



Crise économique,
marché du travail
et pauvreté

rapport 2011-2012

LE CONSEIL DE L'OBSERVATOIRE

Président : **Jérôme Vignon**

Sept membres de droit :

- Le président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), **Étienne Pinte** ;
- La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé et du ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale, représentée par **Baudouin Seys** ;
- L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), représenté par **Jean-Louis Lhéritier** ;
- Le Centre d'analyse stratégique (CAS), représenté par **Sylvain Lemoine** ;
- La Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, représentée par **Christel Colin** ;
- La Direction générale du trésor du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, représentée par **Chloé Tavan** ;
- La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), représentée par **Christine Chambaz**.

Sept universitaires et chercheurs dont la compétence est reconnue dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion :

- **Michel Borgetto**, professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas ;
- **Michael Förster**, administrateur principal à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), au sein de la division des politiques sociales ;
- **Georges Gloukovietzoff**, Directeur du bureau d'étude 2G Recherche ;
- **Michel Legros**, professeur à l'École des hautes études en santé publique (EHESP), directeur du département des sciences humaines et sociales et des comportements de santé ;
- **Michel Mouillart**, professeur d'économie à Paris Ouest Nanterre ;

- **Jean-Luc Outin**, chargé de recherche au Centre d'économie de la Sorbonne (UMR CNRS-Université Paris 1 Panthéon Sorbonne) et directeur du Centre associé Céreq Île-de-France ;
- **Hélène Périvier**, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et coresponsable du Programme de recherche et d'enseignement des savoirs sur le genre (PRESAGE).

Sept personnalités qualifiées ayant concouru ou concourant par leur action à l'insertion et à la lutte contre les exclusions :

- **Annaïg Abjean**, chargée de mission à la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) et membre d'ATD-Quart monde ;
- **Michel Bérard**, membre de Voisins et Citoyens en Méditerranée ;
- **Jean-Pierre Bultez**, représentant des petits frères des Pauvres dans les réseaux européens EAPN et AGE ;
- **Denis Clerc**, économiste et conseiller de la rédaction d'*Alternatives économiques* ;
- **Éric Marlier**, coordinateur scientifique international, Centre de recherche CEPS/INSTEAD (Luxembourg) ;
- **Christophe Robert**, délégué général adjoint de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés ;
- **Dominique Saint-Macary**, ancienne responsable du département enquêtes et analyses statistiques du Secours Catholique.

Membres observateurs :

- **Geneviève Besse**, Commissariat général au développement durable ;
- **Marie France Cury**, Direction générale de la cohésion sociale.

Secrétaire général : **Didier Gelot**

Chargée des publications : **Nadine Gautier**

Secrétaire : **Laurence Fournier**

Sommaire

Introduction	9
CHAPITRE 1	13
Une tendance à l'accroissement de la pauvreté et de l'exclusion sociale	13
Inégalités et pauvreté : hausse et concentration sur les publics les plus fragiles.....	16
Les groupes de populations particulièrement confrontés à la pauvreté et à l'exclusion sociale en France et en Europe.....	26
La pauvreté et l'exclusion sociale : des phénomènes inégalement répartis sur le territoire	30
La grande pauvreté, une hausse lente et progressive difficilement enrayerée par notre système de protection sociale	33
Hausse du surendettement et risque de maintien dans la pauvreté	37
Les questions posées par « l'inclusion active ».....	38
Les progrès en matière d'accès aux droits restent insuffisants.....	42
CHAPITRE 2	49
Crise économique, emploi, pauvreté et système social	49
Les effets de la crise économique sur l'emploi en France et en Europe	49
La crise économique a renforcé la précarité de l'emploi.....	49
La hausse du chômage touche particulièrement les publics les plus fragiles	53
L'Allemagne enregistre une meilleure performance du marché de l'emploi mais au prix d'un bilan social dégradé.....	61

La crise économique met sous tension nos systèmes de garantie sociale et les services d'accompagnement des publics les plus en difficulté	67
Notre système social ne joue que partiellement son rôle de rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale.....	67
La nécessaire revalorisation des minima sociaux.....	74
La crise économique a mis sous tension les acteurs de l'accompagnement.....	77
L'impact de la crise sur les inégalités : premières évaluations européennes	80
Les marges de manœuvre et les modalités d'adaptation des acteurs locaux à la crise	83
Un sentiment de développement de la précarité.....	84
La crise amoindrit les capacités de résistance des plus exclus	86
L'accompagnement en difficulté, même si les institutions cherchent à s'adapter	88
Les stratégies des entreprises et des ménages souvent guidées par une forme de repli	89
Des modalités d'adaptation diverses selon les territoires	91
Un non-recours important	92
La crise renforce l'attente de justice sociale et de protection contre la précarité.....	93
Inquiets pour leur avenir, les Français le sont encore plus pour celui de leurs enfants	94
Face à la montée des risques de précarité, une demande de justice et de protection accrue.....	96
Conclusion :	
Au-delà de la crise, prévention, vigilance et lutte contre les inégalités	97
Enseignement de l'observation rétrospective	97
Les enseignements complémentaires de la crise.....	99
Prévention, vigilance, lutte contre les inégalités.....	100
ANNEXES	103
Annexe 1 : Évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale selon les indicateurs de l'ONPES	103
Annexe 2 : Définition des indicateurs de mesure de la pauvreté de l'ONPES	105
Annexe 3 : Les minima sociaux, conditions d'accès, barèmes et effectifs.....	112
Annexe 4 : Pauvreté et inégalité sur longue période.....	115

**Annexe 5: Contribution de l'ONPES au regard du troisième rapport
du gouvernement au Parlement sur le suivi de l'objectif de baisse
d'un tiers de la pauvreté en cinq ans..... 117**

Annexe 6: Liste des sigles 132

**Annexe 7: Abréviations utilisées pour désigner les pays
de l'Union européenne..... 134**



Introduction

Depuis le milieu de l'année 2008, la France et les pays européens sont entrés dans une phase de crise économique, la plus importante depuis la récession historique des années 1930. Si dans notre pays une légère reprise s'est esquissée en 2010, l'année suivante, et les prévisions actuelles pour ce qui concerne l'année en cours, ne laissent pas présager d'améliorations sensibles à court terme. Cette crise, comparativement aux crises antérieures se caractérise par son intensité et des pertes d'emplois supérieures à celles constatées lors de la précédente récession du milieu des années 1990.

Devant l'ampleur de ce phénomène, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) avait déjà tenté, lors de son sixième rapport publié en mars 2010, une première « esquisse des effets prévisibles de la crise sur la pauvreté et l'exclusion sociale ». Les données dont nous disposions à l'époque (automne 2009) ne nous avaient cependant pas permis de prendre l'entière mesure des conséquences des transformations économiques qui secouaient la France et l'ensemble des pays développés, et de mesurer leurs effets sur les populations les plus fragiles. Nous avons néanmoins cherché à analyser les différents canaux par lesquels la crise se diffusait, ainsi que le rôle joué par les stabilisateurs économiques et le système de protection sociale dans la lutte contre la pauvreté. Nous avons conclu qu'au démarrage de la crise, la France avait plutôt bien résisté au choc économique des années 2008 et 2009, même si ses effets négatifs étaient déjà perceptibles sur les populations les plus en difficulté.

Deux ans plus tard, au moment où l'ONPES remet son septième rapport, nous pouvons mobiliser un ensemble de données plus complètes. Si l'information disponible reste tributaire d'un certain retard (nous ne disposons des données sur

la pauvreté monétaire que pour 2009), nous sommes néanmoins beaucoup plus à même de rendre compte des transformations économiques et sociales en cours. Nous disposons en effet de données particulièrement riches et approfondies sur les effets de la crise sur les transformations du marché du travail. C'est pourquoi, sans renoncer à ses missions principales de mise en lumière des situations de pauvreté et d'exclusion sociale, les membres de l'Observatoire ont voulu donner un éclairage particulier sur les effets de l'actuelle récession économique sur le travail, l'emploi et le chômage en France et en Europe. L'exclusion de l'emploi, on le sait, constitue une des causes principales d'entrée dans la pauvreté, et de ce point de vue se doit d'être analysée avec précision.

