

LES POLITIQUES FRANÇAISES D'AIDE AUX TRAVAILLEURS
A BAS REVENUS

- note de travail -

Sou1970-2090

Les politiques Françaises d'aide
aux travailleurs à bas revenus -
Note de travail / V. Scardigli. (Juil.
1970).

Juillet 1970.

CREDOC•Bibliothèque



RS 010

LES POLITIQUES FRANÇAISES D'AIDE AUX TRAVAILLEURS
A BAS REVENUS

- note de travail -



V. SCARDIGLI

Juillet 1970

R⁵ 10
(1er ep)

S O M M A I R E

	pages
INTRODUCTION	1
Chapitre I - LA POPULATION ACTIVE PAUVRE EN FRANCE	2
1. Les travailleurs à bas revenus	2
11. Définition d'un seuil de pauvreté	2
12. Les bas revenus : un travailleur sur cinq	3
13. Qui sont les travailleurs à bas salaires	5
2. Les ménages pauvres	17
21. Difficulté du passage du "travailleur" au "ménage" pauvre	17
22. La place des ménages actifs dans la Nation	18
23. Qui sont les ménages actifs pauvres	19
Chapitre II - L'AIDE AUX MENAGES ACTIFS A BAS REVENUS .	20
1. Les principales mesures existantes	20
2. Première évaluation globale du coût des dépenses sociales en faveur des ménages actifs pauvres	23
21. Eléments pris en considération	25
22. Quelle part revient aux ménages actifs pauvres .	25
Chapitre III - ANALYSE DE QUELQUES MESURES D'AIDE ET DE LEUR EFFET	27
1. Quelques mesures d'aide et de leur effet	27
11. Les cotisations sociales	27
12. Les impôts directs	29
13. Les impôts indirects	34
14. Les prestations "maladie" de la Sécurité Sociale	37
15. Les prestations familiales	39

16. Analyse plus approfondie d'une des prestations familiales : l'allocation-logement	41
17. L'aide à l'éducation des enfants	50
18. Réglementation du salaire minimum	51
19. Les aides non monétaires sous forme de services collectifs subventionnés	52
2. Vers une synthèse des effets réels du dispositif d'aide	57
21. Les éléments pris en considération	57
22. Ces mesures se révèlent-elles effectivement favorables aux ménages à bas revenus ?	60
CONCLUSION	70

INTRODUCTION

OBJET DE LA NOTE

Ce document présente un premier dossier de travail sur la politique française d'aide aux travailleurs à bas revenus.

Seule une partie des aides a pu être prise en considération et examinée du point de vue de son efficacité réelle. Aussi les conclusions devront-elles être considérées comme provisoires, et susceptibles d'être révisées en fonction des résultats des recherches en cours (1).

PLAN

Dans le premier chapitre, nous tentons de cerner la population active pauvre, et d'apprécier la place qu'elle occupe dans la nation.

Le second chapitre présente les principales dispositions existantes et une première évaluation de leur coût global.

Le troisième chapitre constitue un essai d'appréciation du bénéfice réel tiré de certaines de ces dispositions.

(1) Nous remercions les chercheurs du CREDOC qui ont bien voulu nous aider dans ce travail en nous communiquant les premiers résultats de ces recherches.

- CHAPITRE I -

LA POPULATION ACTIVE PAUVRE
EN FRANCE

1. LES TRAVAILLEURS A BAS REVENUS

1.1. Définition d'un seuil de pauvreté :

- Pour faciliter les comparaisons internationales, il nous a été demandé de fixer un seuil de pauvreté qui serait la moitié du salaire moyen d'un travailleur, homme, à temps complet, dans l'industrie.

Dans les pages qui suivent, nous appellerons " bas revenus" les revenus inférieurs à ce seuil. En outre, nous utiliserons dans certains cas le terme de "très bas revenus" pour désigner les revenus inférieurs au 1/4 du salaire moyen.

- Pour fixer la valeur de ce seuil de bas salaires, nous utilisons une exploitation des déclarations fiscales des employeurs faite par l'INSEE (1). Cette source, si elle présente l'inconvénient de ne pas nous renseigner sur les prestations familiales et autres ressources possibles du travailleur ("travail noir", revenus mobiliers et immobiliers), peut cependant être jugée préférable aux déclarations recueillies lors des enquêtes auprès des ménages. En outre, elle nous renseigne avec une grande précision sur les "queues de distribution" des salaires nets.
- Pour l'année 1966, il apparaît que la moyenne des salaires nets dans l'industrie (au sens des codes 12 à 61 de la nomenclature INSEE), pour les hommes salariés à temps complet, a été de 11 910 Francs. Ceci nous amène donc à considérer comme bas revenus les revenus salariaux inférieurs à 6 000 Francs, en 1966.

(1) Etudes et Conjoncture, N° 7, Juillet 1968, pages 26 et 27.

Nous proposons donc les évaluations suivantes, pour l'ensemble des salariés agricoles :

- environ 40% auraient de bas salaires
- et environ 10% de très bas salaires

Il est possible que ces proportions aient sensiblement diminué depuis cette enquête, du fait d'une élévation importante du salaire minimum.

1.2.2. Les travailleurs indépendants.

Nous ne disposons pas de renseignements aussi précis sur cette catégorie très hétérogène ; mais il est certain que beaucoup ont des revenus extrêmement faibles parmi les agriculteurs exploitants de petites surfaces, les artisans et petits commerçants.

A titre provisoire, nous proposerons d'adopter les taux constatés sur les salariés non agricoles pour l'ensemble des actifs, et donc d'évaluer à 20% du total de la population active les travailleurs touchant de "bas revenus", et à 5% ceux recevant des "revenus extrêmement bas". Pour 1968, le nombre approximatif de travailleurs concernés par ces définitions serait le suivant :

Bas salaires (1/2 salaire hommes dans l'industrie)	4 000 000 de travailleurs
dont : très bas salaires (1/4 salaire Hommes industrie)	1 000 000 "
Rappel : total popula- tion active (1)	20 439 000 "

(1) source : INSEE, Recensement de 1968, sondage au 1/20°

1.3. Qui sont les travailleurs à bas salaires.

L'Analyse des résultats des deux enquêtes que nous venons de citer montre que, les travailleurs défavorisés se rencontrent essentiellement parmi les jeunes, et les femmes peu qualifiées dans les secteurs économiques en difficulté.

Tentons à présent de préciser la composition de la population active pauvre.

1.3.1. Age

- La législation en vigueur permet de verser des salaires extrêmement bas aux jeunes embauchés comme apprentis ; en outre, dans les autres cas, les jeunes de moins de 18 ans voient leur salaire amputé d'abattement d'autant plus fort qu'ils sont plus jeunes.

Ainsi, au-dessous de 16 ans, la presque totalité des jeunes travailleurs (98%) touchait un "bas salaire" ; il s'agissait même, pour la plupart (73 à 84%) d'un "très bas salaire". C'est un des rares cas où les hommes sont aussi mal payés que les femmes. (1)

La situation ne s'améliore que lentement jusqu'à l'âge de la majorité à 20 ans, 39% des jeunes travailleurs ont encore un "bas salaire". Dès cet âge les salaires des femmes commencent à être très inférieur : à ceux des hommes.

(1) Depuis cette enquête, la situation a été modifiée par l'extension de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans.

A

Au total, les travailleurs de moins de 21 ans mal payés représentent une part extrêmement forte environ 43 % du total des travailleurs à bas salaire.

- En fin de carrière, il semble qu'il se produise une légère détérioration, tout au moins pour les travailleurs âgés de faible qualification dans le groupe des manoeuvres et personnel, de service de 61 à 65, le salaire moyen se rapproche du "seuil de pauvreté", et descend même très nettement au-dessous dans le cas des femmes.

1.3.2. Sexe

36 % des femmes ont un bas salaire et 6 % un très bas salaire (contre 14 et 4 % d'hommes). En d'autres termes, on trouve autant de femmes que d'hommes "pauvres" (1 million, dans les deux cas) alors que les hommes au travail sont deux fois et demie plus nombreux que les femmes (Tableau n° 1).

Catégorie socio-professionnelle

Quatre catégories comportent une très forte proportion de bas salaires = les manoeuvres, le personnel de service, les salariés agricoles, et à un moindre degré les employés de commerce - (tableau n° 2). La faiblesse des revenus est particulièrement marquée chez les femmes.

- Une ouvrière sur deux (51 %) touche un bas salaire. Même parmi les ouvrières qualifiées, 41 % sont dans ce cas (c'est l'un des cas où la disparité des salaires selon les sexes, est la plus marquée, puisque 7 % seulement des hommes ouvriers qualifiés touchent un salaire du même ordre)

La proportion s'élève à 45 % chez les O.S., et à 60 % chez les femmes manoeuvres.

- Parmi le personnel de service, 53 % des femmes ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté.
- Cette proportion est de 44 % chez les employés de commerce.

Enfin, nous l'avons déjà vu les salaires des salariés agricoles sont faibles, même si l'on y incorpore les avantages en nature ; comme pour les travailleurs non-agricoles, ils varient selon le sexe, l'âge et le niveau de qualification ; la population des "salariés agricoles pauvres" comporte une très forte proportion de jeunes, de femmes, et d'ouvriers sans aucune qualification.

(voir tableau n° 3, qui présente des salaires mensuels et bruts)

1.3.3. Secteur d'activité économique.

Enquête 1966 sur les salariés non agricoles.

L'enquête citée jusqu'à présent ne présente que des moyennes de salaires ; mais celles-ci suffisent à montrer qu'à qualification voisine il existe de très fortes disparités de salaire d'un groupe d'activité économique à l'autre.

Les principales victimes de ces disparités sont les femmes ; et parmi elles, les ouvrières bien plus que les employées.

Le tableau n°4 récapitule la situation des femmes dans quelques secteurs d'activités économiques défavorisés en 1966

Enquête 1968

Il est fructueux de comparer ces résultats 1966 aux résultats d'enquêtes plus récentes, pour lesquelles nous disposons des dispersions de revenus (tableau n° 5) (1) .

On peut constater que, malgré les changements intervenus au cours de l'année 1968, la structure des bas salaires reste assez stable : les groupes d'activités qui pratiquent de bas salaires sont les mêmes que ceux résumés sur le tableau 4 (2).

Il apparaît qu'en 1968 :

Plus de la moitié des salariés "pauvres" se trouvaient dans trois groupes d'activités économiques, comportant chacun environ un tiers de million de "pauvres" :

- le bâtiment et les travaux publics = environ 330 000 travailleurs touchant des "bas salaires".
- le textile = environ 355 000, répartis également entre l'industrie "en amont", et les activités "en aval" (habillement et travail des étoffes)
- le commerce : commerces agricoles et alimentaires (150 000) et commerces divers (215 000).

Les autres travailleurs "pauvres" se rencontrent pour la plupart dans 6 groupes d'activités (à raison de 60 à 95 000 par groupe) :

- les industries agricoles et alimentaires
- la mécanique générale ; la construction de machines et véhicules
- l'hôtellerie et les débits de boisson
- l'hygiène et services domestiques ; la santé et les services divers
- les cuirs et peaux
- le bois et ameublement.

(1) Etudes et Conjoncture n° 1, Janvier 1969, p. 23.

(2) A l'exception des services domestiques et de la pêche activités que cette dernière enquête n'a pas étudiées.

TABLEAU 1

REPARTITION EN % DES SALAIRES NON-AGRICOLES
SUIVANT LA TRANCHE DE SALAIRE NET ANNUEL POUR L'ANNEE 1966

(Tous salariés à temps complet. - Secteurs privé et semi-public) (1)

	Tranche de salaire net annuel (en Francs)											Effectifs (en milliers)	Salaires an- nuels moyens (en F)
	- de 3 000	3 000 à 4 000	4 000 à 5 000	5 000 à 6 000	6 000 à 8 000	8 000 à 10 000	10 000 à 15 000	15 000 à 20 000	20 000 à 50 000	50 000 et plus	Toutes tran- ches		
Ensem- ble	4,5	2,7	5,2	7,7	18,6	18,8	25,6	8,2	7,6	1,1	100	10 136,6	11 344
Hom- mes	3,9	1,7	3,0	5,1	16,1	20,0	29,3	9,8	9,6	1,5	100	7 320,5	12 600
Fem- mes	5,9	5,4	10,6	14,3	25,2	15,9	16,2	4,2	2,2	0,1	100	2 816,1	8 079

(1) Source I.N.S.E.E. Etudes et Conjoncture n° 7 - 1968.

= TABLEAU 2 =

REPARTITION EN % DES SALAIRES NON-AGRICOLES SUIVANT LA TRANCHE DE SALAIRE NET ANNUEL POUR L'ANNEE 1966
Effectifs et salaires moyens pour chaque catégorie socio-professionnelle, et par sexe
(Tous salariés à temps complet - secteurs privé et semi-public)

Catégorie socio-professionnelles	Tranche de salaire net annuel (en Francs)											Effectifs en milliers	Salaires annuels moyens en francs	
	Moins de 3.000	3.000 à 4.000	4.000 à 5.000	5.000 à 6.000	6.000 à 8.000	8.000 à 10.000	10.000 à 15.000	15.000 à 20.000	20.000 à 50.000	50.000 et +	toutes tranches			
A = SEXE MASCULIN														
3. Cadres supérieurs	0,4	0,1	0,2	0,2	0,6	1,1	4,3	7,4	61,5	24,2	100	363,3	41.476	
4. Cadres moyens	1,7	0,4	0,5	0,6	2,0	4,2	21,9	26,9	39,3	2,5	100	708,4	20.689	
5. Employés	3,8	1,7	2,7	4,1	12,1	18,6	37,9	12,2	6,7	0,2	100	868,4	11.585	
dont :														
51. Employés de bureau	0,9	0,7	1,4	2,9	11,5	20,6	43,7	12,8	5,4	0,1	100	619,9	11.856	
53. Employés de commerce	2,9	2,6	4,8	6,7	14,5	15,2	28,0	13,0	11,6	0,7	100	208,0	12.359	
6. Ouvriers	4,4	2,0	3,5	6,0	19,5	23,6	30,7	7,4	2,7	0,2	100	5.249,3	9.776	
dont :														
60. Contremaîtres	0,2	0,1	0,1	0,2	1,6	4,7	34,6	34,7	23,7	0,1	100	330,6	16.951	
61. Ouvriers qualifiés	0,6	0,7	1,8	3,8	15,7	23,6	42,0	9,6	2,2	ε	100	2.267,5	10.791	
63. Ouvriers spécialisés	1,3	1,3	3,3	6,5	24,9	32,6	27,0	2,6	0,5	ε	100	1.559,4	9.028	
68. Manœuvres	3,6	3,4	7,9	15,1	36,8	22,3	9,8	0,9	0,2	ε	100	644,3	7.360	
67. Apprentis et jeunes ouvriers	52,7	13,7	12,1	9,3	9,3	2,2	0,6	0,1	ε	ε	100	328,8	3.251	
65. Mineurs	0,1	0,1	0,2	0,3	6,2	26,8	59,2	6,2	0,9	ε	100	97,6	11.254	
66. Marins et pêcheurs	1,6	0,6	2,1	3,2	9,4	21,2	42,6	11,6	7,1	0,6	100	21,1	12.310	
7. Personnels de service	5,1	4,6	10,4	11,6	24,1	20,5	18,1	3,5	2,1	ε	100	124,6	8.302	
8. Autres catégories	5,0	2,9	3,0	5,0	16,5	14,9	23,2	14,2	12,6	2,7	100	6,5	14.694	
ENSEMBLE DES CATEGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES	3,9	1,7	3,0	5,1	16,1	20,0	29,3	9,8	9,6	1,5	100	7.320,5	12.600	

TABLEAU 2 (suite)

