

M

A

S

S

P

# Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective



## Séminaire de réflexion pour le rapport d'évaluation du Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Ce séminaire, organisé par la **Mission Analyse stratégique, Synthèses et Prospective de la Direction Générale de la Cohésion Sociale** en partenariat avec France Stratégie, a eu lieu le 18 novembre 2014 dans le cadre de la **Mission d'évaluation de la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**.

### Etaient présents :

François CHEREQUE, Christine ABROSSIMOV (IGAS)  
 Léopold GILLES, Marie-Automne THEPOT (cabinet du Secrétariat d'Etat aux personnes handicapées et à la lutte contre l'exclusion)  
 David MARGUERIT (France Stratégie)  
 Christophe FOUREL, Cyprien AVENEL, Claudie BAUDINO, Pascal NOBLET, Sylvia JACOB (DGCS-MASSP)  
 Magda TOMASINI, Michèle LELIEVRE, Christine CHAMBAZ (DREES)  
 Mayalen IRON (DGCS)  
 Régis BIGOT (CREDOC)  
 Bruno PALIER (Sciences Po Paris)  
 Juliette BARONNET (cabinet FORS-Recherche sociale)  
 Nicolas DUVOUX (Université Paris-Descartes)  
 Eric CHARMES (Université Lyon- ENTPE)  
 Denis CLERC (ONPES ; FNARS Franche-Comté)  
 Vincent BEAUGRAND (Fonds CMU)  
 Sandrine DAUPHIN (CNAF)  
 Jean-Marc ALTWEGG (ANSA)  
 Alazais RAYNAL, Hervé HERBER (stagiaires DGCS).

**François CHEREQUE** introduit cette journée en évoquant ce que sera l'architecture et les grandes lignes du second rapport d'évaluation du Plan de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale dont il a la charge avec le soutien de madame Christine ABROSSIMOV (IGAS). Il indique qu'une partie du rapport, assurée par France Stratégie, sera consacrée à l'évolution de la situation de la pauvreté dans différents pays d'Europe.

En ce qui concerne le cadre français, les éléments de connaissance actualisée des phénomènes de pauvreté que contiendra le rapport seront apportés notamment par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion

M

A

S

S

P

# Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective

sociale (ONPES) et par la Direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques (DREES), qu'il remercie pour leur participation à ce séminaire.

Il tient aussi particulièrement à remercier la Mission analyse stratégique synthèses et prospective (MASSP) de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) organisatrice du séminaire. Comme l'an passé, ce moment d'échanges avec des chercheurs est particulièrement bienvenu dans cette période de rédaction finale du rapport.

**François CHEREQUE** ouvre la réflexion en développant deux éléments de contexte qui lui paraissent essentiels à prendre en compte aujourd'hui.

Le premier est qu'il lui semble que beaucoup de ce qui se dit dans les médias est à contresens des réalités en matière de pauvreté. Ainsi s'alarme-t-on souvent de la pauvreté chez les personnes âgées. Or, s'il est vrai que des poches de pauvreté existent dans cette partie de la population, le vrai problème de la pauvreté en France aujourd'hui est celui qui touche les enfants et leurs jeunes parents, notamment les mères dans les foyers monoparentaux. Ce sont les femmes élevant seules des enfants qui subissent de plein fouet les effets de la crise.

Le second élément est relatif à ce qui apparaît de façon concordante dans diverses enquêtes : l'expression d'un durcissement de l'opinion à l'égard des pauvres et des politiques sociales menées dans leur direction. Les éléments recueillis notamment par le CREDOC illustrent ce qui apparaît comme un retournement de l'opinion. Pour la première fois les Français ne se prononcent pas en faveur d'une action renforcée de l'Etat en direction des plus démunis alors que chacun sait que le chômage et la pauvreté progressent dans notre pays.

On ne peut s'empêcher de voir dans cette évolution de l'opinion les dommages que peuvent causer certains discours politiques de stigmatisation des pauvres et des formes de soutien qui leur sont apportées.