Pour autant, l'Observatoire s'était engagé, dans le cadre de sa mission principale de mise à disposition d'une information synthétique et actualisée sur les phénomènes de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion, à faire évoluer son tableau de bord en fonction de l'avancée du contexte institutionnel et de la disponibilité des données produites par l'appareil statistique public. C'est pourquoi, l'ONPES a décidé de réviser en profondeur les indicateurs constitutifs de son tableau de bord afin d'intégrer certaines données nouvelles et de tenir compte du fait que le gouvernement, dans le cadre de son objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers d'ici 2012, s'est doté, de son côté, d'un outil de suivi de cet objectif avec lequel il convenait de s'articuler.

C'est ainsi que **le premier chapitre** de ce rapport s'appuie désormais sur un nombre plus important d'indicateurs (une vingtaine, contre onze initialement) et retrace les principales évolutions de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur dix ans. Ce chapitre s'interroge sur les possibles phénomènes d'irréversibilité ou de maintien dans la pauvreté des populations déjà durement touchées avant même l'apparition de la crise actuelle. Sur la base de ces nouveaux indicateurs et de données inédites, issues de l'exploitation des enquêtes françaises et européennes sur la pauvreté et l'exclusion, ce chapitre cherche à mesurer l'étendue et la profondeur de ces phénomènes. L'ONPES constate dès lors que, malgré les récentes mesures prises pour lutter contre l'aggravation de l'exclusion, le développement de la pauvreté en emploi se poursuit et de nombreuses personnes n'arrivent pas à accéder aux droits fondamentaux (logement, soins, éducation, formation).

Le chapitre deux de cet ouvrage est consacré à documenter les effets de la récession économique sur l'emploi, le chômage et la pauvreté. L'ONPES a souhaité s'intéresser plus particulièrement, dans une perspective de comparaison internationale, à l'impact de cette récession sur le marché du travail en Allemagne. Ce pays a en effet mis en place, parfois avant même le déclenchement de la crise de 2008, des réformes de structure du marché du travail dont les effets sur le niveau de l'emploi apparaissent particulièrement importants, mais qu'il convient également d'interroger au regard de la hausse constatée des situations de précarité et d'appauvrissement d'une partie du salariat. Ce second chapitre pose la question

de notre système de protection sociale particulièrement mis sous tension dans un contexte de contraintes budgétaires. Il étudie le bilan du revenu de solidarité active (RSA) et celui des allocations personnelles de logement au regard de la lutte contre la pauvreté. Il analyse enfin, à partir de trois monographies territoriales, les modalités selon lesquelles les acteurs économiques, les élus, et les personnes en situation de précarité cherchent à s'adapter au nouveau contexte de crise et mettent en œuvre des stratégies qui vont du repli à l'innovation sociale et économique. Ce second chapitre se conclut par une analyse des représentations de la population française vis-à-vis de la pauvreté et de l'exclusion sociale, qui fait apparaître que nombre de personnes interrogées craignent de connaître à l'avenir, pour eux ou pour leurs enfants, une situation de pauvreté et d'exclusion.

En conclusion, ce rapport tente, à partir des constats précédents, de tirer certains enseignements destinés aux acteurs et en particulier au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et les exclusions (CNLE) dont le rôle est d'alerter le gouvernement sur les dysfonctionnements constatés, ou au contraire de mettre en exergue les outils, mesures ou politiques qui ont un impact positif sur l'insertion des publics les plus en difficulté. Dans ce cadre, l'ONPES insiste particulièrement sur les évolutions prévisibles de la pauvreté et de la grande pauvreté. Il reprend en les synthétisant les principaux résultats de son rapport et propose des pistes concrètes d'amélioration de l'observation sociale, que ce soit en termes d'indicateurs ou d'études à mener dans les prochaines années.

Une tendance à l'accroissement de la pauvreté et de l'exclusion sociale

En 2005-2006, l'ONPES s'est doté d'un tableau de bord d'indicateurs de suivi de la pauvreté et de l'exclusion sociale se fondant sur une approche relative, multidimensionnelle et dynamique de ces phénomènes. Dès 2009, un nouveau groupe de travail a été mis en place afin d'adapter ce tableau aux évolutions économiques, sociales et institutionnelles. La première partie de ce chapitre présente les principales innovations de ce tableau de bord. La deuxième tire les principaux enseignements des nouveaux indicateurs afin de caractériser l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale en France.

Un tableau de bord complété et enrichi

Dès sa mise en place, et conformément à ses missions de rassemblement, d'analyse et de diffusion des informations relatives aux situations de pauvreté et d'exclusion sociale, l'ONPES s'est attaché à retracer l'évolution de la pauvreté au travers de différents indicateurs. Cette démarche a été formalisée par la mise en place d'un tableau de bord d'indicateurs « centraux » de la pauvreté et de l'exclusion. À travers leur suivi, il s'est agi d'enrichir le diagnostic commun pour contribuer à une meilleure compréhension de la complexité de ces phénomènes, au-delà de leur manifestation monétaire généralement privilégiée. À l'occasion de son dixième anniversaire, en 2010, l'ONPES a présenté le bilan d'une décennie d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale, bilan réalisé à partir des onze indicateurs retenus. L'adaptation du tableau de bord initial, envisagée dès l'origine pour tenir compte « des améliorations qui pourront être apportées... et du développement de nouveaux indicateurs », se fonde, aujourd'hui, sur quatre préoccupations principales.

En premier lieu, les conséquences sociales de la crise financière de 2008, qui s'est transformée dès l'année suivante en crise économique majeure, sont lourdes, multiples et échelonnées dans le temps. Au-delà de la référence à un cadre analytique approprié pour en appréhender les manifestations du point de vue de la pauvreté et de l'exclusion – en termes d'extension, d'intensité et de réversibilité, par exemple –, il convient de mobiliser les instruments de mesure les plus susceptibles de les caractériser. À cet égard, l'ONPES réaffirme son attachement à une approche

relative, multidimensionnelle et dynamique des phénomènes de pauvreté qu'il convient de traduire dans une série d'indicateurs qui, soit n'avaient pas été retenus lors de la construction du premier tableau de bord, soit sont apparus entre-temps avec l'amélioration des sources disponibles. Par ailleurs, ce contexte incertain, susceptible d'augurer des mutations profondes du système productif, des formes d'emploi et d'accès aux ressources, a fait émerger la question du repérage précoce de leurs effets du point de vue des populations concernées. D'où l'idée d'indicateurs d'alerte permettant d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les phénomènes émergents. Plus largement, le thème du développement durable a engendré une réflexion approfondie sur les changements de perspectives à adopter pour mesurer la richesse, les inégalités et le bien-être. Ces deux dernières thématiques, qui impliquent l'élaboration d'indicateurs nouveaux, restent à finaliser et feront l'objet d'une publication ultérieure.

En deuxième lieu, des changements importants sont intervenus tant au niveau national qu'au niveau de l'Union européenne. En France, la mise en place d'un objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté entre 2007 et 2012 a été assortie de l'établissement d'un tableau de bord comprenant une quarantaine d'indicateurs répartis en onze domaines principaux. L'un d'entre eux, le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps, est utilisé comme référence centrale. Destiné à évaluer l'impact sur l'évolution de la pauvreté des mesures de politique économique et sociale, ce tableau de bord a une vocation différente de celui de l'ONPES et fait l'objet d'une présentation dans le cadre du rapport que le gouvernement adresse tous les ans au Parlement. Cependant, outre le fait que plusieurs indicateurs sont forcément communs, il importe que ces instruments du débat public soient complémentaires. À cet égard, la démarche analytique retenue par l'ONPES pour appréhender les phénomènes de pauvreté l'a conduit à ne pas retenir la mesure de la pauvreté ancrée dans le temps parmi ses propres indicateurs¹. Pour sa part, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a demandé l'abandon de cet indicateur.