	B - SEXE FEMININ												
3. Cadres supérieurs	1,6	0,4	0,8	1,5	4,4	5,5	13,5	15,9	49,2	7,2	100	33,1	25.714
4. Cadres moyens	1,6	1,0	1,7	2,7	8,7	12,6	33,7	21,5	16,2	0,3	100	160,4	14.317
5. Employées	4,0	3,2	6,4	9,6	22,9	21,0	26,5	5,1	1,3	ε	100	1.202,7	8.873
dont :													
51. Employées de bureau	1,1	1,3	3,5	7,0	22,1	24,5	32,6	6,4	1,5	ε	100	894,5	9.734
53. Employées de commerce	4,3	6,8	14,5	18,7	28,8	13,2	10,6	2,0	1,0	0,1	100	241,5	7.109
6. Ouvrières	7,9	7,7	15,5	20,1	29,6	12,0	5,7	1,1	0,4	ε	100	1.246,7	6.299
dont :													
60. Contremaîtres	0,1	0,1	0,5	2,1	9,1	13,8	39,4	24,8	10,1	ε	100	27,1	13.538
61. Ouvrières qualifiées	2,4	4,7	14,4	19,1	28,5	16,0	12,1	2,3	0,5	ε	100	240,9	7.273
63. Ouvrières spécialisées	3,1	5,3	14,6	22,0	36,4	14,2	4,2	0,2	ε	ε	100	628,5	6.435
68. Manœuvres	9,1	8,8	18,5	23,1	28,9	8,7	2,6	0,3	ε	ε	100	195,4	5.731
67. Apprentis et jeunes ouvrières	35,6	22,5	20,0	13,0	8,1	0,7	0,1	ε	ε	ε	100	154,7	3.679
7. Personnels de service	10,3	8,7	15,0	19,3	28,6	11,6	4,9	0,7	0,8	0,1	100	172,0	6.185
8. Autres catégories	8,2	2,1	4,9	7,0	18,2	6,2	30,3	12,3	7,7	3,1	100	1,2	13.627
ENSEMBLE DES CATEGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES	5,9	5,4	10,6	14,3	25,2	15,9	16,2	4,2	2,2	0,1	100	2.816,1	8.079

(1) Source : I.N.S.E.E. - Etudes et Conjoncture - n° 7 Juillet 1968

= TABLEAU 3 =

SALARIES AGRICOLES :

Répartition (en %) des salariés occupant un emploi permanent
selon la tranche de salaire mensuel brut perçu en espèces en Avril 1968

Catégorie professionnelle et mode de rémunération	Tranches de salaires mensuels														Salaires brut moyen en espèces perçu en Avril 68 (en Frs)
	Moins de 50 F	de 50 F à = de 100 F	de 100 F à = de 150 F	de 150 F à = de 200 F	de 200 F à = de 300 F	de 300 F à = de 400 F	de 400 F à = de 500 F	de 500 F à = de 600 F	de 600 F à = de 700 F	de 700 F à = de 800 F	de 800 F à = de 900 F	de 900 F à = de 1.000 F	1.000 F et +	autres tranches de salair	
	A - EMPLOI PERMANENT A TEMPS COMPLET														
Personnel de direction	0	0	0	0	13,0	10,9	10,9	8,7	15,2	6,5	34,8	100	866,70		
Ouvriers qualifiés	0,1	0,4	3,3	16,2	17,5	22,3	19,6	12,4	4,6	3,6	100	660,60			
Ouvriers non qualifiés, domestiques de ferme	0,2	0,3	0,8	1,7	13,9	20,0	22,7	16,6	15,0	6,4	1,7	0,4	0,3	100	466,60
Ouvrières non qualifiées, servantes de ferme	0,6	0,6	2,5	6,8	20,4	25,9	30,9	8,6	1,9	1,2	0,6	-	-	100	369,60
Jeunes de 14 à 17 ans et ouvriers à capacité professionnelle réduite	8,3	14,0	26,6	20,3	19,3	5,3	2,3	2,0	1,0	0,6	-	-	-	100	176,40
ENSEMBLE DES SALARIES	1,2	1,8	3,8	3,9	10,9	13,7	18,6	14,4	14,3	9,2	4,7	1,6	1,9	100	487,60
Salariés ni logés, ni nourris	0,3	0,9	1,4	2,2	3,0	7,0	14,5	17,0	18,9	19,3	8,6	3,2	3,7	100	601,50
Salariés logés seulement	-	-	0,1	0,1	0,9	11,4	22,7	23,5	20,2	9,9	6,5	2,0	2,7	100	588,40
Salariés nourris seulem.	-	1,0	2,5	4,9	14,8	17,2	25,1	12,3	11,3	5,4	3,5	2,0	-	100	444,10
Salariés logés et nourris	2,6	4,7	7,4	9,1	24,7	19,7	14,8	6,9	6,7	2,3	0,8	0,2	0,1	100	329,80

TABLEAU 3 (suite)

				<u>E - EMPLOI PERMANENT A TEMPS PARTIEL</u>												
ENSEMBLE DES SALAIRES	13,1	19,0	14,9	16,3	16,5	9,2	6,1	2,9	1,2	0,5	0,3	=	=	100	196,00	
ouvriers non qualifiés, domestiques de ferme	16,5	18,1	14,3	14,0	16,2	9,6	9,1	2,2	=	=	=	=	=	100	186,10	
ouvrières non qualifiées servantes de ferme	10,7	13,0	15,0	22,7	18,4	13,0	4,8	1,4	1,0	=	=	=	=	100	185,20	

Source : Etudes et Conjoncture - n° 3 Mars 1965

TABLEAU 4

QUELQUES SECTEURS DEFAVORISES

Groupe d'activité économique	Salaire annuel net en 1966 en Francs (1)	
	toutes catégories	dont : salaire des ouvrières
<u>Activités extrêmement défavorisées</u>		
- hygiène - services domestiques)	5 368	4 625
- pêche	5 752	4 947
- habillement et travail des étoffes	5 777	5 273
<u>Activités très défavorisées</u>		
- cuirs et peaux	5 933	5 552
- industrie textile	6 257	5 792
- hôtellerie, débits de boissons	6 413	5 499
<u>Autres activités défavori- sées</u>		
- commerces agricoles et alimentaires	6 729	5 656
- industrie du bois et de l'ameublement	6 886	5 733

(1) Source INSEE, E.C. N° 7, Juillet 1968 T. VII, p. 29.

TABLEAU 5

REPARTITION DES SALAIRES PAR TRANCHE DE SALAIRE NET ANNUEL MOYEN AU 1er JANVIER 1968 (r)

Groupe d'activités	Effectif total (en milliers)	Nombre de salariés gagnant moins de 6 000 F de salaire net annuel (en milliers)
Eau, gaz, électricité	129	-
Pétrole et carburants liquides	41	-
Combustibles minéraux solides	171	3
Extraction de minerais divers	31	7
Production des métaux	206	12
Première transf. des métaux, fonderie	360	32
Mécanique générale, précision	446	80
Construction de machines et véhicules	779	70
Construction électrique	352	37
Industrie du verre	64	6
Céramique et mat. de construction	147	3
Bâtiment et travaux publics	1 467	330
Ind. chimiques et caoutchouc	373	17
Ind. agricoles et alimentaires	431	97
Industrie textile	467	132
Habillement et travail des étoffes	257	173
Cuir et peaux	144	73
Bois et ameublement	186	61
Papier et carton	124	15
Industries polygraphiques	189	20
Industries diverses	149	45
Transports	718	32
Commerces agricoles et alimentaires	449	140

TABLEAU 5 (suite)

Commerces divers	1 107	216
Hôtellerie, débits de boisson	187	87
Banques, assurances, agences	359	11
Spectacles	25	1
Hygiène et services domestiques	124	32
Santé et services divers	589	82
 Ensemble (champ des 2 460)	 10 121	 1 964

(1) Source I.N.S.E.E. - Etudes et Conjoncture, n° 1, Janvier 1969.

2. LES MENAGES PAUVRES

2.1. Difficulté du passage du "travailleur" au "ménage" pauvre

Il n'est pas possible d'utiliser la définition adoptée jusqu'à présent pour définir un seuil de pauvreté au niveau du ménage, car il n'existe pas de relation simple entre les salaires des travailleurs que nous venons d'étudier, et les revenus du ménage. Il n'existe pas non plus, à notre connaissance, d'enquête indiquant les revenus des ménages dont le chef est un homme travaillant dans l'industrie.

Nous tenterons cependant de répondre à la définition précédente, en définissant comme seuil de pauvreté la moitié des revenus moyens des ménages dont le chef est salarié non-agricole.

Nous nous référerons en particulier à une enquête faite par l'I.N.S.E.E. pour l'O.S.C.E. en 1963-1964, sur les budgets des familles (1).

Cette enquête, assez ancienne, est une des rares enquêtes qui nous renseigne sur les ménages classés à la fois par grandes catégories d'activité et par tranche de revenu.

La définition ci-dessus peut-être appliquée à deux approximations du revenu réel des ménages.

- La dépense totale de consommation, elle est en moyenne de 16 613 F pour les ménages actifs non-agricoles. Le seuil est alors d'environ 8 300 F par ménage en 1963-64.
- Le revenu total déclaré par l'interviewé : ce qui donne comme valeur du seuil 7 400 F. (2).

(1) Enquête sur les budgets familiaux 1963-1964, I.N.S.E.E.

(2) Cet énorme décalage entre revenu déclaré et consommation incite, s'il en était besoin, à accorder aux déclarations de revenus une simple valeur indicative.

2.2. La place des ménages actifs pauvres dans la nation

2.2.1. L'importance numérique

Nous appellerons ménages actifs les ménages dont le chef de famille est actif.

Dans l'enquête I.N.S.E.E.-O.S.C.E., les ménages actifs du groupe le plus défavorisé ont une consommation totale de 10 465 F en moyenne, et un revenu total déclaré de 6 823 F en moyenne (1). Ceci montre que seule une partie de ce groupe de ménages qui regroupe au total 12,9 % des individus répond à la définition retenue.

En l'absence de classification plus fine des ménages, nous évaluerons donc à environ 10 % la proportion d'individus appartenant à des ménages actifs pauvres, tout au moins en ce qui concerne les membres de ménages dont le chef est salarié. Ceux-ci représentant 59 % de la population totale, on peut donc considérer que les pauvres de ménages actifs constituent environ 6 % de la population totale, au sens de la définition retenue.

2.2.2. L'importance dans la consommation totale

L'enquête I.N.S.E.E.-O.S.C.E. indique que le groupe de 12,9 % d'individus les plus pauvres à une consommation totale qui représente environ 7 % du total des individus appartenant à des ménages salariés ; les 10 % les plus pauvres auront probablement une consommation beaucoup plus faible, de l'ordre de 5 %. Même si l'on applique le même taux aux non-salariés, on aboutit à 3 % de la consommation totale des français, soit environ 10 milliards de francs pour 1967, ou 12,7 milliards de F en 1969 (2).

(1) Cette simplification présente deux inconvénients :

- le nombre de travailleurs par ménage varie d'un ménage à l'autre : il est par exemple plus élevé dans les ménages agricoles (2,2) qu'en moyenne (1,5).
- il n'est pas nul dans le cas des ménages classés : inactifs (0,3 travailleurs).

(2) Calcul effectué à partir des estimations provisoires des comptes de la Nation 1969, forme III.

2.2.3. L'importance dans le revenu national

L'application du même pourcentage indique que les revenus (rémunération des salariés, et des propriétés et entreprises allant aux particuliers) des ménages actifs pauvres seraient d'environ 12 milliards de F en 1967, et 15,2 milliards de F en 1969.

2.3. Qui sont les ménages actifs pauvres

- 2.3.1. Une grande partie des travailleurs à bas revenus sont, nous l'avons vu, des jeunes ou des femmes non chargés de famille. A ces réserves près, les conclusions précédentes restent valables pour cerner les ménages pauvres : il s'agit essentiellement des ménages dont le chef exerce un métier (et en particulier un métier manuel) peu qualifié, et travaille dans un secteur d'activité en difficulté.
- 2.3.2. Mais ces résultats ne font pas apparaître une dimension fondamentale de la pauvreté : la composition de la famille. Il est clair que le revenu-seuil que nous avons utilisé (et qui se situerait entre 12 000 et 15 000 F du revenu total du ménage en 1970) n'entraîne pas du tout la même situation économique pour le célibataire sans enfant, et la famille nombreuse et personnes âgées à charge. De même, il importe de tenir compte de circonstances aggravantes, rarement étudiées dans les statistiques disponibles : adultes seuls avec charge d'enfant, présence d'enfants et surtout d'adultes handicapés, etc...
- 2.3.3. Plus largement, cette définition purement économique de la pauvreté, en termes de revenus, masque une très grande diversité des situations, et peut contribuer à faire oublier qu'il existe de multiples autres manifestations de la pauvreté, au niveau du logement et de son environnement, de la vie sociale, des activités culturelles et de loisirs, de l'éducation, etc...

- CHAPITRE II -

L' A I D E A U X M E N A G E S A C T I F S
A B A S R E V E N U S

Il n'existe pas, à proprement parler, une politique d'aide aux travailleurs à bas revenus, ni même une politique visant les ménages à bas revenus et dont le chef est actif. Nous nous trouvons en présence d'un grand nombre de mesures, d'importance très inégale, destinées par le législateur à aider des groupes d'individus considérés comme particulièrement défavorisés, exposés à des risques, etc...

Parmi ces mesures, nous allons présenter brièvement celles qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur le niveau de vie des ménages actifs pauvres.

Nous tenterons ensuite d'évaluer leur coût global.

Le chapitre suivant (III) sera consacré à l'analyse plus détaillée de quelques-unes de ces dispositions, dans le but de préciser dans quelle mesure elles atteignent effectivement l'objectif d'aide aux ménages actifs pauvres.

1. LES PRINCIPALES MESURES EXISTANTES

L'Etat, les collectivités locales, les entreprises (dans le cadre de l'action sociale des Comités d'Entreprises), certaines institutions philanthropiques ou religieuses concourent à lutter contre la pauvreté. Faute d'informations sur la plupart de ces agents, nous nous bornerons à l'étude de l'intervention de l'Etat, principal agent de cette lutte.

Ces interventions peuvent prendre trois formes :

- interventions directes sous forme de redistributions monétaires plus importantes que les prélèvements effectués.

- aides indirectes sous forme de consommations collectives : services et équipements subventionnés par l'Etat.
- enfin, interventions de l'Etat sur le marché du travail.

1. Les interventions monétaires directes.

Pour en apprécier le solde, il importe de prendre en considération aussi bien les prélèvements que les sommes reversées.

Les prélèvements comprennent essentiellement :

- les cotisations des assurances sociales, qui concernent la presque totalité des travailleurs. C'est pratiquement la seule mesure qui soit attachée aux revenus individuels et non à ceux du ménage ; mais son mécanisme (taux de prélèvement constant jusqu'à un plafond, pour les salariés ; forfait pour les non-salariés) lui interdit de jouer un rôle d'aide aux travailleurs les plus mal payés.
- et les impôts : impôts indirects (qui frappent la consommation de tous les ménages ; mais le législateur a prévu des taux plus faibles pour les produits dont les familles modestes sont supposées être les plus grands consommateurs) ; impôts directs (dont une partie ne touche pas les ménages de bas revenus).

Les aides reversées sont pour la plupart assez générales, c'est à dire s'adressent à une large fraction (ou à la totalité) des ménages de bas revenus. Ainsi les prestations maladie des assurances sociales couvrent tous les ménages actifs (ce qui ne signifie pas, bien entendu, que tous en tirent un égal bénéfice). Les prestations familiales peuvent être attribuées à tous les ménages avec enfants (et sous certaines conditions aux ménages sans enfant). Citons encore les indemnités de chômage, les bourses d'éducation, les prêts au logement (autres que ceux des allocations familiales).

Certaines aides ont cependant un caractère plus spécifique, telles les aides aux immigrants.

2. Les services et équipements collectifs subventionnés.

Il s'agit là d'une des principales affectations des ressources de l'Etat : enseignement, équipement de santé, équipements socio-éducatifs et culturels, logement social, etc...

3. Les interventions de l'Etat sur le marché de l'emploi

- Certaines de ces interventions concernent très directement l'ensemble des travailleurs à bas revenus : en particulier le relèvement périodique du salairé minimum (SMIG puis SMIC), qui entraîne à la fois un gain pour le travailleur à bas salaire et une élévation du montant de ses cotisations sociales. De même, on peut citer la réglementation limitant les licenciements collectifs, les incitations à la mensualisation du personnel ouvrier horaire.
- D'autres concernent des groupes plus spécifiques et restreints, notamment la législation créant des emplois réservés aux handicapés et infirmes.
- Enfin, outre ces aides destinées nommément aux ménages, il faut citer, parmi les subventions aux entreprises, celles versées dans un but social, c'est-à-dire destinées :
 - à permettre aux entreprises artisanales et exploitations agricoles très petites de subsister (dans ce cas, il s'agit en fait d'une subvention au ménage)
 - ou à permettre aux entreprises en difficulté de ne pas licencier leur personnel.

Cette énumération, non exhaustive, permet de faire trois constatations.

