. Le minimum social perçu fournit en moyenne plus des trois quarts des ressources. Le niveau de vie atteint, place ce groupe au troisième rang, juste devant le groupe IV « des monoparents avec minima sociaux en difficulté sur le marché du travail ».

Toutefois, les situations financières rencontrées sont considérablement hétérogènes. Cela tient essentiellement au type de minima perçus et au logement des personnes. Premièrement, les montants du Rmi sont, à composition familiale identique, inférieurs à l'Api et l'Aah.

D'autre part, la possession d'un logement, si elle ne donne pas droit à la perception d'une aide au logement, est, toutes choses égales par ailleurs, synonyme d'un meilleur niveau de vie. En l'absence d'informations sur la situation des personnes au regard du logement, les

¹⁶ -En l'occurrence, le fait que le Rmi soit familialisé, rend la compensation de la charge d'enfant(s) quasi-nulle à partir du deuxième enfant.

comparaisons de niveau de vie sont ici particulièrement fragiles¹⁷.

Pour autant, des différences significatives subsistent, au sein de ces publics allocataires.

Les bénéficiaires de l'Aah sont en moyenne plus âgés, presque toujours isolés, et davantage présents hors des centres urbains (35 % contre 25 % pour l'ensemble du groupe). Quasiment un tiers d'entre eux résident dans des structures d'accueil spécialisé ou autres logements non ordinaires, un autre tiers est locataire du secteur public, et un dernier tiers occupe un logement dans le parc privé.

Les allocataires qui perçoivent le Rmi, soit un peu plus de la moitié du groupe, sont près de 80 % à résider en pôles urbains. Plus de la moitié ne perçoit aucune autre prestation, hormis le Rmi. En matière de logement, presque un sur deux sont locataires du parc privé, bien plus que le taux mesuré pour l'ensemble des bas revenus (35 %).

Par comparaison avec les allocataires du groupe IV « monoparents avec minima sociaux en difficulté sur le marché du travail », les allocataires Api sont ici plus jeunes, et surtout très fréquemment parents d'enfant(s) en bas âge (plus des deux tiers). Ces deux éléments concourent à rendre leur accès au marché du travail, très difficile.

Un autre paramètre semble discriminer les allocataires de ce groupe. Parmi les isolés, un certain nombre de différences apparaissent entre hommes et femmes. Comparativement aux hommes, ces dernières perçoivent plus fréquemment l'Aah, minimum social dont les titulaires sont en général plus âgés, moins urbains et plus souvent locataires dans le parc public.

L'isolement et la précarité financière de ces allocataires à bas revenus favorisent leur implantation dans les grandes agglomérations. Les agglomération rouennaise et havraise concentrent la moitié de ces allocataires, bien que la ville de Rouen apparaisse beaucoup plus concernée que la ville du Havre (Respectivement 41 % et 34 %).

17 - Un allocataire sans logement, et un propriétaire sont traités par les Caf de la même manière. Un forfait logement vient amputer le montant du Rmi. Le Ruc calculé d'un locataire (Rmi plus aide au logement) , d'un propriétaire (Rmi moins le forfait logement) ou d'une personne sans domicile fixe (Rmi moins le forfait logement) n'est donc pas représentatif du niveau de vie afférent.