## 1- La sensibilité de l'opinion publique à l'évolution de la pauvreté

**Intervenant : Pascal NOBLET (DGCS-MASSP)**

**Discutant : Régis BIGOT (CREDOC)**

### **Pascal NOBLET : L'évolution de l'opinion sur la question de la pauvreté**

Les études qui ont été réalisées à partir des différentes vagues d'enquêtes de l'Eurobaromètre sur la pauvreté depuis 1976 ont montré que dans les pays d'Europe, par delà les différences culturelles, historiques et de niveau de protection sociale, l'opinion est toujours plus compatissante à l'égard des pauvres et plus favorable à une action renforcée de l'Etat en leur faveur dans une conjoncture économique défavorable. Cela s'est vérifié en France avec un pic de compassion et de préoccupation autour de la thématique de l'exclusion sociale en 1993. Mais c'est nettement moins vrai dans le cadre de la crise actuelle. Alors que le chômage et la pauvreté s'aggravent, les dernières enquêtes annuelles (DREES, CREDOC) relèvent un effritement de la compassion et un scepticisme grandissant à l'égard des politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Cette évolution est-elle réversible ? Certainement mais à condition de prendre véritablement en considération les doutes qui s'expriment. Se contenter de s'indigner en se drapant dans un discours moralisateur serait contreproductif. On ne gagnera pas la bataille de l'opinion travaillée par les discours sur l'assistanat simplement en répétant qu'il n'y a pas de travail ou que celui qui est encore disponible est de trop mauvaise qualité. Le pire serait de laisser aux

M

A

S

S

P

# Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective

courants conservateurs le monopole de la défense de la valeur travail. Une réforme efficace du dispositif RSA activité/PPE et la valorisation des emplois aidés trop souvent dénigrés peuvent encore convaincre la majorité des Français que nos politiques sociales priorisent l'activité sur l'assistance.

## Régis BIGOT (CREDOC) :

Le CREDOC met en œuvre depuis 34 ans l'enquête « aspirations et conditions de vie » des Français. Jusqu'à ces dernières années deux tiers des enquêtés se montraient compatissants à l'égard des pauvres et souhaitaient un renforcement des politiques publiques à leur égard. Cette proportion est tombée à 50 %. Ce constat mérite d'être rapproché du baromètre « racisme » de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. On y observe que les gains qui avaient été régulièrement observés ces dernières années en matière de tolérance à l'égard des immigrés et des étrangers se sont évanouis en l'espace de cinq années.

Cette évolution s'inscrit évidemment dans des évolutions sociétales générales. Le modèle de l'ascenseur social ne fonctionne plus : le pouvoir d'achat augmente mais les dépenses encore plus. Des ménages modestes connaissent des difficultés qu'ils pensaient auparavant réservées aux plus démunis. Depuis une trentaine d'années on observe que dans le monde occidental les couches moyennes sont de plus en plus critiques à l'égard des dépenses sociales. Aujourd'hui les trois quarts de la population ont l'impression d'être perdants dans le système de redistribution sociale, y compris ceux qui en bénéficient le plus largement. Cela va de pair avec la décrédibilisation des politiques et des institutions.

## Echanges :

Les travaux de la DREES ont quand même relevé une progression de l'empathie à l'égard des pauvres avec la crise. La majorité de l'opinion n'adhère pas à une posture de stigmatisation des pauvres. En revanche, il y a un sentiment croissant d'impuissance des institutions à combattre la pauvreté, reflet de leur impuissance à surmonter la crise économique. **Magda TOMASINI.**

Il convient de prendre toute la mesure de l'impact des thèses défendues par le Front National. A l'image des partis populistes qui ont le vent en poupe dans de nombreux pays européens, le Front national a pris un tournant en faveur du *welfare chauvinism*, autrement dit une défense des politiques sociales mais en les réservant strictement aux nationaux. Or il n'est pas niable que les personnes étrangères ou immigrées représentent une part significative des personnes qui bénéficient des politiques sociales. Il est vain de vouloir le cacher. Il faut expliquer en quoi c'est légitime. **Bruno PALIER.**

Attention à ne pas laisser se développer l'idée que les pauvres sont les seuls à bénéficier des politiques sociales. La tendance au ciblage des mesures observées ces dernières années crée les prémices d'un schisme entre classes moyennes et pauvres. Peu à peu le principe d'universalisme au fondement de notre protection sociale est battu en brèche. **Bruno PALIER, Vincent BEUGRAND, Nicolas DUVOUX.**

En outre, certaines dépenses paraissent injustifiables. Ainsi, on laisse depuis des années se développer un secteur d'hébergement en hôtel commercial très coûteux. Outre que les conditions de vie pour les familles y sont déplorables, l'absence d'accompagnement fait que les situations y sont sans solution alors que pour un coût identique on pourrait créer de l'hébergement social de qualité. **Denis CLERC.**

M

A

S

S

P

# Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective

## 2- Comparaisons internationales des politiques de lutte contre la pauvreté

Intervention de David MARGUERIT (France Stratégie) : Évolution de la pauvreté et de la protection sociale dans cinq pays européens (France, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni et Suède).