Au niveau de l'Union européenne, des engagements ont été pris en 2010 pour réduire de 20 millions le nombre de personnes confrontées à la pauvreté et à l'exclusion sociale d'ici à 2020. L'ONPES se devait d'intégrer cette orientation de l'Union européenne dans sa propre réflexion, en s'interrogeant, par exemple, sur le recouvrement entre ces différentes dimensions, et sur le profil des publics touchés par ces différents aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

En troisième lieu, l'évolution du traitement institutionnel de la pauvreté a été marquée, notamment, par la mise en place du RSA. Les informations issues de la gestion administrative de ces interventions permettent de mieux cerner des aspects particulièrement révélateurs des nouvelles tendances à l'œuvre dans le champ de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ainsi, l'importance relative des trois modalités du RSA (socle, socle-activité, activité), la présence durable de certains allocataires dans

1. Voir *La Lettre de l'ONPES* n° 2, 2011 : www.onpes.gouv.fr/La-Lettre-no-2-2011.html

le RSA socle, les passages d'une composante à l'autre de ce minimum social, etc., éclairent différentes dynamiques (transition, maintien, récurrence) qui reflètent des processus variés. Une telle analyse concourt à une meilleure compréhension de l'hétérogénéité et de la complexité des situations de pauvreté. De même, la superposition ou la complémentarité des situations de pauvreté et d'exclusion saisies par les indicateurs retenus au niveau européen permettent de mieux comprendre les phénomènes d'ancrage ou d'entrée-sortie dans la pauvreté et de rendre compte des liens entre pauvreté monétaire et exclusion sociale.

En quatrième lieu, l'évolution des sources d'informations disponibles permet déjà, ou permettra prochainement, de mieux caractériser le cumul des situations défavorables ou leur enchaînement. L'approche multidimensionnelle de la pauvreté ne peut se limiter, en effet, à l'appréhension distincte de ses manifestations selon les domaines d'observation (emploi, chômage, revenu, conditions de vie, santé, logement, etc.). Il est nécessaire de cerner le recouvrement de ces divers états pour obtenir une représentation plus précise de la gravité de la pauvreté. Par ailleurs, face à des situations économiques et sociales marquées par l'instabilité, les travaux que l'ONPES avait présentés dans son rapport 2007-2008 sur les trajectoires individuelles des personnes en situation d'exclusion montraient la nécessité de disposer de données longitudinales plus précises. Les travaux réalisés tant au niveau européen, avec l'enquête «*Survey on Income and Living Conditions*» (EU-SILC), qu'au niveau français avec différents panels (DREES, CNAF) sont maintenant en partie opérationnels et permettent d'avancer dans la construction d'indicateurs propres à mieux documenter une telle problématique.

Le nouveau tableau de bord de l'ONPES

Il présente des données relatives à la pauvreté et à l'exclusion au travers de vingt indicateurs couvrant quatre domaines : les inégalités et les revenus, la grande pauvreté, l'accès aux droits fondamentaux et l'inclusion active¹. Il propose également sept indicateurs dits de contexte institutionnel. De plus, les principaux indicateurs sont déclinés, là où cela est possible et pertinent, selon l'âge, le genre et le type de ménage des personnes de référence (individus ou ménages selon le cas), ce qui permet d'alimenter le commentaire du tableau de bord.

Les indicateurs du nouveau tableau de bord de l'ONPES restent fidèles aux principes méthodologiques et aux critères de qualité retenus pour les indicateurs sociaux européens en 2001. Quatre principes sont particulièrement importants :

- À partir de la définition de l'indicateur, le lecteur doit pouvoir se représenter ce qui est mesuré de façon relativement claire. Cela n'exclut pas l'usage d'indicateurs plus complexes qui sont alors analysés et discutés dans une forme plus discursive.
- Il ne doit pas y avoir d'ambiguïté sur ce qui constitue une amélioration ou au contraire une détérioration d'un indicateur (normativité).
- Les indicateurs doivent être statistiquement robustes et non politiquement manipulables.
- Tous les aspects majeurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale doivent être présents, même s'ils sont appréhendés par des indicateurs imparfaits.

1. Pour une présentation détaillée de chaque indicateur, voir annexe 2, page 105.

Inégalités et pauvreté : hausse et concentration sur les publics les plus fragiles

L'orientation à la hausse de la pauvreté depuis 2005 s'accompagne d'une augmentation des inégalités entre les deux extrêmes de l'échelle des revenus

Une tendance à la hausse de la pauvreté monétaire depuis 2005

Le seuil de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian de la population s'établit à 954 euros mensuels en 2009 pour une personne seule. À cette date, 13,5 % de la population vit en dessous de ce seuil, soit 8,2 millions de personnes. Ce pourcentage a augmenté de 0,5 point en un an, ce qui représente presque 350 000 personnes de plus. Le taux de pauvreté monétaire connaît ainsi depuis 2005 une lente remontée succédant à une baisse au cours de la première moitié de la décennie. En 2009, cet indicateur a retrouvé son niveau de 2000, après avoir atteint son point bas à 12,6 % en 2004 (tableau 1).

Le seuil de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian de la population s'établit, en 2009, à 795 euros mensuels pour une personne seule. 7,5 % de la population vit en dessous de ce seuil, soit 4,5 millions de personnes. Le taux de pauvreté à 50 % s'accroît de 0,4 point entre 2008 et 2009 avec une évolution comparable à l'indicateur de pauvreté à 60 % : une baisse au début des années 2000, puis une légère tendance à la hausse à partir de 2005.

On note une forte sensibilité du taux de pauvreté au seuil retenu. Entre 50 % et 60 %, le nombre de personnes pauvres est multiplié par deux. Dit autrement, près de 4 millions de personnes se situent entre ces deux seuils, et disposent d'un niveau de vie compris entre 795 euros et 954 euros par mois.

Tableau 1

Évolution de la pauvreté monétaire de 2000 à 2009 (en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian	13,6	13,4	12,9	13,0	12,6	13,1	13,1	13,4	13,0	13,5
Taux de pauvreté monétaire à 50 % du niveau de vie médian	7,2	6,9	6,5	7,0	6,6	7,2	7,0	7,2	7,1	7,5

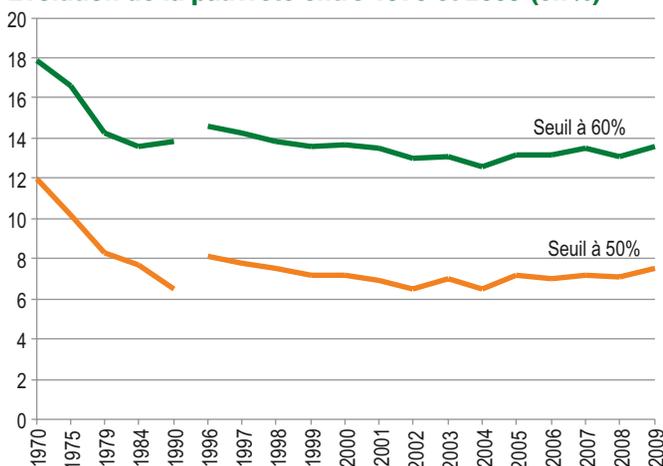
Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1997 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2009.

À partir du milieu des années 2000, on observe une légère tendance à la hausse de ces deux indicateurs de pauvreté monétaire, ce qui laisse craindre un possible retournement de la tendance antérieure qui était caractérisée par une longue période de baisse (graphique 1).

Graphique 1

Évolution de la pauvreté entre 1970 et 2009 (en %)



Note : Rupture de série en 1996. Entre 1970 et 1996, l'échelle du temps recouvre plusieurs années contrairement à la période 1996-2009 où chaque année est représentée. Ce qui graphiquement se traduit pour la 1^{re} période par une pente artificiellement accentuée.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1970 à 1990, INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2009.

L'évolution du taux de pauvreté en conditions de vie sur la décennie met en lumière une baisse de cet indicateur entre 2000 et 2004, puis entre 2004 et 2009 (l'année 2004 étant marquée par une rupture de série). Sur la première période, le taux de pauvreté en conditions de vie baisse de 12,1 % à 10,6 % et, sur la deuxième, il diminue de 14,7 % à 12,6 % (tableau 2). Toutefois, les premières prévisions pour l'année 2010 semblent indiquer une interruption de cette dynamique, la pauvreté en conditions de vie touchant désormais 13,3 % de la population.

Ceci peut s'expliquer par un effet « retard », la hausse de la pauvreté monétaire de l'année N se traduisant sur les conditions de vie l'année N + 1.

Tableau 2

Évolution du taux de pauvreté en conditions de vie entre 2000 et 2010 (en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de pauvreté en conditions de vie	12,1	11,6	11,9	11,4	10,6/ 14,7*	13,3	12,7	12,4	12,9	12,6	13,3(p)

* Rupture de série (passage de EPCV à SRCV-SILC). Les données de séries différentes ne sont donc pas directement comparables. (p) : provisoire.