Profils d'allocataires bas revenus 2005 en Haute-Normandie

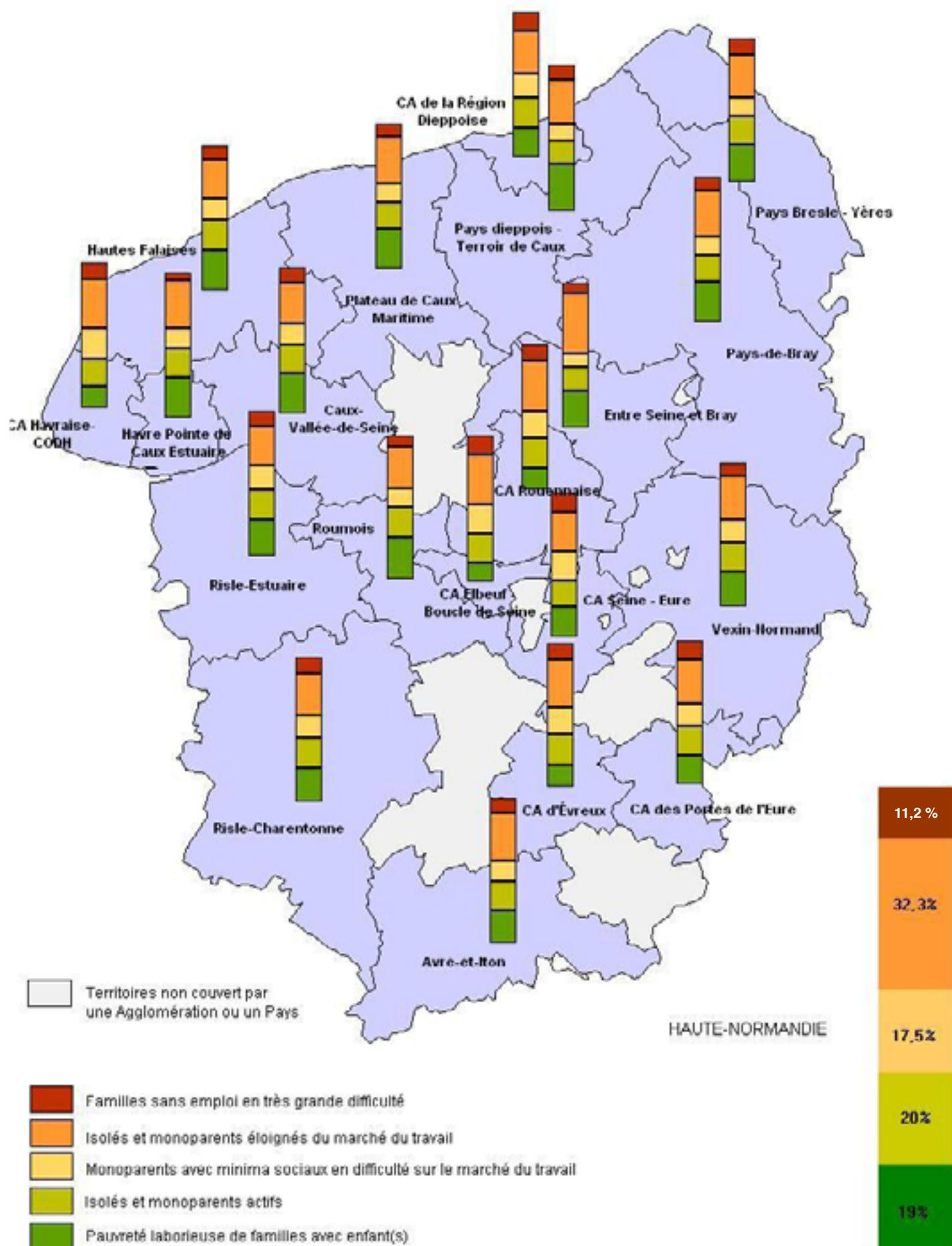


Tableau 2 : Répartition territoriale des profils d'allocataires à bas revenus**Pays et Agglomérations GPI - GPII - GPIII - GPIV - GPV**

| Pays et Agglomérations | GPI | GPII | GPIII | GPIV | GPV |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Vexin-Normand | 24 % | 20 % | 9 % | 16 % | 31 % |
| Territoires non couverts | 23 % | 20 % | 12 % | 17 % | 28 % |
| Roumois | 29 % | 21 % | 8 % | 13 % | 29 % |
| Risle-Estuaire | 25 % | 21 % | 10 % | 17 % | 21 % |
| Risle-Charentonne | 23 % | 21 % | 11 % | 15 % | 29 % |
| Plateau de Caux Maritime | 27 % | 18 % | 9 % | 13 % | 32 % |
| Pays-de-Bray | 28 % | 18 % | 10 % | 13 % | 31 % |
| Pays dieppois - Terroir de Caux | 32 % | 16 % | 10 % | 12 % | 30 % |
| Pays Bresle - Yères | 27 % | 19 % | 12 % | 13 % | 30 % |
| Havre Pointe de Caux Estuaire | 28 % | 20 % | 5 % | 14 % | 33 % |
| Hautes Falaises | 28 % | 21 % | 10 % | 15 % | 27 % |
| Entre Seine et Bray | 25 % | 17 % | 7 % | 10 % | 42 % |
| Caux-Vallée-de-Seine | 28 % | 19 % | 10 % | 15 % | 27 % |
| CA Seine - Eure | 21 % | 19 % | 14 % | 20 % | 27 % |
| CA Rouennaise | 15 % | 21 % | 11 % | 18 % | 35 % |
| CA Havraise - CODH | 15 % | 19 % | 11 % | 21 % | 34 % |
| CA Elbeuf - Boucle de Seine | 13 % | 20 % | 13 % | 20 % | 34 % |
| CA d'Évreux | 15 % | 22 % | 12 % | 19 % | 33 % |
| CA des Portes de l'Eure | 20 % | 20 % | 13 % | 16 % | 31 % |
| CA de la Région Dieppoise | 20 % | 20 % | 13 % | 17 % | 30 % |
| Avre-et-Iton | 22 % | 20 % | 10 % | 14 % | 33 % |
| Haute-Normandie | 19,0 % | 20,0 % | 11,2 % | 17,5 % | 32,3 % |