### 2.1. L'évolution de la pauvreté dans ces cinq pays

#### • *Evolution du taux de pauvreté :*

On peut distinguer trois types de situation :

- L'Espagne qui a un taux de pauvreté structurellement supérieur aux autres pays (20 %) voit ce dernier augmenter avec la crise. Le taux de chômage y a explosé.
- La France, la Suède et l'Allemagne présentent une évolution assez similaire : la pauvreté augmente dans ces pays depuis le début de la crise. Cette tendance est un peu plus ancienne en Allemagne. Mais l'Allemagne est le seul de ces trois pays qui a connu une baisse du chômage pendant la crise.
- Le Royaume-Uni où depuis le début de la crise, le taux de pauvreté baisse. La raison en est que le taux de pauvreté est un taux relatif. Donc, si le niveau de vie médian diminue plus vite que le niveau de vie des pauvres alors le seuil de pauvreté diminue. Et c'est ce qu'on observe au Royaume-Uni (et en France en 2012).

#### • *Evolution du nombre de pauvres par tranche d'âge :*

En France, le nombre de pauvres a le plus augmenté pour la tranche d'âge des moins de 18 ans. Ce phénomène est spécifique à la France. En revanche, on observe une baisse du nombre de pauvres chez les plus de 60 ans.

En Suède, on observe une augmentation du nombre de personnes pauvres dans toutes les tranches d'âge. C'est un pays où les inégalités sont faibles mais où elles ont augmenté dans la dernière période. Les personnes âgées ont été très fortement touchées par la crise car les taux de remplacement du revenu ont diminué du fait d'un mécanisme budgétaire qui fait baisser les pensions.

#### • *Pauvreté en conditions de vie (indicateur Eurostat) :*

Mesurer la pauvreté en conditions de vie permet d'avoir une autre vision de la pauvreté.

On peut là aussi répartir les pays en trois groupes :

- La Suède où la pauvreté en conditions de vie est structurellement plus faible que dans les autres pays. Le taux a encore tendance à diminuer.
- L'Espagne qui est touchée de plein fouet par la crise.

M

A

S

S

P

# Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective

- La France et l'Allemagne qui présentent des évolutions en dents de scie. En France, on observe une baisse du taux de privation à partir de 2010. Cela surprend même si la raison en est peut-être l'adaptation des comportements à la crise. Actuellement, cet indicateur est retravaillé par Eurostat.

## • *L'accès au marché du travail :*

Il est mesuré par le taux de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail :

- En Espagne, le taux de chômage est monté en flèche, de 8 à 25 %. En Allemagne, il a diminué.
- En France, il augmente en 2008-2009 puis on relève une inflexion de la courbe. Pourtant le chômage a continué à progresser mais on a observé une forte augmentation du nombre de contrats de moins de six mois. Les gens signent des contrats plus courts et se retrouvent au chômage pour des périodes plus longues.

## **2.2. L'évolution des dépenses sociales**

En période de crise, les dépenses sociales ont un rôle de stabilisateur. On observe que les dépenses de protection sociale ont augmenté depuis le début de la crise, notamment à partir de 2009 où on voit un bond de leur part dans le PIB (d'autant plus important que le PIB s'est réduit). Les dépenses concernant le risque vieillesse et maladie représentent les parts les plus importantes. Par rapport aux autres pays européens, la France a des dépenses dans la moyenne en ce qui concerne la famille, la santé, le chômage, le logement ; des dépenses élevées en ce qui concerne l'exclusion sociale et la vieillesse ; des dépenses faibles en ce qui concerne l'invalidité.

La France fait mieux que certains pays, mais la pauvreté augmente très fortement chez les enfants et le niveau de vie médian baisse. En 2012, la France a un taux de dépenses de protection sociale plus élevé que dans les autres pays. Les dépenses de protection sociale y ont assez peu évolué dans la dernière période par rapport aux autres pays. Les dépenses par risque sont restées assez stables.

## **Discutant : Bruno PALIER (Sciences po) :**

On observe une dualisation de l'Europe, selon de nombreux critères (emploi, nombre de NEET, revenu disponible des ménages, pauvreté, inégalités). Les pays les moins riches sont compris dans un arc qui va de l'Espagne aux pays de l'extrême Est de l'UE (pas la Pologne qui elle est arrimée à l'Allemagne).