- Il s'agit non d'une politique cohérente que d'un éparpillement de mesures prises sans que le législateur puisse en prévoir les résultats au niveau des divers types de ménages, qui peuvent se trouver bénéficier ou pâtir d'une ou plusieurs de ces mesures à la fois.
- A l'exception de la fixation d'un salaire minimum, aucune mesure n'est prévue spécifiquement pour aider les travailleurs à bas revenus en tant qu'individus. Les mesures visent les ménages, considérant que ressources et dépenses sont mises en commun au sein du ménage.
- Par contre, un premier examen de ces dispositions montre qu'elles peuvent aboutir à aider entre autres les ménages actifs à bas revenus, dans la mesure où ceux-ci sont des pauvres (assurances sociales, bourses...), comportent des actifs (protection des travailleurs), et sont des familles : politique d'aide aux familles.

Dans cette dernière politique, le souci nataliste semble au moins aussi important que la préoccupation d'aide aux pauvres⁽¹⁾, comme le montrent deux faits :

- une grande partie des aides vise, en droit (prestations familiales) ou en fait (prestations maladie), les familles nombreuses;
- mais en même temps, la plupart de ces aides ne sont pas plus fortes pour les bas revenus.

Ces remarques préliminaires demandent, bien entendu, à être vérifiées par un examen des effets réels de chaque mesure, ce qui sera l'objet de la III^e partie.

2. PREMIERE EVALUATION GLOBALE DU COUT DES DEPENSES SOCIALES EN FAVEUR DES MENAGES ACTIFS PAUVRES

21. Eléments pris en considération

- Nous appelons "dépenses sociales" la somme des prestations sociales (retraites, indemnités maladie, maternité, décès, accidents du travail ; prestations familiales ; chômage ; prestations sociales diverses) et des dépenses d'assistance (assistances médicales, aides aux immigrants, etc...).

Ces dépenses sociales ont été de 98,143 millions de F en 1967, et de 125.206 millions en 1969. Le détail en est présenté : Rapport sur les Comptes de la Nation

- Comme on le voit, ces postes de dépenses comprennent essentiellement les aides monétaires directes ; il faudrait ajouter à ce total d'autres dépenses, et notamment les consommations collectives (une partie de celles-ci est cependant financée par les "dépenses sociales").

(1) source : rapport sur les comptes de la Nation 1969, Tome III, p 55.

2.2. Quelle part revient aux ménages actifs pauvres ?

Faute de données plus fines sur la répartition des dépenses sociales en fonction du revenu des ménages, nous postulons qu'une grande partie de ces dépenses va aux ménages pauvres dans une proportion qui est celle de leur importance numérique dans la population (1).

Nous anticipons ainsi sur les premiers résultats du III^e chapitre (voir notamment les graphiques n^o9 et 10), d'après lesquels l'aide reçue par tête dans les ménages pauvres est sensiblement la même que pour la moyenne de la population.

Tentons deux évaluations.

- 2.2.1. Considérant qu'on sait mal dans quelle proportion certaines dépenses, notamment les retraites, vont aux actifs et aux inactifs, nous partons du total des "dépenses sociales", et nous lui appliquons le taux de 6% (importance numérique des actifs pauvres dans la population totale).

On parvient par cette méthode à une somme de :

5.890 millions de francs en 1967
ou 7.510 " " " en 1969

- 2.2.2. Déduisons les retraites du total des dépenses sociales, pour connaître les dépenses sociales en faveur des ménages actifs.

Cette simplification suppose que le total de l'aide aux inactifs est équivalent au total des retraites : la part des retraites allant aux ménages actifs étant compensée par un supplément de dépenses (maladie et aides diverses) en faveur des personnes âgées.

Dans ce deuxième cas, les prestations aux pauvres actifs seraient proportionnelle à leur importance numérique (10% du total, c'est à dire égale à :

6.260 millions de francs en 1967
ou 7.790 " " " en 1969

(1) Pour simplifier, nous avons considéré que toute la population était couverte par les prestations sociales. En réalité, en 1967, 4,8% de la population n'était pas encore protégée, mais pouvait cependant, dans certains cas, bénéficier d'actions d'assistance.

En termes relatifs, les cotisations sociales sont d'un effet neutre en principe, puisque proportionnelles au salaire net. En réalité elles sont progressives (tout au moins jusqu'au plafond) en fonction du revenu, dans le cas des familles allocataires, puisque la part du revenu salarial (et donc des prélèvements) croît dans le revenu total quand celui-ci s'élève.

Par contre, la réglementation actuelle paraît défavorable à deux catégories de ménages actifs pauvres :

- les non-salariés de bas revenus, pour lesquels le prélèvement forfaitaire peut représenter l'amputation d'une part considérable des revenus.
- les ménages salariés composés uniquement d'actifs (célibataires, mariés travaillant tous deux, etc.), pour lesquels les prélèvements seront généralement très supérieurs aux prestations.

Notons cependant que ce dernier cas serait exclu par une définition de la pauvreté tenant compte de la composition du ménage.

1.2. Les impôts directs.

1.2.1. Principe

Ils pourraient en principe être considérés comme une aide aux pauvres, en ce sens qu'ils sont prévus pour frapper plus lourdement les revenus les plus élevés.

Il faut cependant prêter attention à la complexité de ces impôts, qui dans le cas des ménages sont essentiellement de deux sortes :

- les "impôts sur le revenu des personnes physiques" (I.R.P.P.), qui ont représenté 17,6 milliards de Francs en 1966.
- et les "autres impôts directs" (contributions foncières, impôts des collectivités locales) qui ont représenté 11,6 milliards de Francs pour la même année.

Les seconds sont très mal connus ; en général ils ne sont que très faiblement liés au revenu, et peuvent donc peser beaucoup plus lourdement sur les bas revenus.

Les IRPP varient en fonction du revenu, mais aussi de son origine (salaire ou non) et de la composition de la famille, comme le montrent le tableau n°7 et le graphique n°1.

Impôt sur le revenu des personnes physiques (I.R.P.P.)

Salariés - 1966 -

graphique 1

Taux effectif global de l'impôt (en % du revenu)

30%

20%

10%

0

25

5500
9000

15000

25000

35000

55.000

60.000

75000

100.000

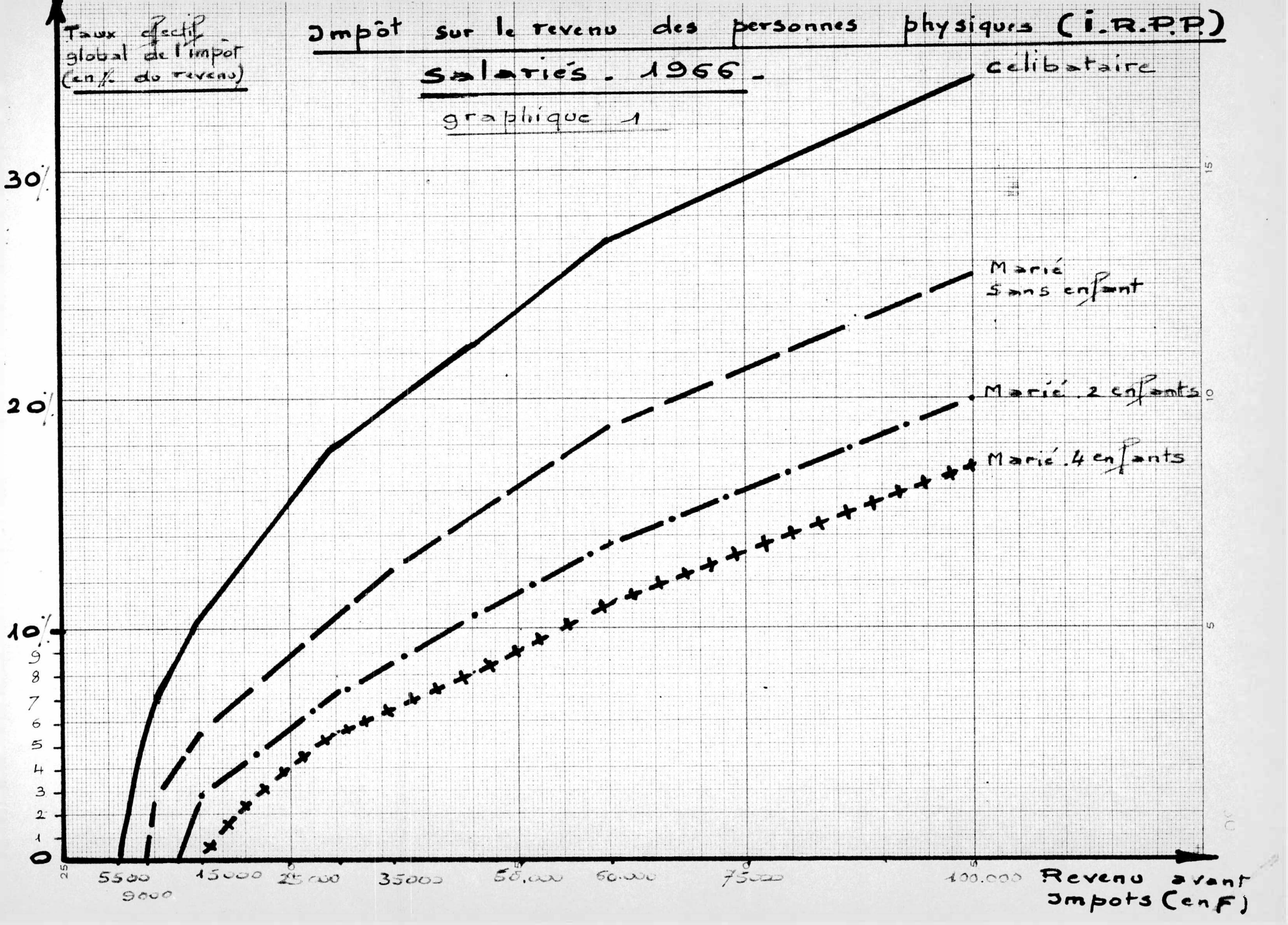
Revenu avant impôts (en F)

célibataire

Marié sans enfant

Marié 2 enfants

Marié 4 enfants



1.2.2. Conséquences théoriques.

La conjugaison des différentes réglementations donne, au niveau des ménages, des résultats mal connus. On peut faire simplement les remarques suivantes.

- les ménages actifs salariés de bas revenus bénéficient d'avantages très nets par rapport aux non-salariés : limite d'exonération plus élevée, taux d'imposition plus faible à revenus égaux.
- l'exonération de l'IRPP constitue une aide plus importante pour les ménages "de revenus assez bas" (c'est à dire situés immédiatement en dessous de la limite) que pour les "ménages effectivement pauvres" (qui ne paieraient de toute façon qu'une somme modique, du fait de la dégressivité du taux d'imposition).

En effet, l'exonération est loin d'être une mesure visant les seuls ménages pauvres, puisque ~~5~~ 45% des ménages français ne payent pas d'IRPP.

1.2.3. Conséquences réelles.

Nous avons tenté d'étudier, à partir des enquêtes sur les budgets de famille, le taux réel de prélèvement. Cette méthode, bien entendu sujette à de très fortes erreurs, aboutit à des résultats quelque peu inquiétants: le tableau ci-dessous montre que les ménages pauvres déclarent payer des impôts directs à un taux plus élevé que les ménages de revenus moyens, et égal à celui des ménages qui ont deux à trois fois plus de ressources qu'eux. (Tableau n°8, lignes B1 et B2).

Ce phénomène, sur lequel nous reviendrons dans la section 2, peut s'expliquer soit par une importante erreur d'observation, soit par un poids très fort (proportionnellement aux faibles revenus de ces ménages) des impôts autres que l'IRPP.

TABLEAU N° 8

LES PRELEVEMENTS SUR LES RESSOURCES DES MENAGES
D'APRES UNE ENQUETE DE BUDGET

	Tranche de revenu en francs par unité de consommation							
	Moins de 3 000	3 000 à 3 999	4 000 à 4 999	5 000 à 5 999	6 000 à 7 999	8 000 à 9 999	10 000 à 11 999	12 000 et plus
Pour l'ensemble du ménage: - Total des ressources (monétaires et non monétaires) (moyenne)	6 824	10 201	11 711	13 149	15 262	18 351	21 656	33 062

LES PRELEVEMENTS, EN POURCENTAGE DU TOTAL DES RESSOURCES
MONETAIRES ET NON MONETAIRES DU MENAGE

A. Cotisations sociales (salarié + employeur) en cas d'un seul salaire par ménage	21%	24,5%	26,5%	28,5%	25%	20,5%	17%	14%
B1. Impôts directs (d'après les déclarations des interviewés)	6,8%	5,2%	5,4%	6,3%	6,8%	7,9%	9%	10,8%

LES PRELEVEMENTS, EN POURCENTAGE DES RESSOURCES MONETAIRES IMPOSABLES
(C'EST A DIRE NON COMPRIS LES PRESTATIONS FAMILIALES)

B2. Impôts directs (d'après les déclarations des interviewés)	10%	7%	6,7%	7,4%	7,3%	8,5%	9,6%	11,3%
---	-----	----	------	------	------	------	------	-------

Source : OSCE - INSEE. Enquête sur les budgets familiaux 1963 - 1964

1.3. LES IMPÔTS INDIRECTS

Un certain nombre d'impôts indirects frappent la consommation de biens et services par les ménages : taxe à la valeur ajoutée (T.V.A), taxes locales, et taxes spéciales sur certains produits (essence, tabac, viande, vins et alcools, etc...).

D'un produit à l'autre, des taux très divers sont appliqués. Parmi les motifs de cette diversité des taux d'imposition, le motif le plus souvent invoqué est le souci d'alléger la charge des familles nombreuses et de bas revenus : Celles-ci sont supposées consommer en grande quantité les biens et services dits "de grande consommation", "de première nécessité", et en faible quantité les produits de luxe.

Cet objectif est-il réellement atteint ?

Un début de réponse à cette question est apporté par de premiers travaux encore expérimentaux du Crédoc. Les auteurs (1) sont partis des résultats d'une enquête très détaillée de l'INSSEE sur la consommation de 10.000 ménages pendant l'année 1965. Chaque poste de la nomenclature des biens et services consommés a été affecté du taux d'imposition correspondant, ce qui a permis d'estimer le montant total des taxes payées par le ménage durant une année.

Les multiples difficultés méthodologiques rencontrées incitent à une grande prudence : méthodes et conclusions pourront être remises en questions par les travaux que les auteurs continuent d'effectuer sur le sujet.

Ces réserves faites, il semble apparaître que d'une façon très globale, l'objectif visé par le législateur n'est pas atteint : les impôts indirects sont neutres vis à vis de la consommation totale, frappant tous les groupes socio-professionnels d'un taux à peu près proportionnel à leur consommation totale (2)

(1) DESCE et KENDE : Evaluation provisoire des taxes sur la consommation. Document de travail CREDOC, juillet 1970.

(2) Il ne s'agit là que de moyennes ; mais les taux d'imposition globaux peuvent varier sensiblement selon la structure du budget du ménage.

Cependant cette conclusion générale semble devoir être nuancée dans le cas des salariés non agricoles.

(Le tableau n°9 montre aussi des différences entre ceux-ci et les autres catégories de ménages actifs ; mais l'interprétation en est délicate, notamment dans le cas des exploitants et salariés agricoles).

Pour les salariés non - agricoles, on constate que le taux d'imposition par rapport à la consommation totale (toutes taxes comprises) s'élève progressivement depuis 13,4% dans la catégorie de travailleurs la plus pauvre, jusqu'à 16,6% dans la catégorie la plus aisée.

En attendant des travaux plus approfondis permettant d'infirmier ou de confirmer cette hypothèse, on peut donc avancer deux conclusions :

1.3.1. Impôts indirects et consommation

Il semble que les impôts indirects pèsent un peu moins lourdement sur la consommation des travailleurs à bas salaire ; la différence de taux d'imposition par rapport aux ménages de revenus moyens est cependant très faible.

1.3.2. Impôts indirects et revenus

Nous l'avons vu précédemment, le lien entre consommation et revenu est très lâche dans les enquêtes sur la consommation : dans l'enquête INSEE - OSCE 1963 citée auparavant, comme dans l'enquête INSEE 1965, les ménages de très bas revenus déclarent un revenu total inférieur de plus de 50% à leur dépenses !

- A l'heure actuelle il n'est donc pas possible de dire comment le taux d'impôts indirects varie selon le revenu total.
- Par contre, nous tenterons d'établir un lien entre ce taux et les revenus salariaux (traitements et salaires nets) déclarés par le ménage. Nous avons vu que, dans les ménages à bas revenus, les aides sociales, notamment sous forme de prestations familiales, représentent une part très importante du revenu total ; et donc de la consommation.