GpI : Une pauvreté laborieuse de famille avec enfant(s)

GpII : Isolés et monoparents actifs

GpIII : Des familles sans emploi en très grande difficulté

GpIV : Des monoparents avec minima sociaux, en difficulté sur le marché du travail

GpV : Isolés et monoparents éloignés du marché du travail

Annexes

Définitions et méthodes

Annexe 1a

Mesure de la pauvreté : principaux aspects méthodologiques

La pauvreté est redevenue un enjeu du débat politique, depuis qu'elle a cessé de baisser dans les années 90. Si, au début, l'image du Sans domicile fixe ou « Sdf » a focalisé l'attention, aujourd'hui les signaux de la pauvreté sont complexes et variés : précarité de l'emploi, absence ou mal logement, limite dans l'accès aux soins... Toutes ces dimensions se rejoignent, interagissent et s'entrecroisent dans un espace flou, que les indicateurs statistiques ont du mal à cerner. Aussi, l'attente est grande, d'une mesure de la pauvreté monétaire, à même de fournir un véritable « curseur » du phénomène, fiable, compréhensible de tous et stable dans le temps.

Pauvreté monétaire :

Approche absolue

Elle consiste à définir un niveau de « survie », incluant la couverture des besoins fondamentaux. L'objectif est, en effet, d'estimer le budget de consommation de biens et services correspondant à ce niveau de vie standard minimum. Ce budget évolue ensuite selon des indices de prix. Est « pauvre » celui dont les ressources ne permettent pas d'atteindre ce niveau de consommation. Parmi les critiques les plus importantes de cette démarche, on citera son caractère normatif, au sens où il est fait l'hypothèse que les biens sélectionnés sont « fondamentaux » pour l'ensemble des personnes aux ressources faibles.

Approche relative

Les indicateurs de pauvreté monétaire fondés sur une approche relative, ont en commun de définir un seuil de pauvreté comme une certaine fraction du revenu médian. La pauvreté est ici définie non comme l'incapacité à disposer d'un niveau de vie minimal, mais comme le fait d'être trop éloigné du mode de vie médian. Ceci revient à calculer un indicateur d'inégalité (en réalité les faibles revenus sont comparés au revenu médian), qui de surcroît est imparfait, puisqu'il ne s'intéresse pas à l'ensemble des revenus.

Avec cette méthode, il devrait être observé, un nombre important de pauvres dans les zones à fortes inégalités. Avec ce type d'indicateur, une baisse de la pauvreté implique que les ressources des plus pauvres augmentent plus vite que celles des individus aux revenus médians. Ce n'est donc pas la seule amélioration du niveau de vie des plus pauvres qui compte.

A titre d'exemple, un allocataire isolé qui dispose de 846 euros mensuel (soit un euro de plus que le seuil « de bas revenus » 2005), locataire du parc privé, est considéré comme ayant accès aux modes de vie standards en vigueur dans la société. Or, ces faibles ressources, ajoutées à un loyer de marché qui a connu de fortes augmentations, semblent difficilement compatibles avec l'adoption du niveau de vie standard de notre société.

Les ressources et le niveau de vie

Revenu n'est pas niveau de vie, et inversement. En effet, l'appréciation d'un niveau de vie bute, en premier lieu, sur la prise en compte de l'ensemble des transferts monétaires : c'est le cas par exemple des aides connexes en espèce que peuvent verser certains organismes venant en aide aux populations défavorisées. Certainement plus préoccupante, l'estimation de la contrepartie monétaire de la possession d'un logement (voir les tentatives d'imputation de loyers fictifs pour les propriétaires¹) et plus largement du patrimoine, rend très délicat le passage des revenus au niveau de vie. Dans l'attente que l'opération soit concluante, l'estimation usuelle du niveau de vie reste insuffisante.