Traditionnellement, la France se situe dans une position moyenne sur les différents indicateurs entre les pays du Nord et les pays du Sud. Mais on observe des évolutions sensibles dont les Français ne prennent pas toute la mesure. La France présente de plus en plus des caractéristiques qui la poussent vers le Sud : taux de chômage, notamment celui des jeunes, faiblesse de l'investissement dans la recherche, désindustrialisation... Elle est aujourd'hui à un point d'inflexion.

Autre évolution : Clairement la pauvreté a baissé chez les plus de 60 ans. La pauvreté en France concerne aujourd'hui avant tout les mères de familles monoparentales sans diplôme et leurs enfants. Mais les Français ne prennent pas la mesure de ce changement :

M

A

S

S

P

## Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective

- Il y a la crainte que cela engage un conflit entre les générations (aujourd'hui ce sont les vieux qui bénéficient des dépenses...).
- Les retraités savent se faire entendre. Ce sont les plus pauvres qui votent le moins.

Les instruments de lutte contre la pauvreté doivent changer pour prendre en compte cette situation. On doit pouvoir bénéficier du RSA à 18 ans ; il faut permettre aux jeunes parents de travailler via l'accès à la formation, à l'accompagnement et aux crèches (un accueil collectif de qualité permet d'éviter la reproduction sociale). Il s'agit de concevoir une véritable stratégie d'investissement social.

La France est le deuxième pays pour la part de ses dépenses sociales par rapport au PIB mais ses dépenses en matière d'investissement social sont en proportion relativement faibles.

### Echanges :

Il convient de ne pas méconnaître l'importance de certaines poches de pauvreté chez les personnes âgées. Contrairement aux familles monoparentales, qui sont composées de personnes jeunes qui ont encore l'espoir de retrouver un travail ou un conjoint, les vieilles personnes pauvres n'ont pas d'espoir de sortir de la pauvreté (notamment les personnes âgées bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement qui sont dans des EHPAD parce qu'elles ne peuvent pas s'offrir un logement). **Magda TOMASINI.**

Il conviendrait de regarder plus précisément qui sont les familles monoparentales et quels sont leurs besoins, notamment en matière de mode de garde. Les accueils collectifs ne correspondent pas forcément à leurs besoins compte tenu de leurs horaires de travail (besoins ponctuels ou non réguliers compte tenu des contraintes professionnelles). **Sandrine DAUPHIN.**

Les structures d'accueil collectif du jeune enfant ne sont pas forcément la panacée pour les parents qui ont des horaires atypiques ; pour eux des aides pour embaucher une nourrice ou une aide maternelle peuvent s'avérer plus adaptées. **François CHEREQUE.**

Cibler les familles monoparentales présente un risque important. C'est en procédant de la sorte que dans les pays d'Amérique du Nord et en Europe du Nord (Danemark) les parents d'enfants pauvres qui ne travaillent pas, sont devenus l'objet d'une forte stigmatisation (les « mauvais pauvres »). Les politiques de *workfare* ont pris corps dans ce contexte. **Nicolas DUVOUX.**

En réponse **Bruno PALIER** fait valoir qu'une telle dérive n'est pas inéluctable (cf. La Suède). Le Danemark présente une situation particulière : l'augmentation de la pauvreté des enfants y est très liée à la question de l'immigration et le Danemark a un système social qui affirme une priorité nationale totalement contraire aux règles de l'UE. Par ailleurs, s'il est vrai que les familles monoparentales ont objectivement plus d'espoir de sortir de la pauvreté que les personnes âgées, notamment les agricultrices âgées, il faut avoir en tête que la période passée dans la pauvreté marquera toujours le parcours social des enfants nés dans des familles pauvres (effet de scarification mis à jour par Louis CHAUVEL).

La France est le pays de l'OCDE dont la part des dépenses de protection sociale dans le PIB est le plus élevé (plus que l'Allemagne, plus que la Suède et le Royaume Uni). Mais la performance du modèle français au regard de ses dépenses se révèle moins bonne que celle des autres pays et la performance régresse même ces dernières années. Il y a donc un élément d'essoufflement certain (on peut tenir le même raisonnement à propos du

M

A

S

S

P

# Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective

système éducatif français (cf. enquêtes PISA). De ce point de vue, il y a donc bien une construction politique et institutionnelle des inégalités propres à la société française, qui n'a que peu à voir avec des facteurs qui seraient "aveugles" ou relèveraient de la "fatalité" (notamment le "néolibéralisme" ou la mondialisation économique). Il y a des choix politiques et des logiques institutionnelles. Il importe de développer les travaux autour de la notion d'investissement social. **Cyprien AVENEL**.