On peut donc avancer l'hypothèse que les impôts indirects semblent dégressifs à l'égard des seuls revenus salariaux : ils frappent plus lourdement les petits salariés, comme si ceux-ci utilisaient une partie des aides sociales reçues à payer des impôts supplémentaires.

1.4. Les Prestations "maladie" de la Sécurité Sociale

On ne dispose encore d'aucun résultat des travaux destinés à totaliser les prestations reçues par les ménages (remboursement de la majeure part de leurs frais médicaux et pharmaceutiques) et les soins dont ils bénéficient gratuitement (fréquentation de services hospitaliers, par exemple).

Nous utilisons donc les seules dépenses faites par les ménages comme approximation grossière du montant total de l'aide dont bénéficie le ménage.

Sur ce point, les résultats disponibles ne sont pas convergents :

- les enquêtes sur l'ensemble du budget familial montrent que le montant de ces dépenses croît avec le revenu, mais plus faiblement que lui.

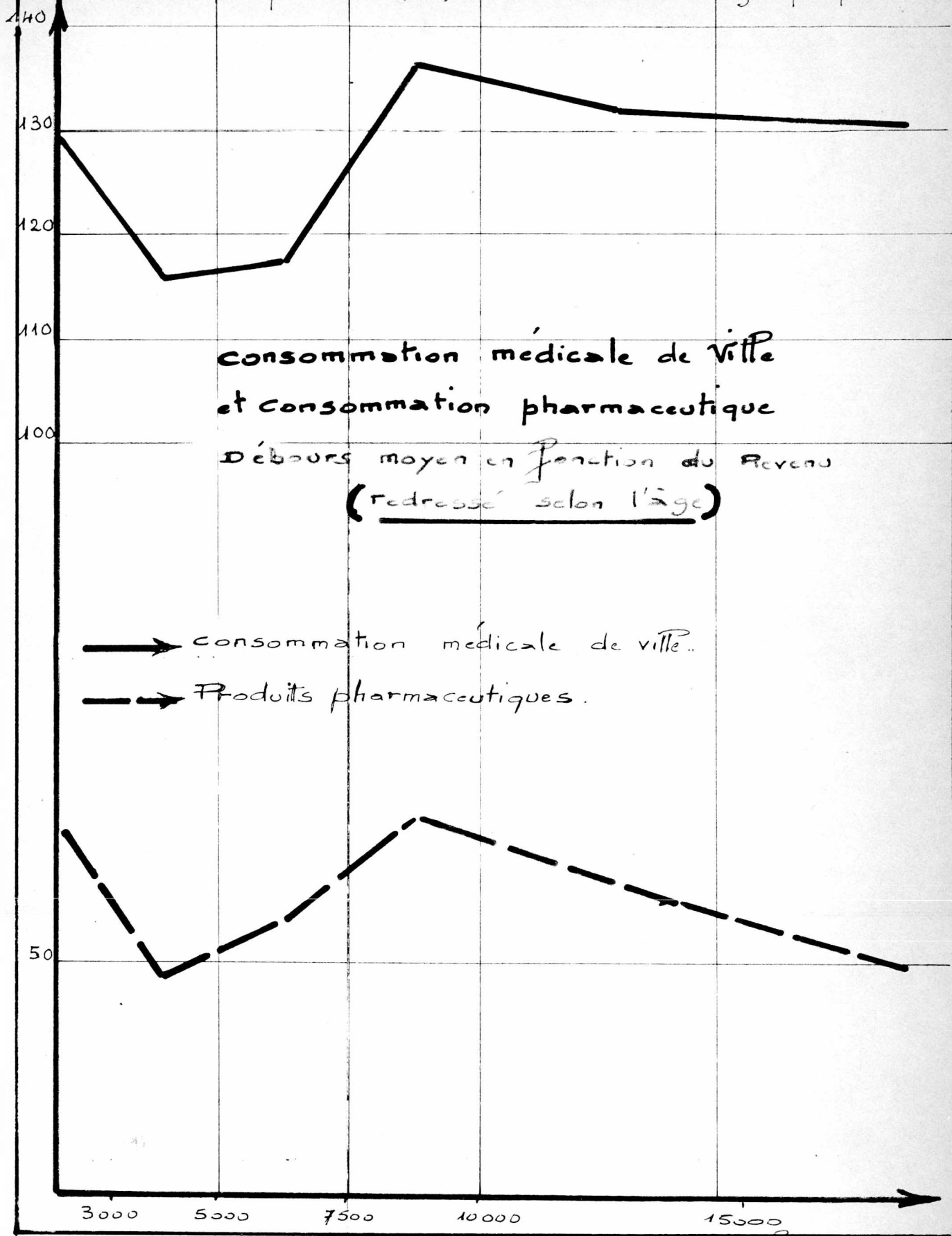
C'est ce que montre par exemple l'enquête INSEE - OSCE, déjà citée, et dont a été tiré le graphique 9, dans la 2^o section.

- l'enquête pilote sur la consommation médicale des ménages aboutit à des résultats différents ; les résultats, que l'on doit considérer comme provisoires, semblent indiquer que la consommation ne dépend pas du revenu (Cf graphique 2. Sur ce graphique, le niveau élevé des dépenses des ménages de très faibles revenus s'explique par la présence de nombreuses personnes âgées dans ce groupe ; en effet les résultats n'ont pu être ventilés à la fois par activité professionnelle et revenu).

On peut en conclure provisoirement que les ménages actifs pauvres bénéficient plus que les autres en valeur relative ; mais certains résultats font penser que les principaux bénéficiaires, en valeur absolue, sont les autres ménages.

Débours par personne (enf)

graphique 2



consommation médicale de ville
et consommation pharmaceutique

Débours moyen en fonction du Revenu
(redressé selon l'âge)

→ consommation médicale de ville.
→ Produits pharmaceutiques.

Source : enquête pilote 1965-1966 sur les soins médicaux
crédoc. 1969.

1.5 Les Prestations Familiales

1.5.1. Présentation

Elle représentaient 17 925 millions de Francs en 1967, et 19 317 millions de Francs en 1968. Soit 21% du total des "prestations sociales", ou 18% des "dépenses sociales" au sens défini précédemment.

Une part importante de ces prestations est régie par des conditions particulières (régimes sociaux agricoles régimes sociaux de l'Etat, des collectivités locales et du secteur public). Nous n'étudierons que le régime dit général, qui représentait 12 472 millions de Francs de dépenses en 1968, et concernait environ les deux-tiers du total des ménages allocataires.

Il s'agit d'un ensemble de prestations qui ont comme caractéristique commune d'être dépendantes de la composition de la famille, sans aucune distinction de revenu.

En effet, les conditions de revenus du ménage n'interviennent pas, sauf pour une petite partie des prestations familiales (13% du total des dépenses de la Caisse d'Allocations Familiales) et uniquement à titre de seuil, au-dessous duquel l'allocation logement et la prime de déménagement sont servies, sans être modulées en fonction du niveau exact de ressources.

Les principales prestations servies sont les suivantes :

- 1 - Allocations familiales (qui représentent 61% du total des dépenses) leur niveau dépend du nombre et de l'âge des enfants à charge.
- 2 - Allocation de salaire unique, ou de la mère au foyer dans le cas des non-salariés (20%)
- 3 - Allocation logement (13%) leur niveau dépend des conditions de logement (nombre de pièces en fonction de la composition de la famille, salubrité) et de l'effort financier fourni par le ménage (loyer, ou remboursements en cas d'accession à la propriété).
- 4 - Allocations diverses (6%), notamment avant et après les naissances.

(Source : Caisse Nationale des Allocations Familiales : Statistiques 1968)

En 1967, il y avait 3 415 000 familles allocataires du régime général, c'est à dire bénéficiant d'au moins une partie de ces prestations ; et en 1968, 3 470 000 familles.

Les prestations familiales reçues étaient donc en moyenne de 3 350 F par an en 1967, et de 3 600 F par an en 1968.

(Ces moyennes sont bien entendu établies pour les seuls ménages ayant droit à ces prestations sociales, et non pour l'ensemble des ménages).

1.5.2. Quelques remarques sur les effets des prestations familiales

- 1 - Ces sommes, non imposables, constituent une aide financière relativement importante pour les ménages "pauvres" susceptibles de les recevoir : familles récemment constituées, ou comportant deux enfants et plus.

Ainsi, dans l'enquête INSEE - OSCE déjà citée, les prestations familiales constituent en moyenne le quart des ressources monétaires des ménages actifs pauvres, sans distinction de situation familiale ; une enquête effectuée en 1962 - 1963 par le CREDOC sur les seules familles allocataires du régime général conduit à la même proportion pour les ménages à "revenus faibles" (définition un peu plus large que la nôtre).

- 2 - Il est intéressant de cumuler les prestations familiales et "maladie" (estimées par les dépenses de soins) des ménages de l'enquête OSCE : on s'aperçoit que pour les ménages à bas revenus le total des deux atteint 41% des ressources monétaires imposables, puis décroît très vite en fonction du revenu jusqu'à 4% seulement pour les ménages les plus aisés.
- 3 - Il semble qu'il y ait des "accidents de parcours", les ménages de bas revenus touchant moins d'allocations que ceux de revenus moyens. Ceci apparaît à la fois dans l'enquête OSCE (voir le graphique 9, dans la 2^e section) et dans l'enquête CREDOC - UNGAF, où les ménages à revenus faibles (revenu total : 10 969 F en moyenne) touchant 2 730 F d'allocations en moyenne, contre 3 700 F pour les ménages à revenus moyens (revenu total : 16 760 F en moyenne) (2)

Ces résultats doivent être commentés avec prudence, du fait que la composition des ménages varie d'un groupe de revenus à l'autre ; il n'en reste pas moins que les ménages pauvres semblent ne pas utiliser toutes les ressources auxquelles les assurances familiales leur donneraient droit.

(1) N. TABARD - Les conditions de vie des familles, CREDOC - UNGAF P 131.

(2) source : Ibidem, p.131, tableau 42.

Ce problème sera repris plus loin à propos des allocations logement.

4. Terminons en soulignant que les prestations familiales, malgré leur importance, sont loin d'égaliser les conditions de vie des divers types de famille : le graphique n°3 montre que, même après réception des allocations logement, les familles consacrent à chaque enfant une somme d'autant plus faible qu'elles ont plus d'enfants.

Il y a là un problème, aggravé par le fait qu'à partir de trois enfants il n'y a plus de 7% des mères qui travaillent.(1)

16. Analyse plus approfondie d'une des prestations familiales : l'allocation - logement.

1.6.1. Présentation.

- Rappelons que cette allocation représente 13% des dépenses totales des allocations, soit une très faible part du total des dépenses sociales de l'Etat et de la Sécurité Sociale.

Mais nous nous proposons de l'étudier, car elle nous semble illustrer les difficultés que rencontrent les mesures d'aide aux défavorisés pour atteindre leur objectif.

- Pour les familles ayant droit à cette allocation, celle-ci représentait en moyenne 80 à 157 F par mois entre juillet 1966 et Juin 1967, permettant au ménage de couvrir entre 40% du montant du loyer (cas des familles de 1 enfant) et 70% (cas des familles de 6 enfants et plus).(2)
- D'après l'enquête-logement CREDOC-INSEE 1967, les bénéficiaires sont essentiellement les ménages actifs, salariés pour la plupart : 15,3% des ménages actifs bénéficient d'allocations familiales, soit 1 700 000 ménages (sur un total de 1 770 000 ménages allocataires) en 1967 (3).

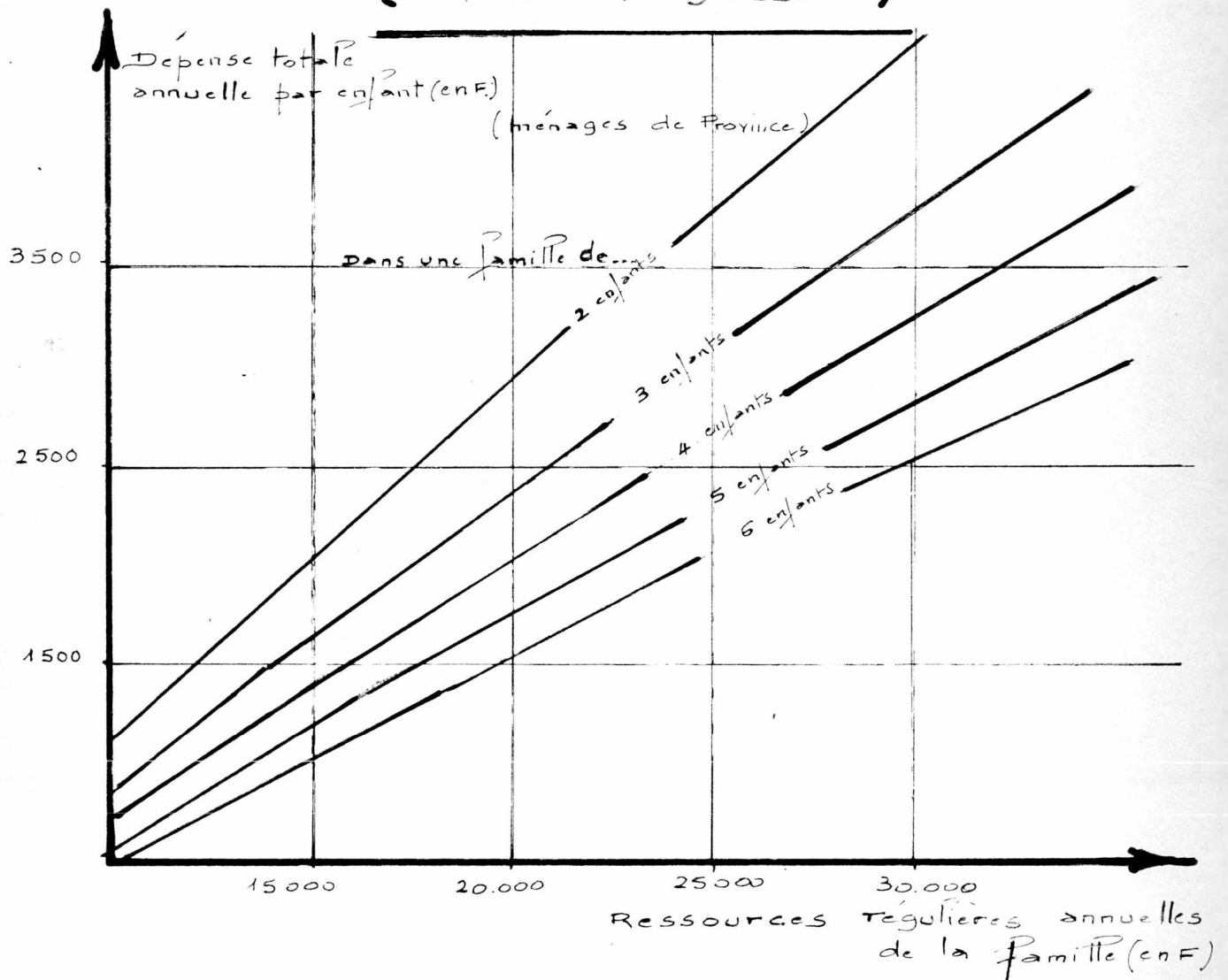
(1) Source : Ibidem, p 133

(2) Source : SNAF, Staistiques 1968, p 44 - 45

(3) Source : NGUYEN THE VAN, Quelques caractéristiques des bénéficiaires d'une allocation logement au début de 1967. CREDOC, Avril 1969)

graphique 3

coût moyen d'un enfant pour l'ensemble
de ses consommations
(estimation grossière)



Source: les conditions de vie des familles
C.R.E.D.O.C - UNCAF.

- Contrairement aux autres prestations familiales telles que les allocations familiales, l'allocation logement est destinée aux ménages de revenus modestes, grâce à un plafonnement (qui varie selon les conditions de logement et la taille de la famille).

Mais elle n'est attribuée qu'aux ménages dont le logement répond à des normes minimales de confort, et qui effectuent un effort financier (sous forme de loyer, ou de remboursement de prêts à l'accession à la propriété) relativement important.

- En pratique, les enquêtes montrent que, pour avoir droit à cette allocation, il fallait habiter dans des conditions de logement entraînant des dépenses de loyer de 2 425 à 2 700 francs annuels en moyenne ; ce qui représente pour les familles actives "pauvres" au moins le quart de leurs revenus, et plus de la moitié dans le cas des familles "très pauvres".

Les travaux actuellement effectués par le CREDOC sur l'enquête nationale logement amènent à penser qu'il y a là un obstacle que beaucoup de ménages pauvres n'arrivent pas à surmonter. Analysons quelques résultats qui vont dans ce sens.