Pauvreté monétaire transitoire ou durable ?

Dans les deux approches de la pauvreté monétaire utilisées dans l'étude (Taux de pauvreté calculé par l'Insee et taux de bas revenus établis à partir des données Caf), la mesure de la pauvreté est dite « instantanée » : en effet, elle révèle à un moment donné les difficultés financières que rencontrent les populations, sans chercher à savoir si ces difficultés sont transitoires ou durables. Il n'est pas tenu compte des

événements passés (rupture familiale, perte d'emploi...), souvent incriminés dans cette précarité financière. Ainsi, l'entrée sur le marché du travail de populations jeunes, qui débouche fréquemment sur des difficultés temporaires (le versement du Rmi aux jeunes diplômés est en réalité une modalité d'indemnisation du chômage), se confond avec la pauvreté durable de populations plus âgées et non qualifiées.

L'idéal serait de disposer de séries de revenus sur trois à cinq ans par exemple, capables d'isoler le noyau dur de la pauvreté². Les ménages d'âge médian, issus de familles nombreuses ou monoparentales, où le chef de ménage est ouvrier ou agriculteur, apparaissent dominants dans les populations les plus ancrées dans la pauvreté. Il semble, en outre, qu'une proportion importante de personnes pauvres une année donnée, ne le sont plus l'année suivante³. Ce turn-over important rend donc d'autant plus fragile une mesure instantanée de la pauvreté. De même, l'absence d'informations sur les ressources infra annuelles (par exemple, le revenu mensuel des allocataires Caf non bénéficiaires du Rmi et de l'Api, est estimé par simple division par 12 du revenu annuel) ignore les variations de revenus de très court terme et risque donc d'homogénéiser les situations.

Les autres types de mesure de la pauvreté

La pauvreté de condition de vie

Devant les difficultés pour appréhender la capacité d'accès des individus à « un bien-être minimal », par la seule mesure des potentialités monétaires, une approche complémentaire et multidimensionnelle, fondée sur la réalité des consommations, s'est développée. Chaque ménage enquêté se voit attribuer un score global qui résulte des éventuelles privations recensées dans l'existence quotidienne (possession de bien jugés indispensables comme la nourriture, contraintes budgétaires...). Ensuite, les populations pauvres sont identifiées par un score inférieur à un seuil choisi de façon plus ou moins arbitraire (seuil fixé, en général, de sorte d'obtenir une proportion de ménages proche de celle mesurée par l'approche monétaire). Les reproches faits à cette méthode concernent le choix des indicateurs retenus pour construire ce score.

1 - Étude et statistique Insee

2 - Voir les travaux sur la persistance de la pauvreté en Bretagne. Les dossiers d'Octant N47 mai 2005.

3 - Voir JP ZOYEM (2002)

La pauvreté subjective

Reprenant le calcul d'un score global, l'évaluation des indicateurs de condition de vie est déduite de la perception même des ménages enquêtés. Il est demandé par exemple aux ménages, si le paiement de certaines factures courantes est jugé aisé ou préoccupant. L'identification des personnes qui expriment un sentiment de difficulté le plus grand (C'est à dire les personnes définies comme « pauvres » ici), emprunte alors la même démarche que précédemment.

Les travaux où les différentes mesures ont porté sur une même population, ont conclu à une corrélation entre les trois approches, positive mais faible. C'est à dire que peu de ménages présentent à la fois les plus faibles revenus, les pires conditions de vies et le plus fort sentiment de « ne pas joindre les deux bouts ». Ce résultat ne condamne pas une méthode au détriment d'une autre, il suggère plutôt qu'elles soient complémentaires et que l'appareil de mesure dans ce domaine doit être amélioré.

La pauvreté institutionnelle

Sans être une véritable mesure de la pauvreté, l'approche institutionnelle vise à isoler les populations qui bénéficient des aides institutionnelles issues de la solidarité nationale.