Mais il faut être vigilant : la thématique de l'investissement social peut être instrumentalisée par les intérêts privés. **Denis CLERC**.

### 3- Séquence : Panel de cinq chercheurs

**Juliette BARONNET (cabinet FORS-recherche sociale) : *Ressorts et facteurs de l'invisibilité de certaines personnes en situation de précarité, le cas de la gestion intrafamiliale des difficultés sociales et économiques.***

A la demande de l'ONPES, le cabinet FORS a réalisé une enquête exploratoire sur le sujet des publics « invisibles » définis comme des groupes de populations mal couverts par la statistique publique, peu visibles pour les pouvoirs publics et peu ou mal appréhendés par les politiques sociales. Six d'entre eux ont été repérés : les sans domicile stables dont les hébergés chez des tiers ; les sortants d'institution dont les sortants de prison ; l'entourage familial des enfants placés ; les personnes présentant des troubles de santé mentale ; les travailleurs non salariés pauvres et en milieu rural, les jeunes et les néo-ruraux pauvres.

Fondés sur une revue critique de la littérature et une série d'auditions menées auprès de chercheurs, de professionnels de l'action sociale, d'associations et d'usagers, les travaux menés ont notamment permis de mieux rendre compte des différents facteurs pouvant expliquer l'invisibilité des six groupes de populations pauvres retenus dans le cadre de cette étude. Ils ont ainsi conduit à proposer cinq 'types' d'invisibilité de nature différente, non exclusifs mais au contraire, fortement corrélés :

- Invisibilité politico-médiatique : jusqu'au jour où un évènement (canicule 2003 ; émeutes en banlieue) conduit à une prise en compte basée sur le spectaculaire avec le risque de stigmatisation de ces situations.
- Invisibilité sociale : personnes éloignées des espaces de représentation ; population à la marge de la société ; personnes qui votent peu ou votent aux extrêmes.
- Invisibilité institutionnelle : situations de non-recours ; publics dans les interstices de l'action publique (moins de 25 ans, personnes handicapées non reconnues comme telles) ou reléguées au second plan de la prise en charge (hommes isolés) ; situations d'errance : les collectivités contribuent à leur invisibilité en se renvoyant la balle.
- Invisibilité recherchée par les publics eux-mêmes : non-recours volontaire, public qui veut rompre ou qui a honte/crainte d'être considéré assisté et situations aux marges de la légalité ; « volonté » de certains publics de rompre avec l'injonction à la visibilité qui leur est renvoyée par les institutions, soit parce qu'ils en ont subi les contraintes pendant longtemps (les sortants d'institution par exemple), soit parce qu'ils en rejettent les principes et les normes qui en découlent (les travailleurs indépendants).
- Invisibilité scientifique : outillage statistique insuffisamment adapté. Statistique publique qui ne permet pas suffisamment de rendre compte des mécanismes sociaux, des trajectoires et des parcours individuels.

M

A

S

S

P

# Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective

Catégories statistiques qui peinent à représenter la réalité sociale de plus en plus mouvante. Recherche fortement orientée par la commande publique. Réticence à traiter certains sujets.

Découragés, résignés, ou « honteux », ces publics se tournent vers leur entourage familial et plus largement leur réseau relationnel pour trouver les ressources nécessaires. Mais ces solidarités peuvent contribuer au renforcement ou au maintien des inégalités sociales. Ce dernier rempart contre l'exclusion contribue aussi à l'invisibilité. Or la solidarité s'essouffle au fur et à mesure. Au sein des familles et des communautés les difficultés sont telles qu'aujourd'hui elles ont du mal à jouer ce rôle de solidarité. D'où des situations de « cohabitation forcée » insuffisamment connues et prises en compte.

Du côté de l'action publique, les facteurs qui contribuent à l'invisibilité sont nombreux : absence de volonté politique, inadaptation des modalités de comptage statistique, insuffisance des moyens de repérage, situations aux marges des dispositifs publics (effets de seuil, hors catégories traditionnelles), manque de lisibilité et complexité des dispositifs, fin de prise en charge...

## Echanges :

A la question de **Christine ABROSSIMOV** sur les suites réservées à cette étude, **Juliette BARONNET** indique que sur la base de cette étude exploratoire l'ONPES a lancé un appel d'offres pour prolonger la connaissance sur trois des groupes de populations retenus. Le rapport de l'ONPES 2015 sera consacré à cette thématique des « publics invisibles ».