Champ : Ménages vivant en France métropolitaine.

Sources : INSEE EPCV, SRCV-SILC.

La mesure de la pauvreté : concepts et sources

Globalement, deux approches sont retenues pour mesurer la pauvreté : une approche monétaire se fondant sur les revenus et une approche non monétaire s'appuyant sur les conditions de vie.

La mesure de la pauvreté monétaire nécessite de définir un seuil de pauvreté, celui-ci pouvant être soit un seuil relatif défini par rapport à la distribution des revenus (approche européenne), soit un seuil absolu établi à partir d'un panier de biens et services fondamentaux (approche anglo-saxonne, surtout aux États-Unis). Le seuil de pauvreté peut également être « ancré dans le temps », c'est-à-dire figé à une date précise puis réévalué annuellement en fonction de l'inflation. Une dernière approche, dite institutionnelle, consiste à recenser les personnes bénéficiaires de minima sociaux. La France et l'Union européenne ont fait le choix d'une approche monétaire relative. Dès lors, l'impact de la croissance économique sur le taux de pauvreté dépend de ses effets sur l'évolution des inégalités¹.

L'approche monétaire en France et en Europe : le taux de pauvreté monétaire relatif

L'INSEE, comme Eurostat, mesure la pauvreté monétaire de manière relative à partir d'un seuil de pauvreté déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Eurostat et les pays européens utilisent en général un seuil à 60% du revenu médian par unité de consommation. La France privilégie également ce seuil, mais publie des taux de pauvreté selon d'autres seuils (40%, 50% ou 70%), conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe de 2001.

Utilisation de l'échelle d'équivalences pour le calcul du taux de pauvreté monétaire

Pour comparer le niveau de vie des ménages, qui sont de taille ou de compositions différentes, on ne peut s'en tenir au revenu ou à la consommation par personne. Lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il est inutile de multiplier tous les biens de consommation (notamment les biens de consommations durables tels que le lave-linge ou la cuisinière) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie.

On utilise dès lors une mesure du revenu corrigé par unité de consommation à l'aide d'une échelle d'équivalence. Celle utilisée par l'INSEE retient la pondération suivante :

- 1 unité de consommation pour le 1^{er} adulte du ménage,
- 0,5 unité de consommation pour les autres personnes de 14 ans ou plus,
- 0,3 unité de consommations pour les enfants de moins de 14 ans.

À titre d'exemple, un ménage composé d'un couple et de deux enfants de 14 et 8 ans, disposant d'un

1. En période de croissance économique, la pauvreté peut rester stable, voire même augmenter, dès lors que, soit le revenu des ménages augmente dans les mêmes proportions quelle que soit sa position dans l'échelle des revenus (stabilité de la pauvreté), soit le revenu des ménages les plus aisés augmente plus vite que les autres (hausse de la pauvreté).

revenu mensuel de 1 500 euros en 2009 sera considéré comme pauvre monétairement. En effet son revenu corrigé de la composition du ménage est de $1\,500 / (1 + 0,5 + 0,5 + 0,3)$ soit : 652,17 euros par unité de consommation. Ce revenu est inférieur au seuil de pauvreté monétaire à 50 % (795 euros) comme à 60 % (954 euros).

En revanche, un couple sans enfant à charge, disposant d'un revenu mensuel de 1 500 euros, ne sera pas considéré comme pauvre puisque son revenu corrigé sera de $1\,500 / 1,5$, soit 1 000 euros.

Les définitions française et européenne de la pauvreté monétaire sont extrêmement proches, mais la source utilisée est différente. Le taux officiel en France est issu de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) et celui retenu en Europe, de *Statistics on Income and Living Conditions* – Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SILC-SRCV). La France privilégie l'enquête ERFS car son échantillon plus important permet davantage de précision. Cette enquête permet par ailleurs de constituer une série depuis 1996, contre 2003 pour SILC-SRCV. Enfin, l'ERFS est disponible environ 18 mois après la fin de l'année, contre 23 mois pour SILC-SRCV. Cette différence de source engendre des différences de champ et de définitions :

- le champ d'ERFS est constitué de l'ensemble des ménages ordinaires (France métropolitaine) dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif contrairement à SILC-SRCV qui n'exclut pas les ménages d'étudiants ou avec un revenu déclaré négatif.
- le concept de ménage n'est pas le même dans ERFS et SILC-SRCV. Dans ERFS, un ménage est constitué de l'ensemble des habitants d'un logement tandis que dans SILC-SRCV, pour être en ménage, les personnes doivent déclarer un budget commun. Par ailleurs, la composition du ménage n'est pas observée au même moment. Dans l'ERFS, il s'agit de la composition du ménage au cours du quatrième trimestre de l'année de perception des revenus tandis que dans SILC-SRCV, il s'agit de la composition du ménage au mois de mai de l'année qui suit la perception du revenu. Enfin, les types de revenus pris en compte varient quelque peu. SILC-SRCV intègre des revenus absents des fichiers administratifs dont dispose l'INSEE (transferts entre ménages, aide locale facultative, impôt de solidarité sur la fortune).

L'approche non monétaire : le taux de pauvreté en conditions de vie

L'INSEE calcule également la pauvreté en conditions de vie, mesurée par l'indicateur qui synthétise les réponses à vingt-sept questions relatives à quatre grands domaines (contraintes budgétaires, retards de paiement, restrictions de consommation et difficultés de logement). Cet indicateur cumule, pour chaque ménage, le nombre de difficultés sur les vingt-sept retenues. La proportion de ménages subissant au moins huit carences ou difficultés a été retenue pour définir le taux de pauvreté en conditions de vie, afin de retrouver le même ordre de grandeur que le taux de pauvreté monétaire. Jusqu'en 2004, l'indicateur était calculé à partir de l'Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV). Depuis cette date, il est calculé à partir du dispositif européen SILC-SRCV. L'enquête Statistiques sur les ressources et conditions de vie est la partie française du système communautaire EU-SILC (*European Union-Statistics on Income and Living Conditions*). C'est une enquête en face-à-face portant sur les revenus (de l'année civile précédant la collecte), la situation financière et les conditions de vie des ménages. Depuis la collecte de 2008, les données de revenu sont récupérées par appariement avec les fichiers administratifs et sociaux (DGFiP, CNAF, CCMSA et CNAV). L'enquête intègre également des estimations de revenus financiers générés par des produits exonérés d'impôt ou soumis à prélèvement libératoire. Elle sert de référence pour les comparaisons de taux de pauvreté et de distributions des revenus entre États membres de l'Union européenne et pour les actions communautaires de lutte contre l'exclusion.

En France, les revenus collectés dans l'enquête ERFS se rapportent à l'année courante. Par contre, dans EU-SILC (et donc aussi dans l'enquête française SRCV-SILC utilisée dans certains tableaux de ce rapport), ils se rapportent à l'année qui précède l'enquête avec deux exceptions : le Royaume-Uni (revenus courants) et l'Irlande (revenus des 12 derniers mois).

Toutefois, la pauvreté monétaire et la pauvreté en conditions de vie ne se recoupent que très partiellement, de sorte qu'une partie de la population est pauvre selon l'un ou l'autre de ces critères (tableau 3). Même si cet indicateur a diminué depuis 2004, un ménage sur cinq est touché par la pauvreté monétaire ou en conditions de vie.

Tableau 3

Taux de pauvreté monétaire à 60% OU en conditions de vie entre 2004 et 2009 (en %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux de pauvreté monétaire à 60% OU en conditions de vie	24,1	23,0	21,9	21,3	20,6	20,4

Note : Pour une année donnée N, la pauvreté en conditions de vie porte sur l'année N, la pauvreté monétaire sur l'année N-1. Au moment de la collecte (mi-mai à fin juin de l'année N), seuls les revenus de l'année précédente sont connus. Ainsi, pour 2009 on dispose du taux de pauvreté monétaire pour 2008 et du taux de pauvreté en conditions de vie pour 2009. Le taux de pauvreté monétaire est également calculé sur la base de EU- SILC.

Champ : Ménages vivant en France métropolitaine.

Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC.