Le suivi des effectifs de bénéficiaires des principaux minima (Rmi, Aah, Ass, Api et minimum vieillesse) doit apporter un certain éclairage sur les figures de la pauvreté. Bien que les publics cibles soient variés (personnes âgées, personnes isolées, personnes handicapées, actifs en difficulté d'insertion) et les formes de pauvreté très hétérogènes, l'avantage est de pouvoir identifier les populations que la société reconnaît comme socialement « pauvres ». Ainsi, le Rmi constitue-t-il le symbole premier de pauvreté dans l'opinion publique. Cependant, le risque est grand de voir se réduire le périmètre d'étude des populations « pauvres » : en effet, ce sont tout d'abord les populations en difficulté non bénéficiaires de minima sociaux, qui sont exclues de l'analyse. De plus, la localisation des « travailleurs pauvres » et des bénéficiaires de minima sociaux n'est pas la même⁴. Ensuite, cette mesure est très sensible à la conjoncture. L'année 2006 qui, dans notre étude, sert de référence à l'analyse des bénéficiaires de minima sociaux, correspond à un retournement de tendance dans l'accroissement continu de ces allocataires depuis 2000. Enfin, les nombreux changements législatifs, qui affectent les critères d'attribution, affaiblissent sérieusement la portée des analyses dictées par les chiffres de bénéficiaires et l'ampleur des phénomènes de pauvreté.

Annexe 1b

Ressources allocataires et bas revenus

La notion d'allocataire à bas revenus est spécifique au fichier des Caf. Elle permet d'isoler une sous-population allocataires, dont les ressources se situent en deçà d'un certain seuil, à savoir 60 % de la médiane des revenus par unité de consommation, avant impôt, de l'ensemble de la population. On calcule en premier un Revenu par unité de consommation mensuel, dit 'Ruc'. C'est le rapport entre l'ensemble des ressources financières de l'allocataire et des autres personnes à charges (revenus et prestations), et le nombre d'unités de consommation du foyer allocataire : 1 pour le premier adulte, 0,5 par adulte ou enfant de 14 ans ou plus, 0,3 par enfant de moins de 14 ans, et ajout de 0,2 pour les familles monoparentales. Ainsi, on tient compte de l'existence d'économies d'échelle : par exemple, les dépenses de logement d'un couple ne sont pas le double de celle d'une personne vivant seule. Le Ruc s'apparente alors à une sorte de revenu disponible avant impôt, qu'on peut comparer entre foyers allocataires de taille différente.

Cependant, on notera plusieurs limites au calcul du Ruc.

Un certain nombre de publics allocataires dont les ressources sont mal connues sont exclus du comptage : les étudiants qui ne perçoivent qu'une aide au logement, les allocataires âgés de 65 ans et plus, les allocataires issus des régimes spéciaux, et enfin les personnes handicapées vivant en ménage non ordinaire.

Les montants de ressources évaluées souffrent de biais non négligeables. Seuls les revenus imposables sont considérés. De fait, les autres revenus, tels les rentes d'accident du travail, n'entrent pas dans le calcul du Ruc. Certaines prestations (Aged, Afeama, Cmg mode de garde..) sortent du périmètre des prestations comptabilisées.

Un Ruc mensuel de l'année N est obtenu, en ajoutant au douzième des revenus annuels déclarés au titre de l'année N-1, les prestations mensuelles perçues en N. Un allocataire qui n'a travaillé que quelques mois dans l'année verra son revenu mensuel largement sous-estimé, puisque que le total des quelques mois travaillés est divisé par 12.

Le décalage temporel entre les moments où sont réellement perçus les revenus (au cours de l'année N-1) et les prestations (au cours de l'année N) risque de biaiser la mesure des ressources détenues à un instant donné. Nous avons choisi dans l'étude de corriger ce dernier biais. Ainsi, pour environ 90 % des allocataires appartenant au périmètre de comptage des allocataires à bas revenus, ce sont les revenus 2005 et prestations 2005 qui ont servi dans le calcul du Ruc. Pour les autres, une imputation, basée sur l'estimation du risque pour chacun d'être un allocataire à bas revenus, a été utilisée. (Voir « Mieux estimer la population allocataires bas revenus de Haute-Normandie » *politiques sociales et familiales* N° 95).

Le Ruc calculé est ensuite comparé à un seuil de bas revenus, équivalent à 60 % du revenu disponible médian avant impôt, et extrait par l'INSEE de l'enquête revenus fiscaux.

Pour plus de précisions sur ces sujets voir Dossier d'études Cnaf N 107.