Ces travaux permettent de mieux cerner les représentations de la pauvreté et ses différents visages. La réflexion sur les représentations mériterait d'être élargie aux représentations dans le cinéma et la littérature. Il y a des pauvretés qu'on ne veut pas voir. **Claudie BAUDINO**.

**Nicolas DUVOUX (Université Paris-Descartes) : *les Etats-Unis ont-ils quelque chose à nous apporter en matière de lutte contre la pauvreté ? Le cas d'une action philanthropique à Boston.***

## Le contexte :

Aux Etats-Unis le taux de pauvreté est officiellement de 15 % et le nombre de personnes pauvres est de 46 millions. Mais il s'agit d'un taux de pauvreté absolue. Si l'on s'en rapporte aux taux de pauvreté relatifs (à 40, 50 ou 60 % de la médiane des revenus) ces taux sont parmi les plus élevés de l'OCDE (12 % à 40 % ; 18 % à 50 % ; 24 % à 60 %), soit des taux proches de la Turquie et du Mexique. Le taux de pauvreté des enfants avoisine les 25 % alors qu'il est de 13 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Les Etats-Unis ont connu un développement spectaculaire des inégalités dans les trente dernières années en raison notamment de la baisse drastique de la fiscalité pour les plus riches. Entre 1979 et 2007, le cinquième le plus pauvre de la population a vu ses revenus annuels progresser de 18 % ; ceux du 1 % le plus riche de 278 %.

Ces évolutions témoignent d'un profond changement de paradigme en matière de politiques publiques : recul de l'Etat-providence, baisse du soutien public à l'assistance, transfert au local et au privé de la solidarité.

La grande loi de réforme de l'assistance de 1996 a eu pour effet de diminuer par trois le nombre de bénéficiaires de l'assistance aux familles pauvres monoparentales (anciennement *Aid to Families with dependent Children*

M

A

S

S

P

# Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective

(AFDC) ; désormais *Temporary Assistance for Needy Familie (TANF)*), soit une chute du nombre de bénéficiaires de 14 millions à 5 millions. Par ailleurs, le transfert aux Etats de la gestion de cette allocation a eu pour effet d'amplifier très fortement les inégalités au regard du versement de cette prestation. Ainsi, en Californie ou à Washington DC ce sont 80 % et 72 % des familles pauvres qui reçoivent cette allocation alors que dans les anciens Etats esclavagistes la proportion des bénéficiaires s'échelonne selon les Etats de 8 à 17 % (données de 2009).

Mais il faut bien comprendre qu'il s'agit moins d'une disparition de l'assistance que de sa transformation. Ainsi deux politiques publiques ont, elles, été fortement renforcées parallèlement à cette quasi extinction de l'allocation aux familles monoparentales jugée emblématique d'une culture de la pauvreté encouragée par l'Etat suite aux grandes manifestations de la colère noire dans les années soixante. D'une part, les bons alimentaires (*Food Stamps*) ont vu les montants qui y sont consacrés tripler depuis 2000, illustrant une préférence pour des aides en nature plutôt que sous la forme de revenus. D'autre part, le pourcentage des ménages bénéficiaires de l'*Earned Income Tax Credit* a presque quadruplé (6 millions en 1975 ; 23 millions en 2007). L'*EITC* est versé aux ménages pauvres qui travaillent sous forme de dégrèvement d'impôt ou d'allocation. Parce que l'*EITC* « récompense » les pauvres qui travaillent, c'est un programme social qui bénéficie d'un fort soutien bipartisan. Au fil des ans, les montants qui y sont consacrés se sont constamment accrus. La chute de l'allocation d'*AFDC* couplée à la progression de l'*EITC* résume l'esprit de la réforme de 1996 : inciter par tous moyens les mères de famille monoparentales à rejoindre le marché du travail.

## Le cas d'une action philanthropique dans un quartier noir de Boston :

La place qu'occupe la philanthropie dans les quartiers pauvres fait d'elle un véritable substitut à l'action de l'Etat-Providence par les programmes sociaux qu'elle y développe. Cette action repose sur une base territoriale. De ce point de vue il y a, contrairement à ce qui est souvent dit en France, une approche territoriale assez semblable à celle qui prévaut en France à ceci près que la population des territoires concernés y est nettement plus ségréguée selon la « race » et l'ethnicité. La philosophie de l'action consiste à aider les habitants à se mobiliser par eux-mêmes (*empowerment*) en développant des réseaux de ressources et d'aide indépendamment de l'Etat.

Le postulat réside dans l'idée que le développement de modèles d'identification positifs sera à même d'inverser les tendances qui favorisent une « culture de la pauvreté ». Ce type d'actions rencontre un succès indéniable auprès de la frange de la population la plus stabilisée de ces quartiers.