Stabilité globale des inégalités de niveaux de vie de 1996 à 2009 mais, depuis 2004, une tendance à une augmentation de celles-ci « par le haut »

De 1996 à 2009, la dispersion des niveaux de vie (mesurée par le rapport entre le niveau de vie plancher des 10% des personnes les plus aisées et le niveau plafond des 10% des personnes les plus modestes) a peu évolué (il a oscillé entre 3,3 et 3,5) (tableau 4).

Tableau 4

L'évolution des inégalités selon différents indicateurs entre 1996 et 2009

	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009
D9/D1	3,5	3,4	3,5	3,4	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
D9/D5	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
D5/D1	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
S20 (en %)	9,0	9,2	9,1	9,3	9,3	9,0	9,0	9,0	9,0	8,9
S50 (en %)	31,0	31,2	30,8	31,1	31,2	31,0	30,7	30,7	30,9	30,7
S80 (en %)	63,0	63,0	62,0	62,3	62,4	62,0	61,6	61,8	61,6	61,8
(100-S80)/S20	4,1	4,0	4,2	4,1	4,0	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3
Indice de Gini	0,279	0,276	0,286	0,281	0,281	0,286	0,291	0,289	0,289	0,290

Lecture : En 2009, le rapport entre le niveau de vie plancher des 10% des personnes les plus aisées (D9) et le niveau de vie plafond des 10% les plus modestes (D1) s'élevé à 3,4. Les 20% les plus pauvres (S20) ont 8,9% de la masse des niveaux de vie tandis que les 20% les plus aisés (100-S80) en ont 38,2%, soit 4,3 fois plus. L'indice de Gini permet de mesurer le degré d'inégalité de la distribution des revenus pour une population donnée. Il varie entre 0 et 1, la valeur 0 correspondant à l'égalité parfaite (tout le monde a le même revenu), la valeur 1 à l'inégalité extrême (une personne a tout le revenu, les autres n'ayant rien).

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

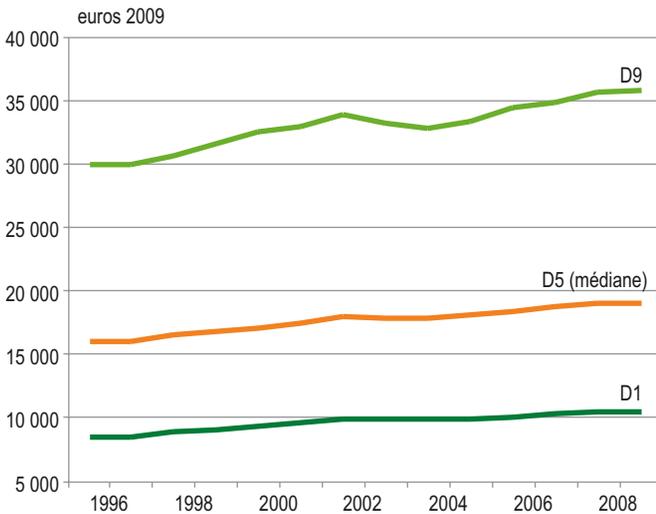
Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2009.

Ces indicateurs ne rendent toutefois pas compte des tendances aux extrémités de la distribution des revenus. Pour les mesurer, il faut se rapporter à la distribution des masses de revenu entre les personnes vivant dans des ménages appartenant aux déciles extrêmes. Deux tendances se distinguent. De 1996 à 2004, l'augmentation du poids des hauts revenus s'accompagne d'une hausse de celui des niveaux de vie les plus modestes au détriment des niveaux de vie intermédiaires (graphique 2). Les inégalités entre les extrémités de la distribution évoluent faiblement : le rapport entre la masse des niveaux de vie détenue par les 20% les plus aisés et celle détenue par les 20% les plus modestes (100-S80/S20) passe de 4,1 à 4,0. Depuis 2004, en revanche, les niveaux de vie des personnes les plus modestes cessent d'augmenter aussi rapidement qu'auparavant, alors que ceux des plus aisées continuent leur progression. Dès lors, le rapport entre la masse des niveaux de vie détenue par les 20% les plus aisés et celle détenue par les 20% les plus modestes augmente (passant de 4 à 4,3), ce qui pointe une augmentation des inégalités entre les extrêmes.

Entre 2008 et 2009, du fait de la crise, ces évolutions sont encore plus marquées. Le niveau de vie des 10% des personnes les plus modestes baisse de 1,1%. En revanche, celui des personnes les plus aisées augmente de 0,7%.

Graphique 2

Évolution des principaux déciles de niveau de vie entre 1996 et 2009



Lecture : En 2009, la moitié des personnes disposent d'un niveau de vie annuel inférieur à 19 080 euros (D5) et 10% des personnes ont un niveau de vie inférieur à 10 410 euros (D1).

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2009.

Hausse de la pauvreté pour certaines catégories de la population

Une pauvreté préoccupante des familles monoparentales

Près d'un tiers des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale sont pauvres au sens monétaire, soit une proportion 2,3 fois plus élevée que pour l'ensemble de la population. Entre 2005 et 2009, le taux de pauvreté² de ces familles est passé de 29,7% à 30,9% (tableau 5). Les familles nombreuses sont également fortement exposées : en 2009, 21,2% d'entre elles sont confrontées à la pauvreté (graphique 3). Les couples avec un ou deux enfants sont moins touchés et les couples sans enfant enrégistent, eux, les taux de pauvreté les plus bas (7%).

Tableau 5

Taux de pauvreté monétaire des familles monoparentales de 2000 à 2009 (en %)

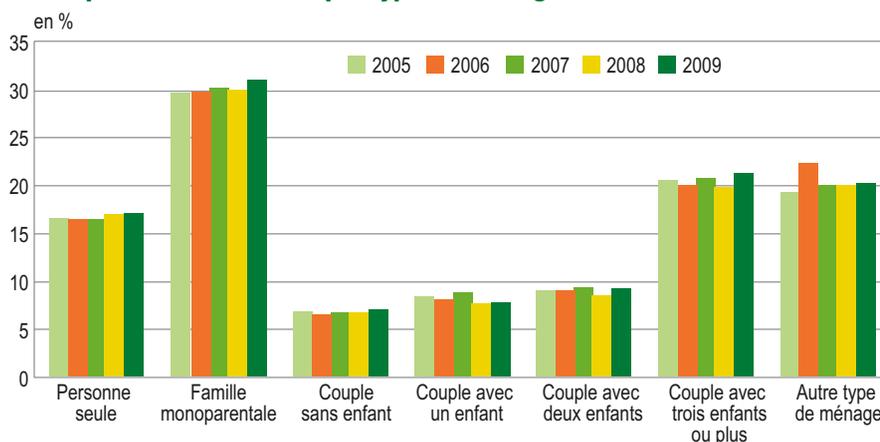
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux de pauvreté des familles monoparentales	29,0	27,9	27,3	27,3	25,6	29,7	30,0	30,2	30,0	30,9

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées de 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2009.

Graphique 3

Taux de pauvreté monétaire par type de ménage de 2005 à 2009



Champ : France métropolitaine, personnes vivant au sein d'un ménage dont le revenu déclaré au fiscal est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : INSEE-DGFIP, CNAF, VNAV, CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2009.

2. Le taux de pauvreté utilisé la plupart du temps dans ce rapport est le taux de pauvreté monétaire à 60% de la médiane des niveaux de vie. Cela n'est donc pas toujours mentionné. Si un autre taux est utilisé, cela est mentionné.

Un taux de pauvreté élevé pour les jeunes et les femmes âgées

Les taux de pauvreté sont supérieurs à la moyenne nationale chez les personnes les plus jeunes et chez les femmes de plus de 75 ans (tableau 6). Ainsi :

- près de 18%, soit 2,4 millions d'enfants de moins de 18 ans sont pauvres monétairement (en baisse de 1,3 point depuis 2000) ;
- près de 25%, soit plus d'un million de jeunes de 18 à 24 ans sont pauvres, soit le taux le plus élevé pour un groupe d'âge (22,5%), taux plus important chez les femmes (23,7%) que chez les hommes (21,3%) ;
- plus de 650 000 personnes de 75 ans et plus (soit 12,4% de cette classe d'âge) sont en situation de pauvreté, majoritairement des femmes (70%).