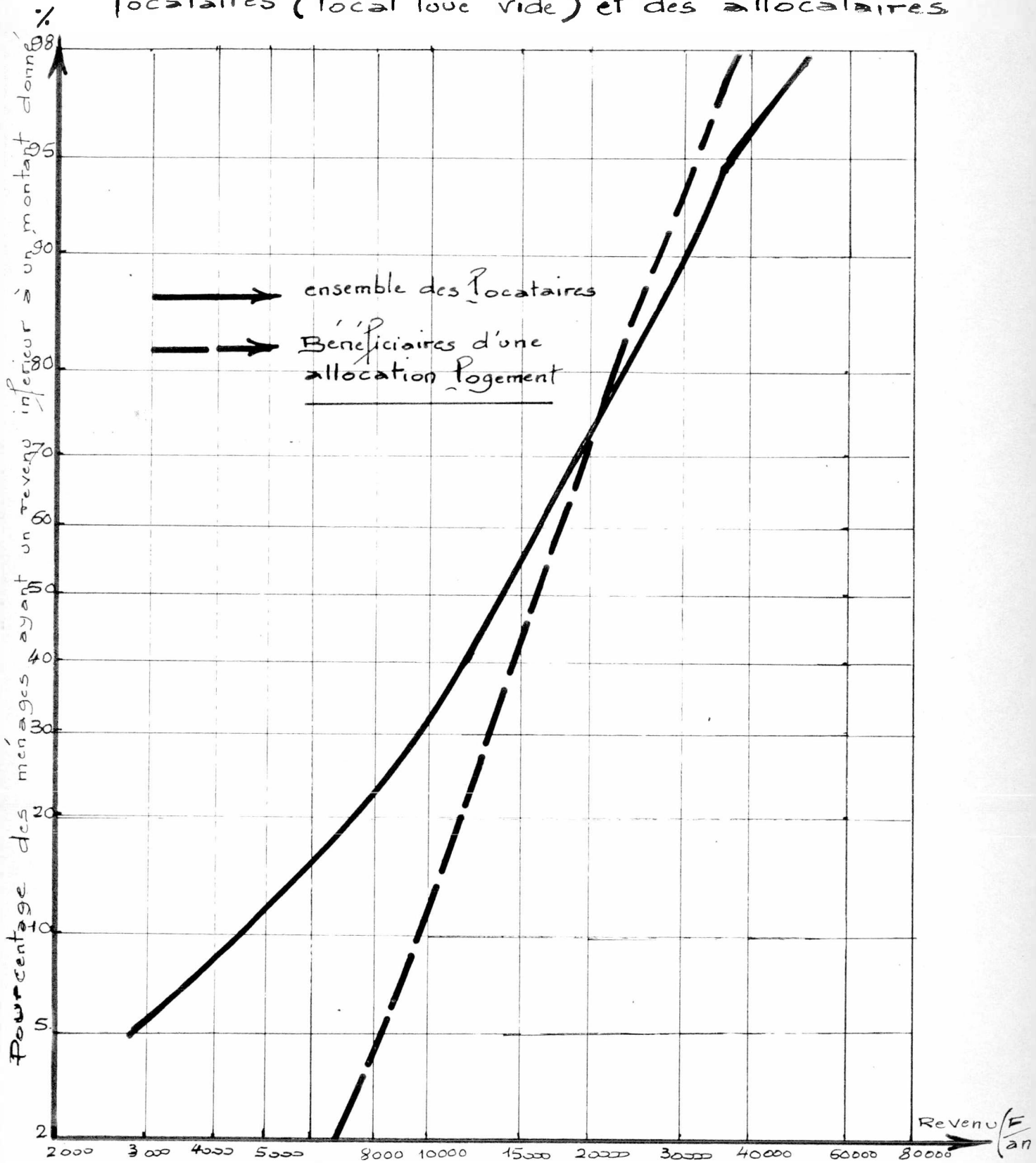
1.6.2. Analyse des effets de l'allocation logement au niveau de l'ensemble de la population.

- La législation, semble aboutir à un resserrement de la distribution des bénéficiaires : peu de ménages aisés en bénéficient, mais aussi, peu de ménages pauvres. C'est ce qui apparaît sur les graphiques 4 (cas des ménages en location) et 5 (ménages en accession à la propriété) :

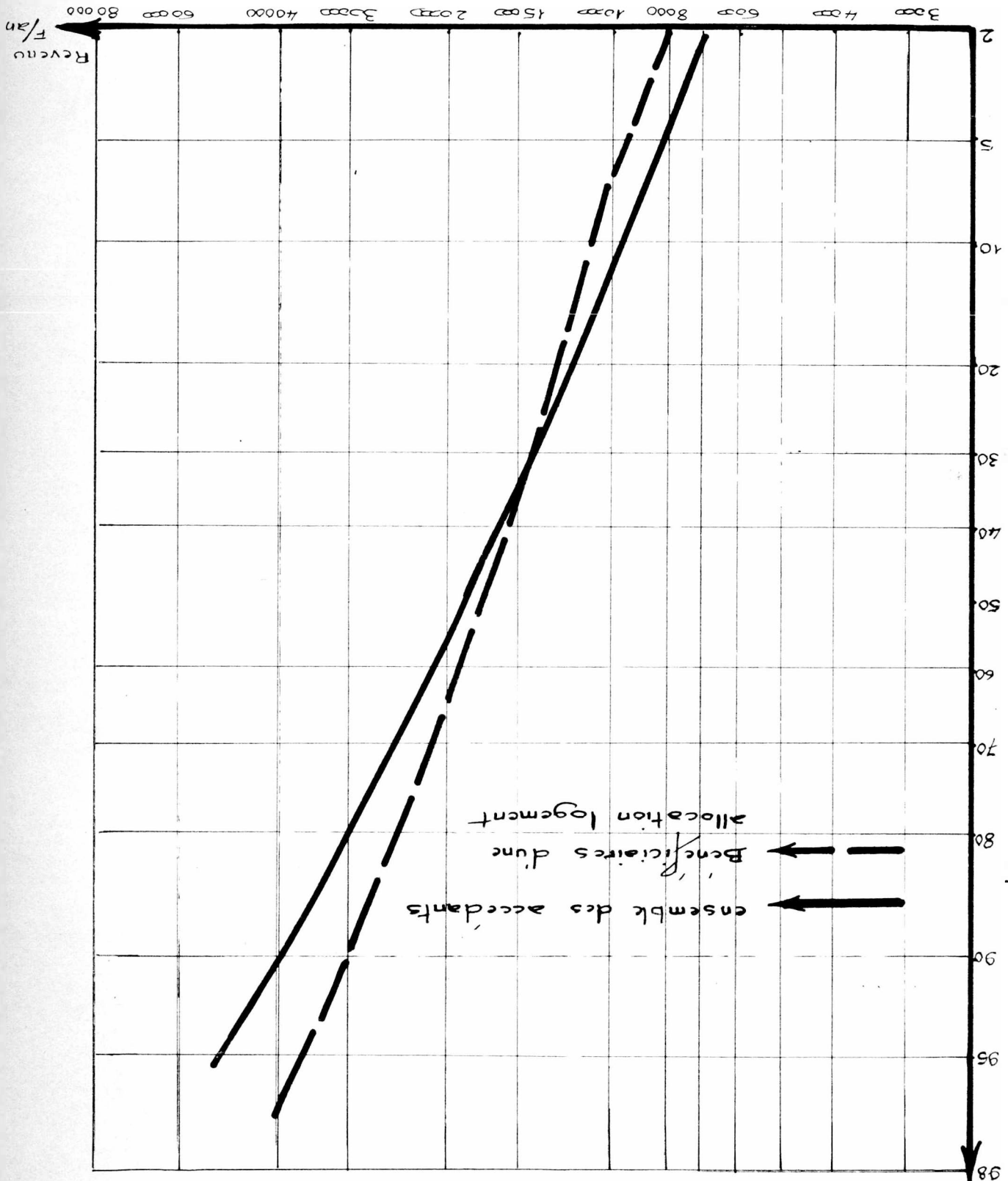
- o Les moyennes des revenus des bénéficiaires sont très proches des non-bénéficiaires, mais cependant plus faibles, ce qui pourrait de prime abord faire penser que l'allocation logement a un effet redistributeur.
- o mais l'examen des distributions statistiques montrent que la population pauvre (actifs et non-actifs confondus) échappe à peu près totalement au bénéfice de cette allocation.

Ce résultat demande à être nuancé, du fait que les non-actifs (dont la plupart n'ont pas droit à cette allocation) constituent une part très importante des "pauvres" de ces graphiques.

Distribution des revenus de l'ensemble des locataires (local loué vide) et des allocataires



Source: CREDOC, avril 1969



pourcentage des ménages ayant un revenu inférieur à un montant donné

Distribution des revenus des accédants à la propriété - allocataires et ensemble -

graphique 5

- Partant de la même enquête logement 1967, une étude du GRECOH (1) a combiné les allocations logement et les autres aides apportées aux ménages sous forme d'"aide à la pierre" (notamment les prêts du Crédit Foncier). En prenant le cas des ménages de 4 personnes habitant la province, elle montre que, même en cumulant les prêts au logement et l'allocation-logement, 8% du total de ces ménages auraient à consentir un effort financier trop important (c'est à dire dépassant 17% de leur revenu) pour pouvoir habiter en P.L.R. Ces ménages étant essentiellement ceux qui ont les ressources les plus basses, il est tentant de rapprocher ce 8% des 10% de ménages actifs que nous avons considérés comme pauvres, et d'y voir une confirmation de notre hypothèse de la cumulativité de la pauvreté : ces ménages sont trop pauvres pour pouvoir être aidés.

1.6.3. Analyse au niveau des ménages actifs.

A partir de la même enquête logement, le CREDOC analyse actuellement les seuls ménages actifs non-agricoles, composés d'un couple avec ou sans enfants (2).

- Il apparaît (tableau 10) que les taux de bénéficiaires d'allocation - logement sont, chez les ménages actifs pauvres, sensiblement plus élevés que ne le montraient les résultats généraux. Mais ils restent inférieurs à ceux observés dans les tranches de revenus plus élevées.

En outre, le mode de la distribution statistique se déplace vers les revenus élevés quand le nombre d'enfants croît : il semble que, surtout pour les familles très nombreuses, ce sont surtout les ménages de revenus moyens qui profitent de cette prestation sociale.

Enfin, on a constaté par ailleurs (3) que les allocations sont versées moins souvent aux ménages habitant en location dans des immeubles anciens (le principe même de l'allocation étant d'inciter à choisir des logements confortables) : or ce sont souvent les ménages

-
- (1) Cité dans le Bulletin d'information de l'Immobilière Constructions de Paris, n°19 juin 1970
- (2) L. STAVRIDIS, "Les conditions de logement des ménages, suivant la structure familiale et le niveau de revenus. Ménages non agricoles dont le chef est actif, et composés d'un couple et de ses enfants à charge" CREDOC, Juin 1970.
- (3) L. STAVRIDIS, "Caractéristiques et conditions de logement des ménages disposant de faibles revenus, CREDOC, Mars 1969.

de conditions les plus misérables qui vivent dans les immeubles vétustes.

Au total, bien que ces résultats soient encore provisoires, il semble donc que seule une petite partie des ménages actifs "pauvres" (et même de ceux qui sont les plus défavorisés parmi eux, ayant le plus d'enfants) profite de cette aide.

- L'explication, que l'on avancera avec une grande réserve, réside sans doute dans l'importance de l'effort financier qui est exigé des ménages avant même qu'ils aient droit à être aidés (et aussi, pour partie, dans de multiples problèmes psychologiques et culturels : difficulté de remplir des formalités, difficultés d'adaptation au mode de vie différent qu'entraîne un logement "décent", etc...).

Le tableau 11, d'interprétation délicate (du fait des faibles effectifs dans chaque case), montre que l'effort financier qui reste à la charge des ménages ayant reçu l'allocation demeure au moins aussi important que celui des non-bénéficiaires. On peut même observer une tendance faible mais systématique : cet effort financier semble plus fort, pour les bénéficiaires que pour les non bénéficiaires, dans le cas des ménages pauvres et avec peu d'enfants.

TABLEAU 10

ALLOCATION - LOGEMENT : PROPORTION DE BENEFICIAIRES
(Ménages non-agricoles dont le chef est marié et actif.)

Nombre d'enfants à charge	Revenu annuel y compris les prestations familiales (en F)						Ensemble des revenus déclarés
	5.000 à 6.999	7.000 à 9.999	10.000 à 14.999	15.000 à 19.999	20.000 à 29.999	30.000 à 99.999	
AUCUN (16.110F)	-	1,0	0,4	0,5	1,1	1,2	0,8
Un (17.630F)	6,7	19,5	13,7	5,1	2,6	1,3	7,7
Deux (16.770F)	n.e	23,8	40,3	37,5	36,0	11,6	32,6
Trois (17.280F)	n.e	n.e	52,3	63,3	45,9	23,7	48,8
Quatre (17.740F)	n.e	n.e	44,7	60,0	54,0	41,5	51,5
Cinq ou six (20.260F)	n.e	n.e	36,2	53,9	53,8	33,5	46,1

n.e = non étudié (effectifs trop faibles)
Le chiffre entre parenthèse correspond au revenu annuel médian
Source : CREDOC, Juin 1970.

- TABLEAU II -

ALLOCATION - LOGEMENT

Rapport entre l'effort financier pour le logement
(après déduction de l'allocation-logement) et le revenu

en %

Nombre d'enfants à charge	Statut d'occupation du logement	Revenu annuel en Francs compris entre												Pourcentage des revenus déclarés	
		et 5000 6999		et 7000 9999		et 10000 14999		et 15000 19999		et 20000 29999		et 30000 99000			
Aucun	Locataires	n.e ⁴	12	n.e	13	n.e	10	n.e	9	n.e	9	n.e	8	n.e	9
	Accédants à la propriété	n.e	n.e	n.e	13	n.e	30	n.e	17	n.e	12	n.e	10	n.e	14
Un	locataires	n.e	n.e	16	13	13	11	n.e	11	n.e	10	n.e	7	14	10
	accédants	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	18	n.e	14	n.e	16	n.e	11	18	14
Deux	locataires	n.e	n.e	12	9	11	9	10	7	9	7	10	9	10	9
	accédants	n.e	n.e	n.e	n.e	12	17	14	15	14	14	n.e	12	15	14
Trois	locataires	n.e	n.e	n.e	n.e	9	7	8	8	8	7	n.e	8	8	8
	accédants	n.e	n.e	n.e	n.e	10	n.e	9	n.e	10	8	n.e	13	11	13
Quatre	locataires	n.e	n.e	n.e	n.e	9	7	8	8	8	n.e	n.e	n.e	8	8
	accédants	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	8	n.e	7	n.e	n.e	n.e	8	13
Cinq ou Six	locataires	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	7	5	6	n.e	n.e	10	7	8
	accédants	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	8	n.e	12	n.e	n.e	10	8	11

⁴ n.e : non étudié (effectifs trop faibles)

Nota : Dans chaque case, le premier pourcentage concerne les bénéficiaires de l'allocation-logement, et le second les non-bénéficiaires.

1.7. L'aide à l'éducation des enfants.

Les dépenses de l'Etat en matière d'enseignement concernent essentiellement la population active : les inactifs, pour la plupart, n'ont plus d'enfant à charge.

Nous ne disposons pas encore d'informations sur les dépenses d'enseignement en fonction des caractéristiques sociales des enfants scolarisés.

Nous nous contenterons donc de citer deux mesures susceptibles d'aider ou de défavoriser plus particulièrement (mais non exclusivement les ménages actifs pauvres).

1.7.1. L'aide sociale aux élèves et étudiants.

En 1967, cette aide, versée notamment sous forme de bourses, représentait un budget de 1.239 millions de francs (soit environ 7% du budget fonctionnel de l'Education Nationale).⁽¹⁾

Mais on a vu que les familles "pauvres" appartiennent à des catégories Socio-professionnelles modestes, qui n'envoient pratiquement pas d'enfants à l'université. Il faut donc déduire la presque totalité des 394 millions de Francs affectés aux universités et à l'enseignement technique supérieur.

Pour les 1 335 000 boursiers de l'enseignement secondaire et technique, le solde soit 845 millions de francs, représente une aide moyenne de 630 francs par an par élève boursier.