Mais deux fortes limites apparaissent à l'examen. Ce type de programmes n'embraye pas sur les situations de pauvreté les plus dures. Le résultat est que ce type de programmes peut contribuer à accroître la polarisation entre différentes strates de la population pauvre alors qu'il prétend entraîner une dynamique d'ensemble. Par ailleurs, même si les situations d'injustice y sont dénoncées, ces programmes ont pour effet d'occulter les déterminants à la source des problèmes sociaux (sous-emploi ; ségrégation socio-spatiale ; incarcération de masse des jeunes afro-américains ; prédation socio-économique (cas des *subprimes*)).

## Echanges :

Les échanges pointent tout l'intérêt qu'il y a à mieux connaître et suivre ces évolutions sur le continent nord-américain dont on peut penser qu'elles préfigurent des évolutions futures sur notre continent. La question du développement de la philanthropie, de son intérêt et de ses risques mérite d'être davantage étudiée.

M

A

S

S

P

## Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective

**Eric CHARMES (Université de Lyon – Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat) : Que se passe-t-il dans la France périphérique ? L'enjeu de l'éloignement pour les classes populaires.**

Il y a lieu de s'interroger à partir des travaux fortement médiatisés de Christophe GUILLUY sur ce que ce chercheur appelle la « France périphérique ». Comme ce chercheur le souligne, les difficultés sociales prennent effectivement des formes particulières hors des métropoles, liées entre autre à l'éloignement entre les lieux de résidence et d'emploi. Les ménages concernés peuvent avoir le sentiment que ces difficultés sont mal prises en compte en comparaison des ménages des banlieues populaires des grandes métropoles. Ce sentiment peut contribuer à la mise en cause de certaines politiques distributives.

On peut en revanche considérer comme discutable la démarche de Christophe GUILLUY quand il construit en termes culturels une opposition terme à terme entre une France des villages hostile au multiculturalisme des métropoles métissées.

Il n'en est pas moins vrai que la seule dimension de l'éloignement induit des différences de situation considérables. Ainsi des travaux de Sandrine WENGLANSKI sur l'Île-de-France montraient que dans les années 90, pour les cadres qui résident en centre-ville (à Paris), 89 % de l'emploi régional était accessible en voiture dans un délai d'une heure et 80 % en transports collectifs alors que pour les ouvriers habitant en périphérie (en grande couronne), ces chiffres étaient de 54 % et 11 %. Des travaux plus récents publiés par l'INSEE montrent qu'en 2001 le budget de transport moyen pour un ménage était souvent inférieur à une centaine d'euros mensuels à Paris mais pouvait dépasser les 500 euros dans les communes rurales les plus excentrées d'Île-de-France.

Beaucoup de jeunes accédants à la propriété payent lourdement les conséquences de la centrifugeuse qu'est devenu le marché de l'immobilier. Une grosse part, de l'ordre du tiers, des ménages qui font construire une maison neuve, ont un revenu inférieur à 2 400 euros par mois. Ils peuvent accéder à la propriété mais, dans un cas typique, il leur faut rembourser 800 euros mensuels et dépenser 400 euros au titre du transport. Leur situation est extrêmement fragile. S'ils viennent à perdre leur emploi, les difficultés peuvent devenir insurmontables.

Ainsi, le rêve d'échapper aux quartiers d'habitat social par l'accès à la propriété peut se transformer en ressentiment à l'égard des populations des banlieues jugées seules bénéficiaires des aides sociales.

Il y a un besoin urgent de relancer la réflexion sur les politiques de mobilité et sur le marché du logement dans les territoires éloignés du cœur des grandes métropoles.

Le département remodelé dans le cadre de la réforme territoriale pourrait jouer un rôle en tant que représentant des communes rurales éloignées des métropoles.

**Denis CLERC (Alternatives Economiques et FNARS Franche-Comté) : *Après la conférence sociale, quel devenir pour les chômeurs de longue durée et les personnes en insertion par l'activité économique ?***

L'évolution du nombre de personnes en situation de pauvreté est fortement liée à celle du chômage. Depuis 2007, plus de 300 000 personnes supplémentaires ont basculé dans la pauvreté faute d'emploi et sans doute au moins autant, découragées, ont baissé les bras. Mais cela ne tient pas seulement à la crise : le marché du travail recrute moins, mais, surtout, il recrute des personnes qualifiées. Ce qui est un défi dans un pays où 17 % d'une classe d'âge sortent chaque année de l'école sans diplôme.