Tableau 6

Nombre de personnes pauvres et taux de pauvreté par âge et sexe en 2009

	Femmes				Hommes				Ensemble			
	Nombre de pauvres (en milliers)		Taux (en %)		Nombre de pauvres (en milliers)		Taux (en %)		Nombre de pauvres (en milliers)		Taux (en %)	
	Seuil 60 %	Seuil 50 %	Seuil 60 %	Seuil 50 %	Seuil 60 %	Seuil 50 %	Seuil 60 %	Seuil 50 %	Seuil 60 %	Seuil 50 %	Seuil 60 %	Seuil 50 %
Moins de 18 ans	1 169	662	17,7	10	1 219	682	17,7	9,9	2 388	1 344	17,7	9,95
18 à 24 ans	557	347	23,7	14,8	520	335	21,3	13,7	1 077	682	22,5	14,25
25 à 34 ans	474	271	12,4	7,1	386	221	10,4	5,9	860	492	11,4	6,5
35 à 44 ans	565	319	13	7,3	451	262	10,6	6,2	1 016	581	11,8	6,75
45 à 54 ans	537	319	12,4	7,4	481	296	11,7	7,2	1 018	615	12,05	7,3
55 à 64 ans	411	225	10,2	5,6	377	213	10,1	5,7	788	438	10,15	5,65
65 à 74 ans	218	64	8,3	2,4	157	55	7	2,4	375	119	7,65	2,4
75 ans et plus	457	176	14,7	5,7	194	60	10,1	3,1	651	236	12,4	4,4
Ensemble	4 388	2 383	14,1	7,6	3 785	2 124	12,9	7,3	8 173	4 507	13,5	7,45

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : INSEE-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2009.

La pauvreté des enfants et des jeunes reste à un niveau élevé

Après avoir sensiblement baissé entre 2000 et 2004, passant de 18,4% à 16,7%, le taux de pauvreté des moins de 18 ans (c'est-à-dire les enfants et les jeunes qui vivent dans une famille pauvre) reste stable à un niveau élevé depuis la seconde partie des années 2000 (tableau 7). Il atteint 17,7% en 2009, ce qui représente 2,4 millions d'enfants.

Tableau 7

Taux de pauvreté monétaire des moins de 18 ans de 2000 à 2009 (en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux de pauvreté des enfants	18,4	18,4	16,7	17,7	16,7	17,6	17,7	17,9	17,3	17,7

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2009.

Forte hausse de la pauvreté des jeunes adultes

La précarisation des jeunes constitue désormais une préoccupation majeure dans l'ensemble des pays européens. Les principaux facteurs explicatifs de cette précarité résident dans le décrochage scolaire, le faible niveau d'études, les obstacles à l'accès au marché du travail ou les ruptures familiales. En France, le taux de pauvreté des jeunes de 18 à 24 ans a fortement augmenté dans la période récente. Il est passé de 17,6% en 2004 à 22,5% en 2009³. La crise économique a joué un rôle amplificateur de ce phénomène, les jeunes étant les principaux touchés par la hausse du chômage.

Une étude de type monographique du Secours catholique⁴, qui s'appuie sur une enquête auprès de jeunes en difficulté, identifie trois profils bien distincts :

- celui de jeunes Français en emploi précaire ou à la recherche d'un emploi. Ils cumulent des difficultés d'accès au logement et à l'emploi ;
- celui de jeunes étudiants français disposant parfois de peu de ressources financières ;
- celui de jeunes étrangers, en particulier en situation irrégulière, qui sont souvent dans une situation d'extrême précarité.

Le rapport 2011 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ON-ZUS) souligne l'importance de ce phénomène pour les jeunes résidant sur ces territoires. Le taux de pauvreté de cette population s'élève à un peu plus de 40 %, soit un niveau très supérieur à la moyenne nationale, même si ce taux a légèrement baissé. Il souligne aussi les difficultés d'accès à l'emploi de ces populations comme source principale de pauvreté sur ces territoires. Selon le tableau de bord de l'intégration du ministère de l'Intérieur, le taux de pauvreté des immigrés, souvent originaires de

3. Il est assez difficile de rendre compte de manière complète de la pauvreté des jeunes adultes. En effet, les ménages dont le chef de famille est un étudiant ne sont pas pris en compte dans les enquêtes, ce qui peut tendre à minorer la pauvreté de ce groupe de population.

4. « Rapport d'analyse sur les jeunes en précarité », Secours catholique, Georges Vivien Hounghonon, mai-juillet 2011.

ces territoires, s'élève à 35,4% en 2008, soit un niveau très supérieur à la moyenne nationale. Le niveau de vie moyen des personnes immigrées est très inférieur à la moyenne des Français (15 540 euros contre 22 810 euros). L'une des raisons principales tient à leur exposition plus importante au risque de chômage.

Des inquiétudes concernant la pauvreté des femmes âgées

Alors que depuis le début des années 1970 le niveau de vie des retraités avait progressé plus vite que celui des actifs, il s'est stabilisé depuis dix ans et atteint, en 2009, 94 % du revenu des actifs (tableau 8).

Tableau 8

Rapport entre le niveau de vie médian des personnes de 65 ans et plus et celui des 18-64 ans de 2000 à 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rapport des niveaux de vie	0,95	0,94	0,93	0,93	0,93	0,92	0,94	0,92	0,93	0,94

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2009.

De manière générale, le niveau de vie a tendance à s'élever avec l'âge. À mesure de l'avancée dans la vie active, les revenus d'activité et de patrimoine des ménages tendent à augmenter, quelle que soit la configuration familiale. Ainsi, les 50-64 ans disposent des niveaux de vie les plus élevés et les plus hétérogènes, avec un rapport interdécile de 3,7 (tableau 9). Après 65 ans, le niveau de vie a tendance à diminuer, et il baisse fortement après 75 ans, notamment pour les femmes.

Tableau 9

Niveaux de vie annuels et indicateurs d'inégalités selon l'âge en 2009

	1 ^{er} décile (D1)	Niveau de vie médian (D5)	9 ^e décile (D9)	Niveau de vie moyen	Rapport interdécile (D9/D1)	D9/D5	D5/D1
Moins de 18 ans	9 540	17 540	32 660	20 160	3,4	1,9	1,8
18 à 24 ans	8 440	16 820	30 440	18 930	3,6	1,8	2,0
25 à 29 ans	10 630	19 430	31 270	20 660	2,9	1,6	1,8
30 à 39 ans	11 090	19 850	34 790	22 070	3,1	1,8	1,8
40 à 49 ans	10 750	19 670	36 380	22 650	3,4	1,8	1,8
50 à 64 ans	11 160	21 560	41 330	25 510	3,7	1,9	1,9
65 ans ou plus	11 380	18 560	36 340	22 530	3,2	2,0	1,6
Ensemble	10 410	19 080	35 840	22 140	3,4	1,9	1,8

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : INSEE ; DGFIP ; CNAF ; CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2009.

Aujourd'hui, les inquiétudes se concentrent sur la pauvreté des femmes les plus âgées (75 ans et plus), dont le taux de pauvreté s'établit à un niveau proche de 15%⁵. Deux facteurs principaux peuvent expliquer ce phénomène : la perte du conjoint et le bas niveau des pensions en raison d'une carrière incomplète⁶ qui n'est qu'insuffisamment compensé par le minimum vieillesse. Son niveau demeure en effet inférieur au seuil de pauvreté, malgré sa forte revalorisation depuis 2007.

Les groupes de population particulièrement confrontés à la pauvreté et à l'exclusion sociale en France et en Europe

Le 17 juin 2010, le Conseil européen a adopté la nouvelle stratégie, Europe 2020, pour « l'emploi et une économie intelligente, durable et inclusive », qui vise à réduire de 20 millions, sur 114 millions (moins 16%), le nombre de citoyens européens confrontés à la pauvreté monétaire et à l'exclusion sociale⁷. L'indicateur servant de base à l'objectif européen regroupe toutes les personnes concernées par au moins une des trois dimensions suivantes : la pauvreté monétaire relative (au seuil de 60 % du niveau de vie médian) ; les privations matérielles sévères (au seuil de quatre privations matérielles parmi une liste de neuf items) ; la très faible intensité du travail dans le ménage (au seuil de 20 % de travail annuel)⁸.