Cette aide n'est pas négligeable pour les familles actives pauvres gagnant moins de 10 000 francs de revenu annuel. En l'absence d'informations sur la proportion de boursiers par tranche de revenu, il n'est cependant pas certain que les bourses aillent en priorité aux familles pauvres et très pauvres (comme le voudrait la réglementation des bourses) : car l'attribution des bourses est soumise à des conditions de réussite scolaire "normale", voire même brillante, et les enfants de milieux modestes sont les plus nombreux à éprouver des difficultés et des échecs scolaires.

(1) Source : Statistique Financière, Données relatives à l'Education Nationale 1967 - 1968. Service Central des Statistiques et de la Conjoncture p 10 et 15.

1.7.2. La prolongation de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans

Cette mesure appliquée en 1967, a touché la moitié (47%) des jeunes de cet âge ; c'est dans les milieux modestes que se trouvait la plus grande partie de ces adolescents auparavant non-scolarisés après 14 ans.

- On peut évaluer très approximativement à 400 millions de francs le manque-à-gagner de ces adolescents, dont la moitié environ (soit 200 000) commençait à travailler après 14 ans, à des salaires très bas (nettement inférieurs au seuil de 3 000 F annuels).

Or, c'est essentiellement dans les milieux modestes que se rencontraient ces adolescents au travail.

Il s'agit donc là d'un exemple de mesure prise dans l'intérêt à long terme des intéressés, mais qui se traduit dans l'immédiat par une diminution des ressources des ménages et en particulier des ménages ayant de bas revenus, sans aide supplémentaire en contre partie.

Il resterait à étudier si les aides accordées à ces ménages (sous forme de bourses par exemple) compensent ce déficit subi par les ménages actifs pauvres.

1.8. Réglementation du salaire minimum

- Le salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG) a été progressivement étendu à tous les travailleurs salariés.(1)

Du fait de l'impossibilité de connaître ce que serait la distribution "normale" des salaires en cas d'absence de seuil minimum, il n'est pas possible de fixer le coût de cette mesure pour les entreprises.

Le nombre de travailleurs bénéficiant de cette protection a varié selon la conjoncture et selon la vitesse d'évolution du SMIG. Ainsi au 1er Janvier 1968, un relèvement très faible (3,3%) du SMIG n'a profité qu'à 1,4% des salariés, tandis que le relèvement très fort de juillet 1968 (35 à 38%) a touché 12,5% des travailleurs(2)

(1) Il est encore trop tôt pour tirer une leçon du nouvel indice récemment créé, le SMIC (salaire minimum de Croissance).

(2) Source : Etude et Conjoncture, n°1 Janvier 1969 p 11 et 12.

L'efficacité de cette politique était cependant très restreinte par le fait que le salaire minimum ainsi fixé évolue de façon irrégulière, et en suivant l'évolution des prix mais non celle des salaires moyens.

- La création, très récente (décembre 1969), d'un salaire minimum de croissance (SMIC), avait pour but de répondre à cette objection, en assurant aux travailleurs les plus pauvres une évolution de leur salaire au moins parallèle à celle des niveaux de vie moyens. Il est trop tôt pour juger de la réussite de cette politique ; mais il semble que ce nouvel indice tende lui aussi à prendre du retard.

La première revalorisation du SMIC (qui remplace pratiquement le SMIG), de 2,75%, en mars 1970 a porté ce minimum à 3,36 Francs par heure. Elle aurait touché environ 750 000 salariés de l'industrie, du commerce et de l'agriculture.

On ignore malheureusement dans quelle mesure cette réglementation est effectivement appliquée, ou tournée, notamment dans le cas des petites entreprises artisanales.

- Soulignons que cette mesure est une arme à double tranchant : protégeant les salariés, elle peut accroître les difficultés des petits exploitants agricoles et travailleurs indépendants.

1.9. Les aides non-matérielles sous forme de services collectifs subventionnés.

Pour établir un bilan des politiques d'aide aux travailleurs pauvres, il manque encore un élément très important : les aides non-matérielles dont bénéficie cette population sous forme d'équipements et services, généralement "consommés" collectivement, et financés au moins en partie par la collectivité (Etat, commune, parfois entreprise).

Evaluer ces "consommation collectives" dont bénéficient les ménages à différents niveaux de revenus, est une tâche de longue haleine, entreprise par le CREDOC depuis quelques mois.

Aucun résultat n'étant encore disponible, nous nous bornerons à mentionner quelques données qualitatives, tirées d'une enquête effectuée par le CREDOC en 1964 sur 2 000 ménages actifs, urbains, avec enfants. Cette enquête étudiait la fréquentation d'un ensemble d'équipements médicaux, socio éducatifs et de loisirs.

Les résultats, résumés sur les graphiques 6 et 7, sont d'une interprétation délicate. Pour environ 80% de l'échantillon (allant depuis les revenus assez bas jusqu'aux revenus assez élevés), il apparaît une relation assez nette entre revenu et fréquentation : les ménages peu fortunés (groupe ayant un revenu mensuel moyen de 1 100 F) fréquentent moins les équipements collectifs étudiés, et bénéficient donc d'une aide moins grande de la part de la collectivité.

A partir de cette observation, on pourrait émettre l'hypothèse que ces consommations collectives sont à peu près neutres à l'égard du revenu, le ménage recevant une aide approximativement proportionnelle à ses ressources.

Hypothèse parfaitement vraisemblable, au demeurant, car on sait par ailleurs que certains services collectifs de qualité (dans le domaine médical comme dans le domaine socio-éducatif et culturel), sont très appréciés par les classes aisées et instruites. (1)

Nous la présentons cependant avec réserves, pour trois raisons :

1. Les résultats ne sont pas aussi nets sur le groupe de ménages ayant les revenus les plus bas, et qui ne représente qu'environ 10% des ménages ; la fréquentation d'un certain nombre d'équipements semble plus élevée dans ce groupe.
2. Il reste à effectuer un calcul précis des coûts de l'aide collective à chaque service utilisé par le ménage ; or, les consommations collectives étant affectées d'un poids d'aide très variable, on ne peut dire dès à présent si les ménages pauvres sont effectivement moins "aidés" que les autres par le biais des consommations collectives.
3. Il est vraisemblable que l'on aboutira à un résultat plus nuancé : les ménages pauvres recevant moins que les autres en valeur absolue, mais plus en pourcentage de leur revenu.

(1) Source A. PITROU. Enquête sur les consommations Collectives. Facteurs socio-économiques - CREDOC 1966.

Ce résultat ne permet donc pas de rejoindre l'hypothèse faite à propos des impôts indirects, d'une neutralité à l'égard du revenu. En particulier, il ne permet pas :

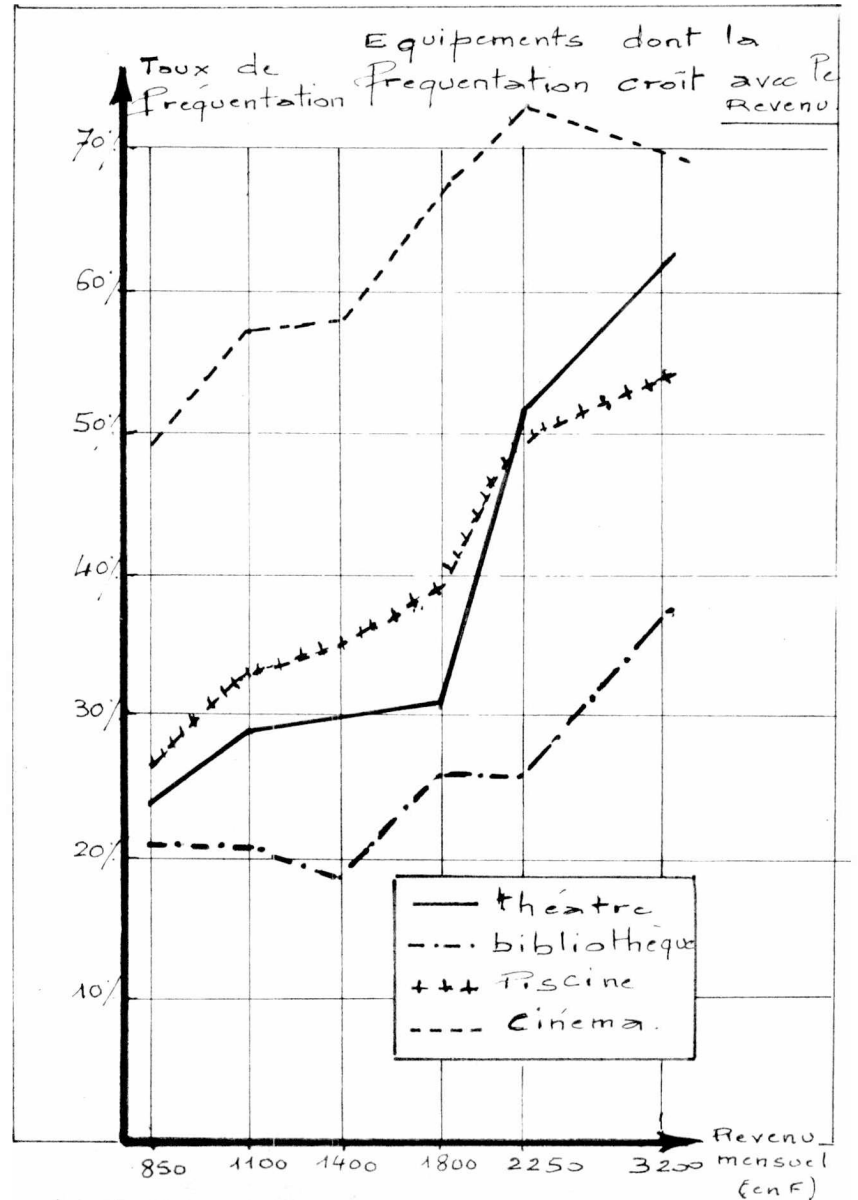
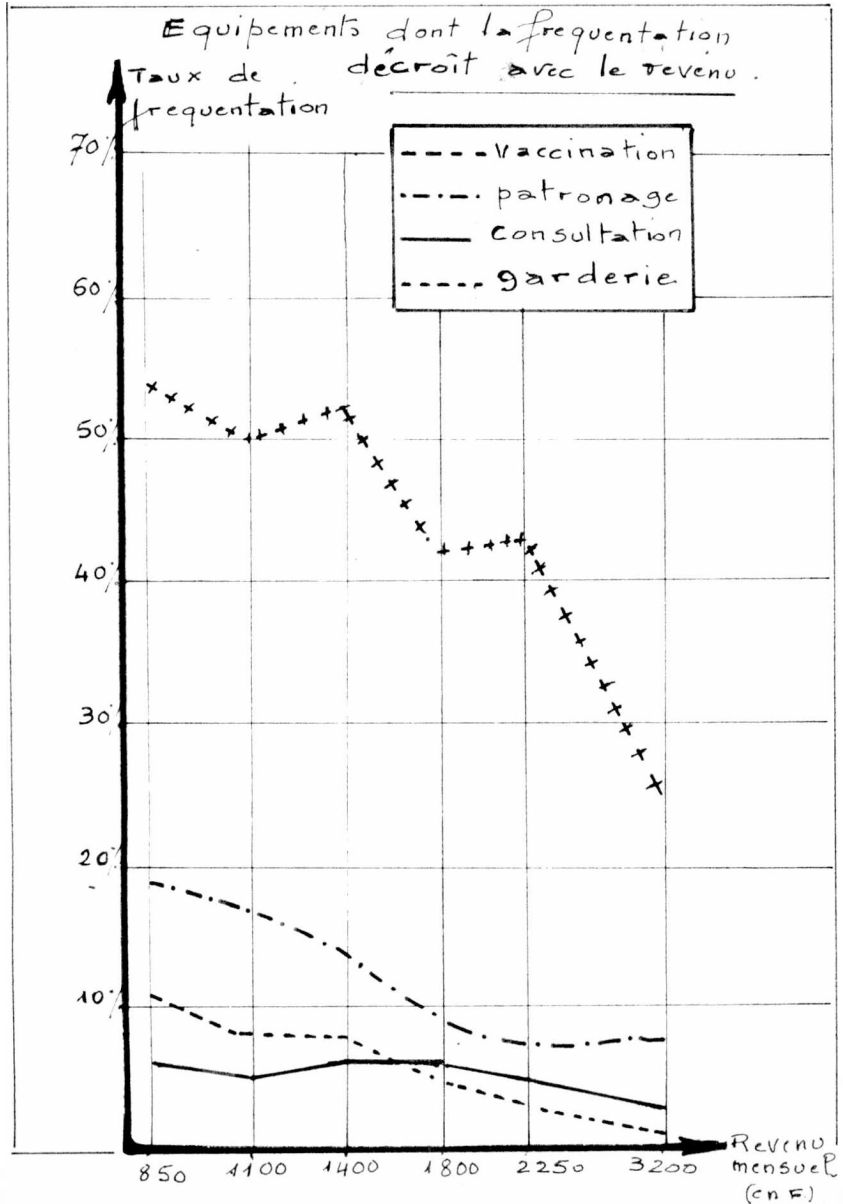
- de parvenir à une conclusion pessimiste sur l'absence d'effets redistributeurs des équipements redistributeurs : ces effets, même faibles, même aveugles, existent.
- de conclure qu'il faut faire payer une plus grande part (ou même la totalité) du service collectif par l'utilisateur.

Dans le cas où le pays déciderait de façon plus nette d'utiliser les services collectifs comme moyen de redistribution du revenu national, c'est à dire de réduction des inégalités de revenus et de mode de vie, le problème deviendrait alors de chercher les moyens de favoriser l'accès des classes les plus modestes à ces services collectifs.

Sur ce point, nous avons réalisé une enquête pilote qui tend à montrer par exemple l'influence souvent décisive des caractéristiques concrètes des équipements et de l'environnement géographique : les quartiers où vivent les populations pauvres offrent souvent des équipements moins nombreux, et d'une qualité moindre.

graphique 6

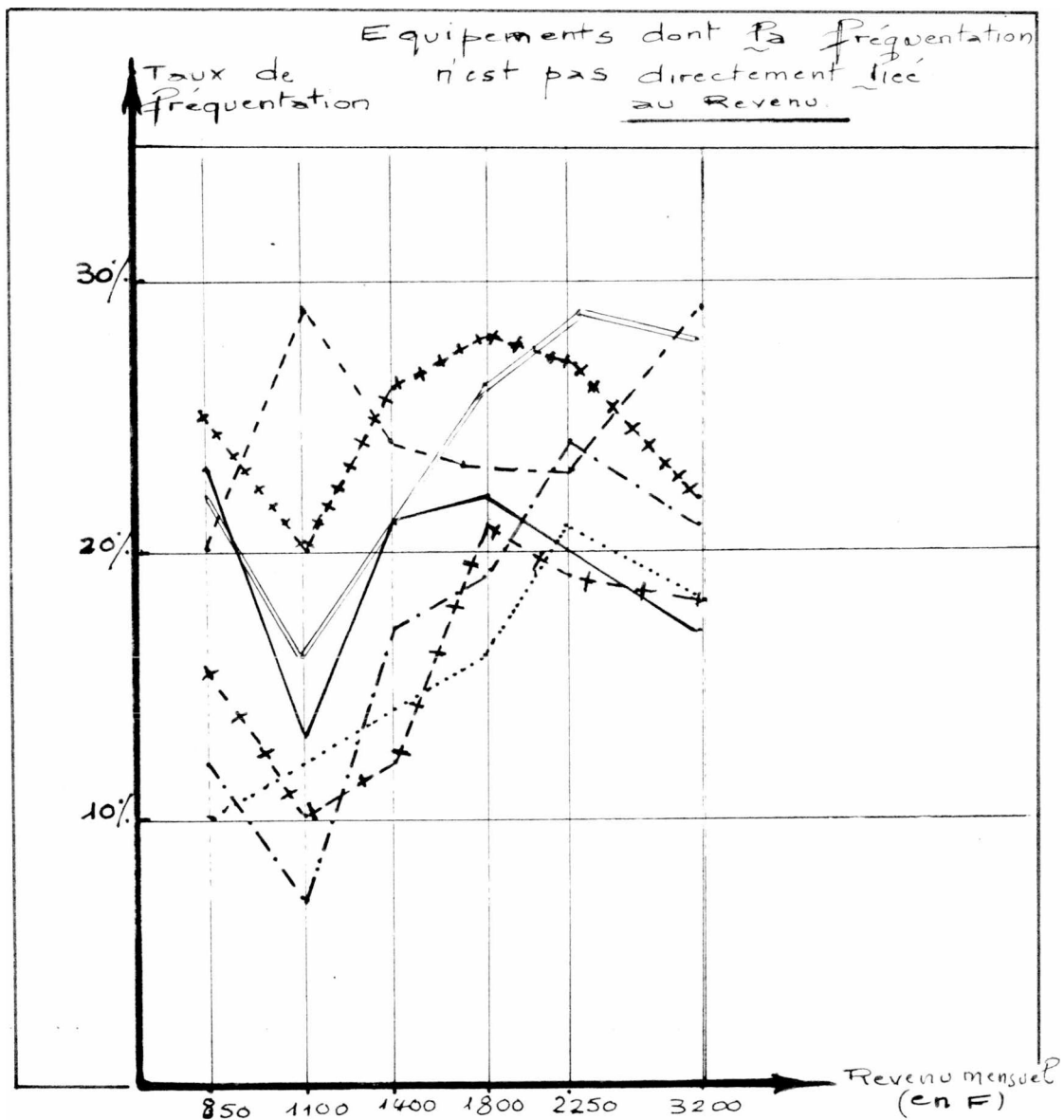
Taux de fréquentation des équipements collectifs selon le Revenu mensuel du ménage



graphique 7

Taux de fréquentation des équipements collectifs, selon le revenu mensuel du ménage

- étude
- colonie
- ==== cantine
- hôpital
- + + + club sportif
- - - - salle de sport
- groupes, mouvt.



source : CRÉDOC = 1966 -

Section 2 : VERS UNE SYNTHÈSE DES EFFETS REELS DU DISPOSITIF D'AIDE

Nous venons de constater une grande diversité des mesures susceptibles d'aider tel ou tel segment de la population active pauvre ; de sorte qu'il est impossible de tirer, des textes législatifs ou même des statistiques d'application de ces mesures, une image globale du dispositif d'aide à cette population ; de dresser une sorte de bilan des aides reçues et des sommes versées par ces ménages dans le cadre du système de protection sociale.