M

A

S

S

P

# Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective

Les deux pays où le taux de pauvreté des travailleurs a le plus augmenté entre 2005 et 2012 sont la France et l'Allemagne. Il est passé en France de 6 à 8 % et en Allemagne de 5,5 % à 8,6 %.

De 1982 à 2013, le temps partiel est passé en France de 8 % (2 millions de personnes) à 18,4 % de l'emploi (4,75 millions). Le nombre d'emplois temporaires est passé de 1 million en 82 à 3 millions en 2013 soit de 5 % à 12 % de l'emploi.

Mais le tableau est bien différent selon qu'on est diplômé ou pas. On compte chez les jeunes diplômés 10 à 12 % de chômeurs, 50 % chez les non diplômés. Entre 1982 et 2012, le nombre d'emplois non qualifiés a diminué de 7 millions alors que le nombre d'emplois qualifiés a progressé de 10 millions.

Face à ces évolutions quelle pistes ?

- Il y a indéniablement un problème de l'école qui ne parvient pas à qualifier plus de 100 000 jeunes par an.
- Le développement du travail à temps partiel, dont les femmes sont les premières victimes, y compris dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, doit être maîtrisé : progrès des récentes négociations ayant abouti à la norme d'un minimum de 23 h mais de nombreuses dérogations sont prévues.
- Le secteur de l'insertion par l'économique devrait être davantage soutenu : un progrès notable est la création dans ce secteur des CDDI qui peuvent aller jusqu'à deux ans et avec un contingent d'heures adaptées aux capacités du travailleur. Le secteur offre 50 000 places. 30 000 personnes en sortent annuellement vers un emploi ou une formation.

Mais les personnes qui sortent de l'insertion par l'activité économique sont trop peu nombreuses à finalement obtenir un emploi en entreprise. La récente conférence sociale a déçu de ce point de vue. Les patrons continuent de considérer qu'ils n'ont pas de responsabilité sociale globale dans ce domaine.

**Vincent BEUGRAND (Fonds CMU) :** *Au vu des données récentes et des dernières avancées gouvernementales en matière de santé/précarité, quels axes de recherche mériteraient d'être développés et quelles améliorations pourraient être apportées ?*

L'un des enjeux est de faire de la lutte contre les inégalités de santé un enjeu *mainstream*. Les politiques de santé sont un peu moins attaquées que les autres politiques sociales, bien qu'une tendance à leur remise en cause soit toutefois constatée (cas de l'AME).

## • Bilan des actions

o Droit à la CMU complémentaire (CMUC)

Ces actions prévues dans le plan de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale connaissent un succès indéniable. Le relèvement du plafond de la CMUC à 720 euros aura permis d'accroître de 500 000 le nombre de bénéficiaires (5,5 millions de bénéficiaires). Le taux de recours à la CMUC se rapproche de 80 %. Le montant moyen des dépenses de santé des personnes couvertes se rapproche de la dépense de santé moyenne. Le renoncement aux soins a été divisé par deux grâce à la CMUC.



M

A

S

S

P

## Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective

### o Aide à la complémentaire santé (ACS)

L'aide à la complémentaire santé touche 1,7 million de personnes. Le taux de recours est seulement de 30 à 40 %. Il est vrai qu'à la différence de la CMUC il y a un reste à charge. Mais ce n'est pas la seule raison : le dossier de demande est complexe ; l'information est insuffisante. De plus, il est constaté que les bénéficiaires de l'ACS prennent des complémentaires de mauvaise qualité.

Plusieurs pistes sont explorées pour augmenter l'attractivité de ce produit : l'Etat se doit d'informer sur les meilleurs contrats et le tiers-payant doit être mis en œuvre en 2015 pour l'ACS. Par ailleurs, un travail de communication vis à vis public cible reste à faire pour lutter contre la mauvaise perception qui peut exister de ce dispositif. Un travail avec le CREDOC pour mieux connaître les causes du non-recours est projeté.

Au-delà, d'autres sujets dans le champ de la santé/ précarité devraient être mieux pris en compte :

- La prévention (médecine du travail, médecine scolaire, PMI) : elle est trop faible.
- La lutte contre les discriminations : des *testings* ont montré que 30 à 40 % des médecins en secteur 2 et des dentistes discriminent les bénéficiaires de la CMU.
- Il faut défendre l'AME en faisant valoir le coût investissement/avantage.

L'application de la loi santé qui prévoit la généralisation du tiers payant suscite d'ores et déjà d'importantes résistances qu'il va falloir surmonter.