En Europe, près de 7 millions de personnes sont pauvres selon ces trois critères et représentent l'exclusion la plus intense (graphique 4).

En France, la population qui est touchée par au moins un des trois critères de pauvreté et d'exclusion sociale (conception large) représente 11,2 millions de personnes, et celle qui cumule ces trois critères (conception restreinte) s'élève à 700 000 (graphique 5). On observe une très forte concentration de la pauvreté sur certains publics particulièrement fragiles. Quelle que soit la conception (large ou restreinte), les publics les plus touchés sont les hommes seuls, les femmes seules avec enfants, les jeunes de moins de 25 ans et les moins qualifiés (tableau 10). Lorsque l'on passe de la conception large à la conception restreinte, ce constat est encore plus marqué. L'exemple des femmes seules avec enfants est de ce point de vue éclairant : si elles ne représentent que 5% de la population totale, elles sont deux fois plus nombreuses au sein de la population pauvre au sens large et trois fois

5. L'indicateur retenu ne s'intéresse qu'aux ménages ordinaires (excluant donc les personnes vivant en maison de retraite), ce qui pourrait occasionner un biais d'observation.

6. Selon la DREES, le montant moyen des pensions des femmes (877 euros mensuels) représente 57,5% de celui des hommes (1 524 euros) en 2008. Après prise en compte des avantages accessoires, notamment des droits dérivés dont les femmes sont les principales bénéficiaires, cet écart se réduit fortement, la pension globale moyenne des femmes se situant à 72% de celle des hommes.

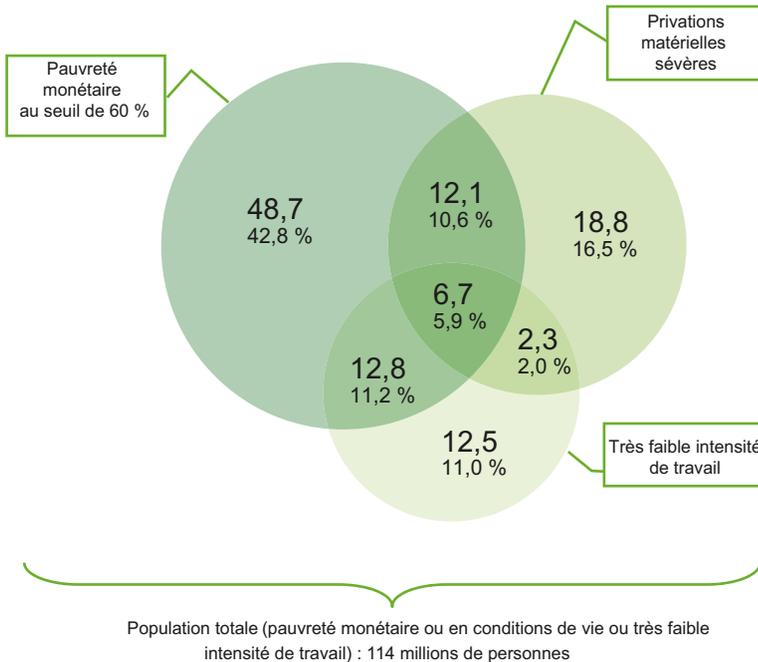
7. Pour une analyse critique détaillée d'Europe 2020, voir l'ouvrage collectif : Marlier E. and Natali D., with Van Dam R., 2010, *Europe 2020. Towards a more social EU?*, Brussels : P.I.E. Peter Lang.

8. L'intensité de travail d'un ménage varie de 0% pour un ménage dont aucun des membres âgés de 18 à 59 ans ne travaille à 100% pour un ménage dont tous les membres de 18-59 ans travaillent toute l'année à temps plein. Une intensité très faible de travail correspond à une intensité inférieure à 20%.

plus au sens restreint. Enfin, la très faible intensité d'emploi constitue un élément important d'explication des difficultés des publics les plus exposés à la pauvreté. C'est notamment le cas pour les personnes peu ou pas qualifiées qui représentent 50 % de la population totale selon ces critères, et 62 % des ménages caractérisés par une très faible intensité de travail.

Graphique 4

Répartition des 114 millions de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en Europe selon les indicateurs de la stratégie Europe 2020

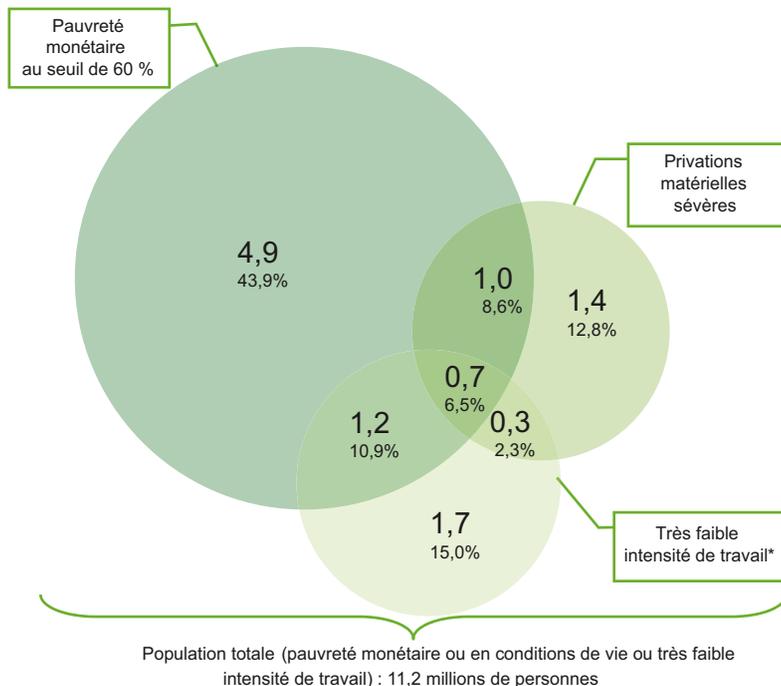


Lecture : Parmi les 114 millions de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en Europe, 6,7 millions, soit 5,9 %, vivent dans un ménage qui cumule pauvreté monétaire, privations matérielles sévères et très faible intensité de travail. Sources : Données EU-SILC (2009) – année de référence pour les revenus : 2008, in *The social dimension of the Europe 2020 strategy: a report of the social protection committee* (2011), in « L'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe », *Rapport d'information* n° 4098, Assemblée nationale, décembre 2011.

Note : Pour une année N donnée, la pauvreté en conditions de vie porte sur l'année N, la pauvreté monétaire et l'intensité du travail sur l'année N-1. Au moment de la collecte (mi-mai à fin juin de l'année N), seuls les revenus de l'année précédente sont connus. L'indicateur d'intensité de travail tel que calculé par Eurostat est restreint aux personnes d'âge actif (hors étudiants) de 18 à 59 ans.

Graphique 5

Répartition des 11,2 millions de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en France selon les indicateurs de la stratégie Europe 2020



(*) Cet indicateur tel que calculé par Eurostat se restreint aux personnes d'âge actif (hors étudiants) de 18 à 59 ans. Il est défini pour l'année calendrier qui précède l'enquête.

Notes : Pour une année donnée N, la pauvreté en conditions de vie porte sur l'année N, la pauvreté monétaire et l'intensité de travail sur l'année N-1. Au moment de la collecte (mi-mai à fin juin de l'année N), seuls les revenus de l'année précédente sont connus.

Lecture : Parmi les 11,2 millions de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en Europe, 700 000, soit 6,5 %, vivent dans un ménage qui cumule pauvreté monétaire, privations matérielles sévères et très faible intensité de travail.

Champ pour la France : France métropolitaine, personnes vivant en ménages ordinaires et touchées par l'un des trois critères (niveau individuel).

Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC 2009.