Nous allons tenter d'intégrer quelques éléments de ce système, à propos de l'enquête I.N.S.E.E. - C.S.C.E., sur les dépenses et revenus en 1963-64.

Il s'agira tout au plus d'un exercice, de multiples sources d'erreur empêchant d'effectuer un bilan des prélèvements et aides.

2.1. Les éléments pris en considération

A - Prélèvements

Le graphique 8 propose une approximation des prélèvements pratiqués au titre de la Sécurité Sociale, des impôts directs et des impôts indirects.

2.1.1. Sécurité Sociale

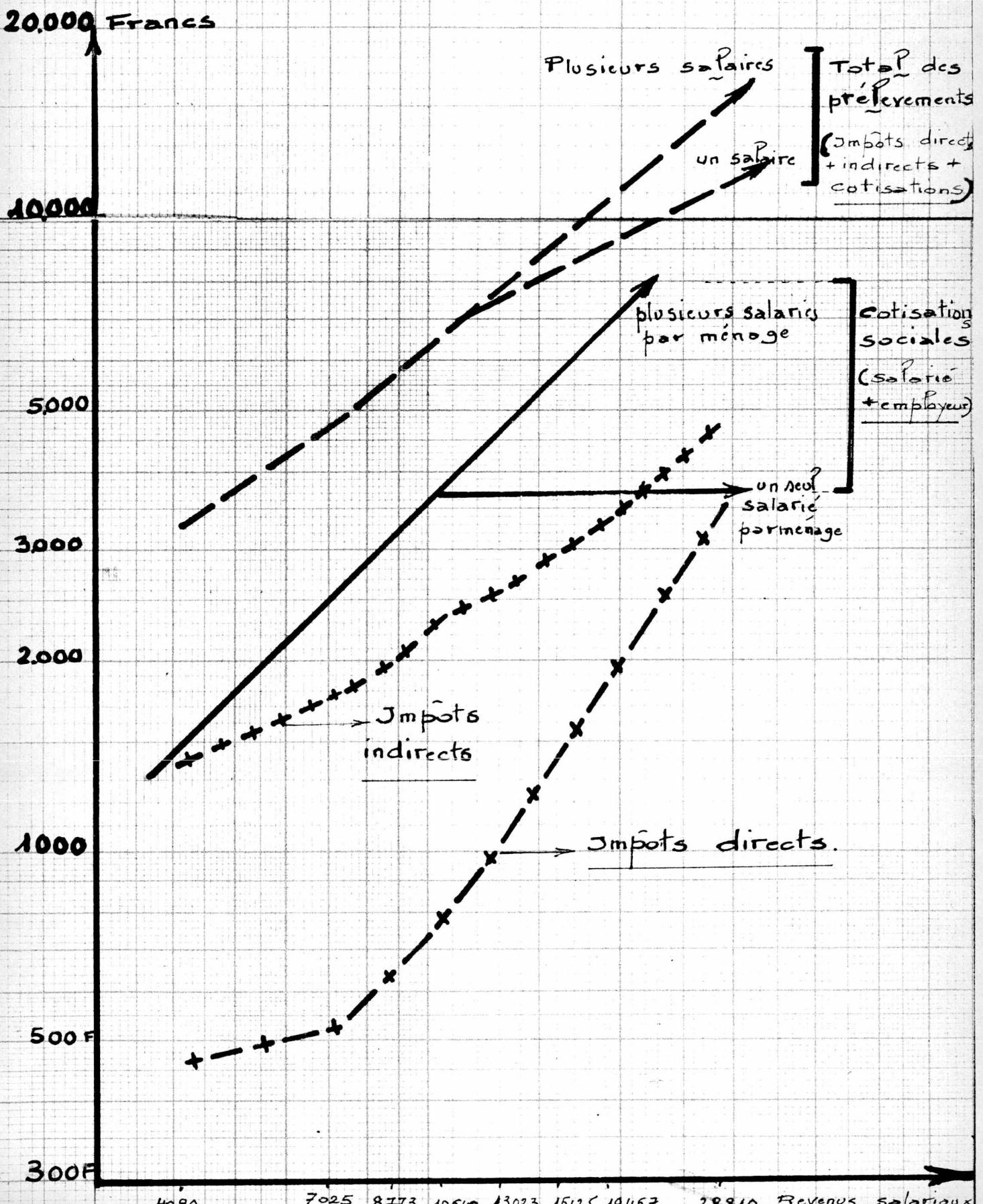
Nous prenons en considération l'ensemble des cotisations salariale et patronale, en partant du principe que cette somme serait toute entière versée au salarié par l'employeur, en cas d'absence de système de Sécurité Sociale.

Les droites dessinées sur la graphique 8 sont obtenues par simple calcul (application d'un taux de 36 % du salaire net) et non par enquête (1).

(1) C'est pour pouvoir établir le montant de ces cotisations que nous avons utilisé le "revenu salarial net du ménage" en abscisse sur les trois graphiques. Des écarts souvent très importants séparent ce revenu salarial déclaré du "revenu total" (dans lequel sont intégrés, entre autres, les aides monétaires), et le "revenu total" des dépenses de consommation totales.

Prélèvements

(par rapport au revenu salarial net du ménage) - Tous salariés.

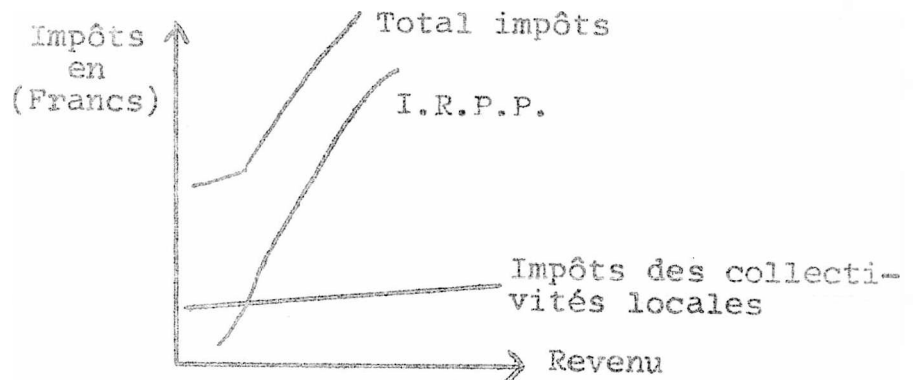


2.1.2. Impôts directs

Ce chiffre, obtenu par l'enquête auprès des ménages, est cité à titre purement indicatif, étant donné la qualité très médiocre de ce type de renseignements.

On peut relever, en particulier, la forme anormale de la courbe d'imposition en fonction du revenu : le taux d'imposition serait plus élevé dans la tranche de très bas salaires que dans la tranche immédiatement supérieure. Cette différence ne semble pas pouvoir s'expliquer par une plus forte proportion de contribuables fortement imposés (célibataires), puisque le nombre moyen de personnes au foyer est sensiblement le même dans les deux cas.

On peut cependant remarquer que les "impôts" mentionnés par les interviewés sont le total des impôts de l'Etat (I.R.P.P.) et des collectivités locales : or seuls les premiers sont très progressifs ; et si l'on sait peu de choses des seconds, il est cependant vraisemblable qu'ils croissent beaucoup plus lentement que les revenus, frappant donc plus fortement les pauvres. Si cette hypothèse est fondée, la courbe observée résulterait de la sommation de deux impôts très différents (schéma ci-contre).



2.1.3. Impôts indirects

Pour le calcul des impôts indirects, à titre purement expérimental, nous avons repris les taux de taxation calculés par KENDE et DESCE (application des taux calculés par ces auteurs aux différentes tranches de revenus globaux).

B - Aides et protection sociale

Le graphique 9 présente le montant déclaré de deux aides monétaires reçues par les ménages : prestations familiales (c'est-à-dire allocations familiales, allocation de salaire unique, allocation logement), retraites et pensions (d'une valeur non négligeable, car les ménages "actifs" peuvent comporter des retraités).

Faute d'informations sur les "prestations maladie" (soins médicaux et pharmaceutiques assurés gratuitement par les services hospitaliers, ou remboursés partiellement à l'assuré social), nous avons utilisé la somme des dépenses de soins comme approximation, très imparfaite, du coût de ces prestations.

2.2. Ces mesures se révèlent-elles effectivement favorables aux ménages de bas revenus ?

2.2.1. Les prélèvements

En matière de prélèvements, on considèrera qu'une mesure est favorable aux ménages à bas revenus lorsqu'elle aboutit à un prélèvement croissant en fonction du revenu ; elle est neutre si le taux de prélèvement est identique à tous les niveaux de revenus (1).

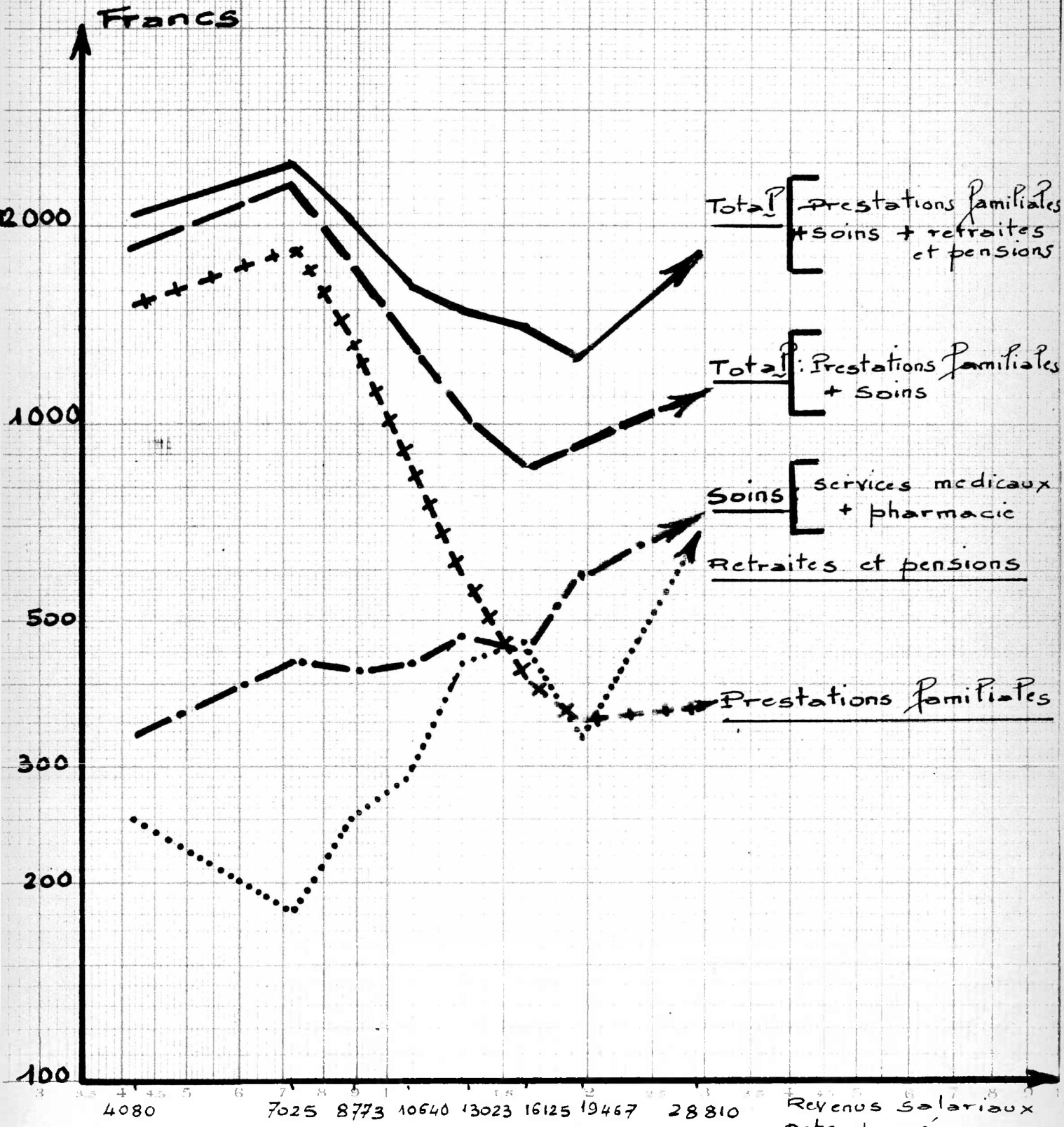
Il importe de distinguer trois "revenus" : salarial, total, fictif.

Le revenu "salarial", net de toute cotisation sociale, représente une part de plus en plus importante du revenu "total" (salaire + autres ressources avant imposition) quand celui-ci croît. De sorte qu'un prélèvement favorable vis-à-vis du revenu total pourra fort bien se révéler neutre, ou même défavorable (aux bas salaires) vis-à-vis du revenu salarial.

Enfin nous calculerons un "salaire fictif", additionnant la dépense totale de consommation du ménage (considérée comme une meilleure approximation des ressources réelles avant impôt) et les cotisations sociales (considérées comme un élément de son niveau de vie). Le salaire fictif comprend donc : le "revenu total", les autres ressources non mentionnées par l'intervinté, et les cotisations.

(1) Nous ne considérons ici que les effets (favorables, neutres, ou défavorables) en termes relatifs. En valeur absolue, les ménages les plus pauvres paient toujours les sommes les plus faibles.

aide et protection sociale (s'ajoutant au revenu salarial net du ménage) Tous salariés



Source: enquête J.N.S.E.E. - O.S.C.E. - 1963-64. (en F par an)

Selon que l'on considère l'un ou l'autre de ces revenus, les conclusions diffèrent très sensiblement (cf. tableau n° 12).

- La pression fiscale totale est très fortement dégressive en fonction du revenu salarial : les ménages pauvres versent beaucoup plus que proportionnellement à la rémunération de leur travail. C'est la tendance qui est représentée sur les graphiques 8 et 10.
- Mais le jeu des mécanismes de redistribution (retraites, prestations familiales) aboutit à annuler cette tendance : la pression fiscale totale semble neutre vis-à-vis du "revenu total" déclaré.
- Enfin, la tendance se renverse si l'on considère le revenu fictif : les ménages pauvres sont avantagés par un taux de prélèvement de 29 % seulement du total des ressources qui leur reviendraient en l'absence de tout prélèvement (impôt ou cotisation) par la collectivité.

TABLEAU N° 12

ESSAI D'EVALUATION DE LA "PRESSION FISCALE GLOBALE"

(IMPOTS + COTISATIONS),

POUR QUELQUES TRANCHES DE REVENU

Pression fiscale, en pourcentage du :	Tranche de revenu par unité de consommation					
	- 3 000 ^F	3 000 à - 4 000	4 000 à - 5 000	5 000 à - 6 000	12 000 et Plus	
					un salarié, un salarié	Plusieurs salariés
Revenu salarial net (déclaré)	82 %	69 %	66 %	65 %	42 %	65 %
Revenu total (déclaré)	49 %	48 %	50 %	53 %	37 %	57 %
Revenu fictif (consommation totale + cotisations)	28 %	32 %	34 %	36 %	37 %	47 %

Le système global de prélèvements fiscaux et para fiscaux (en y incluant la Sécurité Sociale) se révèle donc apporter une aide aux ménages de faibles revenus, sous forme d'une pression fiscale moins forte que sur la moyenne de la population.

Une analyse plus fine des trois mécanismes de prélèvement permet de les ranger dans l'ordre suivant, en allant du plus favorable (aux groupes pauvres) au plus défavorable :

1. Les cotisations sociales

La Sécurité Sociale est neutre vis-à-vis du revenu salarial (tout au moins jusqu'à un certain seuil situé très au-dessus des revenus salariaux moyens du groupe de ménage le plus pauvre). Elle est donc progressive vis-à-vis du revenu total, puisque la part des salaires dans le revenu total s'élève dans les groupes de ménages aisés.

2. Les impôts directs

Pour les ménages de revenus moyens et élevés, les impôts directs sont très nettement progressifs.

Mais, nous l'avons vu, les ménages de bas revenus semblent constituer une exception : si l'on en croit leurs déclarations, ils sont proportionnellement plus imposés que les tranches de revenus immédiatement au-dessus. Ceci reste vrai même si l'on considère le revenu fictif : le taux d'imposition serait alors de 3,9 % (contre 3,5 % dans la tranche de revenus immédiatement au-dessus).

3. Les impôts indirects

Sous réserve d'une validation de la méthode utilisée, on peut constater que ces impôts sont neutres à l'égard du "revenu fictif", dont ils prélèvent environ 12 % à toutes les tranches de revenu.

Ils peuvent cependant être considérés défavorables aux classes modestes pour deux raisons :

- Ils représentent dans le total des prélèvements une part de 42 %, beaucoup plus forte que dans les ménages plus aisés. Le graphique 1 montre d'ailleurs bien que les impôts indirects croissent bien plus lentement que les autres prélèvements.
- Ils représentent une part considérable des bas salaires.

Les impôts indirects peuvent donc être considérés comme un mécanisme entraînant la perte d'une partie des avantages accordés spécifiquement aux bas salaires.

2.2.2. Les aides

En matière d'aides reçues, une mesure apparaîtra favorable aux ménages à bas revenus si son taux régresse en fonction du revenu. Nous distinguerons deux possibilités :

- mesure favorable, en termes relatifs
- mesure favorable, en termes absolus : dans ce dernier cas seulement, le ménage à bas revenus reçoit une aide plus importante (en valeur absolue) que les autres ménages.

Les trois formes d'aide que nous avons étudiées apparaissent favorables, en termes relatifs. On peut cependant constater (graphique 9) que les aides dans le domaine médical semblent en valeur absolue, beaucoup plus faibles dans les groupes à bas revenus ; de même pour les retraites et pensions (mais ce dernier cas s'explique sans doute par l'existence de "retraites complémentaires" résultant, non du mécanisme de la Sécurité Sociale, mais de cotisations supplémentaires que nous n'étudions pas ici).

Seules les prestations familiales sont en moyenne une mesure favorable en termes absolus. Le graphique 9 montre que, au total, ces trois aides représentent une somme qui tend à diminuer quand le revenu baisse.

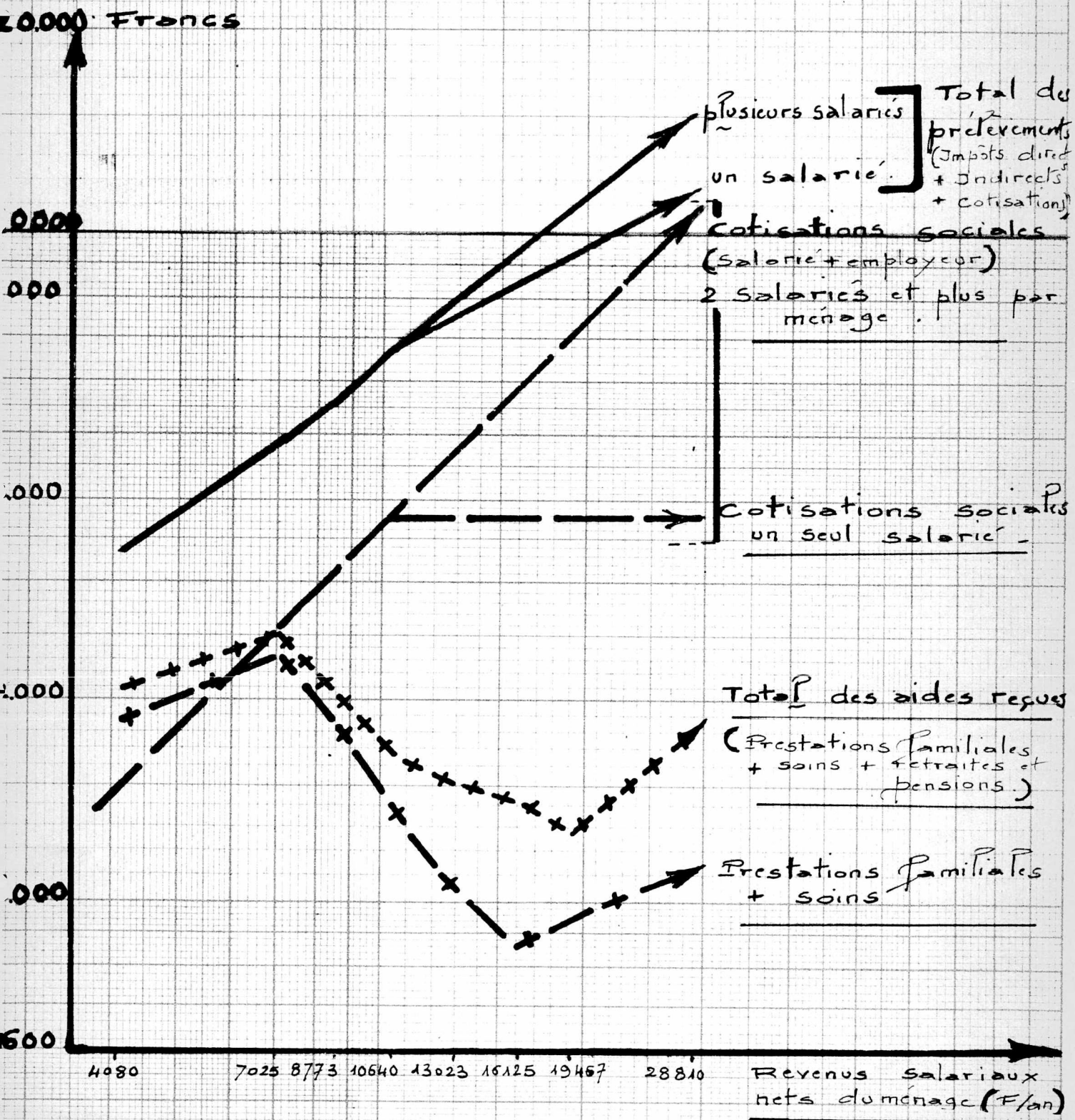
Malgré l'irrégularité de la courbe, les ménages les plus pauvres reçoivent un peu plus que la moyenne des ménages ; il ne faut cependant pas oublier qu'ils comprennent aussi un plus grand nombre de personnes par ménage, en moyenne.

2.2.3. Confrontation de ces données.

Etant donné la fragilité des données utilisées, il ne saurait être question de présenter un bilan des avantages et coûts pour les ménages salariés à bas revenus ; nous nous bornerons à souligner les tendances révélées par le graphique 10.

1. Ces ménages sont les seuls à bénéficier plus qu'ils ne versent, si l'on ne considère que les cotisations sociales.

Comparaison des aides et des prélèvements.



Presque tous les autres groupes de ménages cotisent beaucoup plus qu'ils ne reçoivent, le solde servant à la redistribution en faveur des inactifs et, dans une moindre mesure, des actifs pauvres (1).

2. Mais les ménages les plus pauvres ne sont pas les principaux bénéficiaires des aides aux ménages salariés :

- Dans l'enquête que nous avons analysée, ce sont les ménages de revenus "assez bas" (tranche de revenus immédiatement au-dessus) qui touchent les aides les plus fortes, notamment en matière de prestations sociales.

Les ménages les plus pauvres ne semblent donc pas être ceux qui bénéficient le plus des avantages conçus pour eux ; ceci, sans doute à la fois pour des motifs à la fois législatifs, économiques (par exemple, un effort économique très important est nécessaire pour obtenir l'allocation logement), psychosociologique et culturels (difficulté d'effectuer certaines démarches administratives). L'importance de ces obstacles nous a amené à envisager de lancer un programme de recherches sur ce sujet.

- L'aide reçue par ce groupe de ménages n'est pas même proportionnelle à son importance numérique dans la population.

Le schéma ci-dessous fait apparaître que ce groupe de "pauvres" représente 12,9 % des personnes appartenant à des ménages actifs ; or, il ne reçoit au total que 12,5 % de l'ensemble des aides distribuées sous forme de prestations familiales (2).

(1) Nous simplifions le schéma de la redistribution ; en réalité cette redistribution est principalement alimentée par les cotisations sociales des travailleurs, mais aussi pour une faible part par l'Etat (impôts).

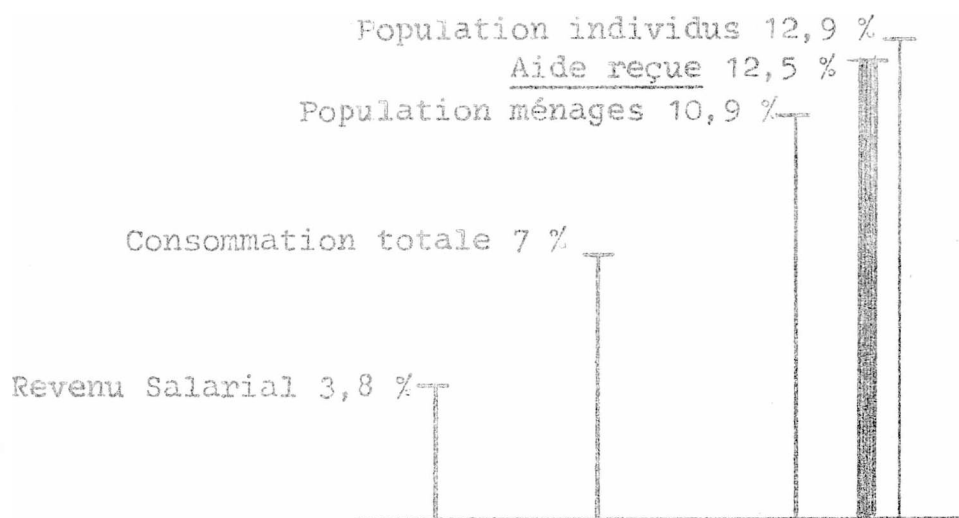
(2) Il n'y a pas de contradiction avec les graphiques 8 à 10, où les ménages pauvres recevaient plus que la moyenne.

Nous raisonnons à présent en termes d'individus ; or les ménages pauvres comportent beaucoup plus d'individus que la moyenne (respectivement 4,0 et 3,4 personnes par ménage).

En utilisant ce critère d'appréciation, on peut donc estimer que le système actuel d'aide sociale est encore très insuffisant.

- Cependant, tel qu'il existe, il semble assurer un début de redistribution effective, et ne doit pas être considéré comme un simple système de répartition proportionnelle au revenu.

En effet on doit tenir compte du fait que la consommation totale des "pauvres" (appréciation indirecte du revenu total) ne représente que 7 % de l'ensemble de la consommation des actifs ; et leur revenu salarial (mal appréhendé par l'enquête, rappelons-le) représente 3,8 % de l'ensemble du revenu salarial des actifs. Ils sont donc aidés 2 à 3 fois plus que dans le cas d'un système de répartition proportionnel au revenu.



Place des "pauvres" en pourcentage du total actifs

3. L'efficacité du système est encore réduite du fait du caractère aveugle des impôts, qui aboutissent à réduire très sensiblement les avantages consentis aux ménages les plus pauvres. Même les aides non-imposables sont en fait frappées par les impôts indirects ; le système fonctionne donc comme s'il reprenait d'une main une partie de ce qu'il donne, de l'autre main, aux groupes les plus défavorisés.

4. Enfin, il ne faut pas oublier que tout le raisonnement qui précède a porté sur le ménage "moyen". Or le bilan réel est très différent selon la composition du ménage.

- Ainsi, les célibataires de bas revenus versent plus que les ménages nombreux (du fait qu'ils sont assujettis à l'impôt direct), et reçoivent très peu en contre partie (puisqu'ils n'ont pas d'allocations familiales).
- Les familles nombreuses sont les principales bénéficiaires recevant d'importantes prestations familiales et ayant une forte consommation médicale.

Mais là encore on a constaté que cette aide ne suffisait pas à compenser entièrement les charges que représente chaque enfant supplémentaire : la somme du total des dépenses par enfant est d'autant plus faible qu'il y a plus d'enfants (cf. graphique 3).

o

o o

Cet essai de rapprochement entre les coûts et les bénéfices reste, rappelons-le très incomplet dans la mesure où nous ne disposons pas d'information sur les autres aides, monétaires ou non reçues par les ménages.

Ce que l'on a pu constater, à propos de quelques équipements collectifs, semble indiquer que les ménages de bas revenus tirent de ces formes de redistribution plus d'avantages qu'ils ne versent en cotisations et impôts; mais que leurs "consommations collectives" restent, en valeur absolue, inférieures à celles des catégories de ménages plus aisées.

CONCLUSION

1. En l'état actuel des sources administratives, il n'est pas possible d'avoir une vue d'ensemble des politiques françaises d'aide sociale, notamment dans le cas des travailleurs à bas salaires ; tout au plus peut-on étudier mesure par mesure les intentions du législateur et les conséquences au niveau des ménages.

Les sources statistiques présentent en outre la particularité d'étudier les ménages, ce qui ne permet pas le passage à l'étude des aides au travailleur proprement dit.

Enfin, nous ne disposons que d'informations très fragmentaires sur les politiques menées par d'autres agents : impôts et aides des collectivités locales par exemple.

2. Ces réserves faites, il apparaît qu'il n'y a pratiquement pas de politique destinée spécifiquement à aider les travailleurs à bas salaires, en dehors d'interventions indirectes de l'Etat sur les marchés du travail.

Les aides dont bénéficient les ménages actifs pauvres, ont généralement la propriété de toucher des tranches beaucoup plus larges de revenus.

Toutes peuvent être considérées comme des aides effectives, en ce sens qu'elles fonctionnent comme un système de répartition où les ménages pauvres reçoivent plus qu'ils ne versent.

Mais nous faisons l'hypothèse - hypothèse fragile, et qui pourra être remise en question par les résultats des travaux approfondis - que seule une minorité de ces mesures aboutit en fait à favoriser tout spécialement les très bas salaires : ainsi les cotisations sociales qui les frappent proportionnellement moins fort, par rapport à leur revenu total.

Les autres mesures semblent présenter la caractéristique contraire. Ainsi, les aides sont indépendantes du revenu (allocations familiales) ou même semblent utilisées de façon croissante avec le revenu (couverture des soins médicaux, utilisation d'équipements collectifs) ; les prélèvements paraissent proportionnels aux revenus (impôts indirects), sinon même plus forts proportionnellement pour les ménages les plus pauvres que les ménages de moins faibles revenus (impôts directs, dans certains cas ?).

Il semble que les actifs pauvres ne bénéficient même pas pleinement des mesures qui leur sont destinées, soit parce que les aides sont très faibles à leur niveau (telles les exonérations d'impôts), soit parce qu'il se produit un processus cumulatif de la pauvreté (économique, et aussi socio-culturelle) : ces ménages sont souvent trop pauvres pour être aidés, comme on a pu le constater dans le cas des aides au logement.

3. En définitive, il semble que les travailleurs ne reçoivent pas plus que proportionnellement à leur importance numérique dans la nation.

La politique française d'aide aux actifs pauvres apparaît donc satisfaisante par rapport à ce que donnerait un simple système d'assurance collective, puisque les ménages semblent recevoir deux à trois fois plus qu'ils ne versent ; mais elle apparaît nettement insuffisante si l'on se fixe un objectif de réduction des inégalités de revenus et de modes de vie.

- 5 JUIN 1972

4 ex - n° 1