Tableau 10

Structure de la population confrontée à la pauvreté et à l'exclusion en France en 2009 au sens des indicateurs Europe 2020

en %

	Ensemble de la population (pauvre ou non)	Au moins un des 3 critères (conception large) (1)	Cumul des 3 critères (conception restreinte) (2)	Très faible intensité de travail (*)	Pauvreté monétaire (60 % de la médiane) des revenus	Privations matérielles sévères
Répartition par sexe						
Hommes	48,4	45,3	51,4	45,1	45,0	45,6
Femmes	51,6	54,8	48,6	54,9	55,0	54,4
Répartition par âge						
Moins de 18 ans	20,4	23,3	27,1	20,4	26,6	22,9
18-29 ans	15,1	19,0	24,1	17,9	21,3	20,9
30-44 ans	20,0	17,0	18,7	16,4	16,7	20,1
45-54 ans	13,3	12,3	18,8	14,5	11,5	14,7
55-65 ans	13,6	16,8	11,3	30,7	9,6	11,3
65 ans et plus	17,6	11,6	0,0	0,0	14,3	10,1
Répartition par niveau de diplôme						
Aucun (ou CEP, brevet, BEPC)	49,7	63,5	74,9	61,7	67,5	64,5
CAP, BEP	19,1	18,5	15,6	19,2	16,7	18,9
Bac à bac + 2	20,9	13,4	6,4	13,7	11,5	12,7
Supérieur à bac +2	10,3	4,6	3,1	5,4	4,4	3,9
Répartition selon le type de ménage auquel la personne appartient						
Couple	71,9	54,6	28,5	50,3	54,7	40,3
Homme sans conjoint (seul ou avec enfant(s))	9,7	14,3	24,9	17,7	13,5	18,1
Femme seule sans enfant	8,9	11,6	8,5	8,7	11,7	13,6
Femme seule avec enfant(s)	5,1	10,5	17,9	13,0	11,0	14,3
Ménages complexes (**)	4,4	9,0	20,2	10,3	9,1	13,7
Part dans la population totale	100,0	18,4	1,2	6,4 (3)	12,9	5,6

Lecture : Les femmes seules avec enfant(s) sont trois fois plus représentées (17,9%) parmi les personnes touchées par le cumul des trois critères qu'elles ne le sont dans l'ensemble de la population (5,1%).

(1) Être touché par la pauvreté monétaire (seuil 60%) ou par la privation matérielle sévère (4 privations sur 9) ou par une très faible intensité de travail. Ces conditions ne sont pas exclusives.

(2) Être touché par la pauvreté monétaire (seuil 60%) et par la privation matérielle sévère (4 privations sur 9) et par une très faible intensité de travail.

(3) Sur le champ restreint au moins de 60 ans, qui correspond à ce que diffuse Eurostat, le taux est de 8,3%.

(*) Cet indicateur tel que calculé par Eurostat se restreint aux personnes d'âge actif (hors étudiants) de 18 à 59 ans.

(**) Les ménages complexes, au sens statistique du terme, sont ceux qui comptent plus d'une famille ou plusieurs personnes isolées, ou toute autre combinaison de familles et personnes isolées. Une famille comprend au moins deux personnes et elle est constituée soit d'un couple (marié ou non) avec ou sans enfants, soit d'un adulte avec un ou plusieurs enfants. Les enfants d'une famille doivent être célibataires (et eux-mêmes sans enfant).

Notes : Pour une année donnée N, la pauvreté en condition de vie porte sur l'année N, la pauvreté monétaire sur l'année N-1.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant en ménages ordinaires, niveau individuel.

Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC 2009.

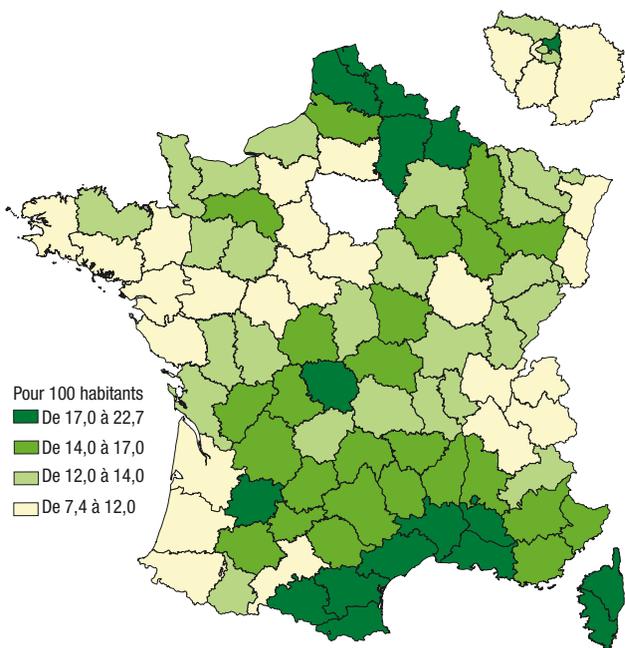
Au moment de la collecte (mi-mai à fin juin de l'année N), seuls les revenus de l'année précédente sont connus.

La pauvreté et l'exclusion sociale : des phénomènes inégalement répartis sur le territoire

La pauvreté monétaire est inégalement répartie sur le territoire avec deux zones principalement touchées : le Nord et le littoral méditerranéen (carte 1). Alors qu'en 2009 le taux de pauvreté monétaire à 60% se situe à 13,5% en moyenne en France métropolitaine, calculé au même seuil national, il atteint 20% dans l'Aude, la Corse, le Pas-de-Calais ou les Pyrénées Orientales. À l'inverse, il est inférieur à 10% dans les départements franciliens (hors 93) en Savoie et Haute-Savoie.

Carte 1

Taux de pauvreté monétaire à 60% par département en 2009



Champ : France métropolitaine : ménages fiscaux (hors ménages en logement collectif et sans abri) dont le revenu déclaré est positif ou nul.

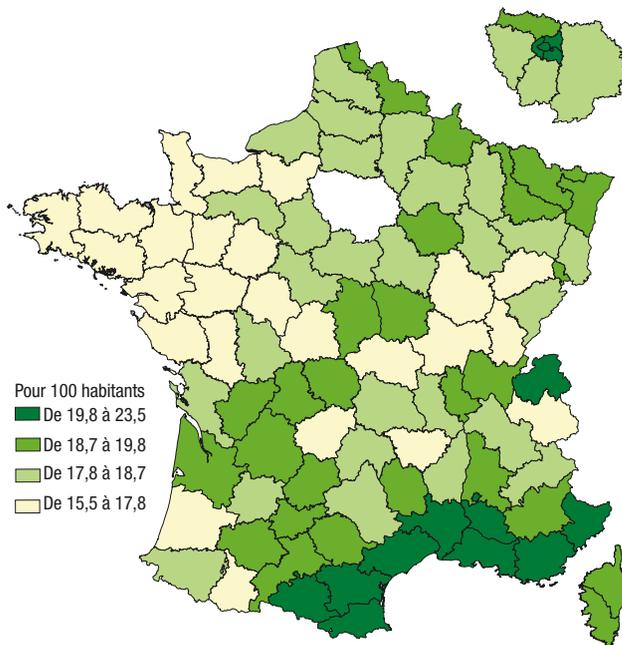
Sources : INSEE, revenus disponibles localisés 2009.

La région Île-de-France se situe en dessous de la moyenne nationale mais, en raison de son poids dans la population totale, elle concentre le plus grand nombre de personnes pauvres. Elle rassemble également les populations pour lesquelles

l'intensité de la pauvreté⁹ est parmi les plus importantes (20,6% contre 18,9% en moyenne nationale) (carte 2).

Carte 2

Intensité de la pauvreté par département en 2009



Champ : France métropolitaine : ménages fiscaux (hors ménages en logement collectif et sans abri) dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Sources : INSEE, revenus disponibles localisés 2009.

Les disparités départementales de pauvreté monétaire sont mesurées par un indicateur qui compare les taux de pauvreté monétaire (à 60%) des cinq départements les moins touchés par la pauvreté comparativement aux cinq départements les plus pauvres. Ce taux moyen se situe à près de 9% pour les départements les moins touchés, contre plus de 20% pour les départements les plus pauvres (tableau 11). Cet écart reste globalement stable depuis 2006.

9. Écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Il est calculé de la manière suivante : (seuil de pauvreté – niveau de vie médian de la population pauvre)/seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est dite intense, au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté.

Tableau 11

Taux de pauvreté des cinq départements les plus pauvres et des cinq départements les moins touchés par la pauvreté

	2006	2007	2008	2009
Taux moyen de pauvreté monétaire des cinq départements les moins touchés par la pauvreté	8,9	9,0	8,8	9,1
Taux moyen de pauvreté monétaire des cinq départements les plus pauvres	19,7	20,3	19,7	20,2

Données disponibles à partir de 2006.

Champ : France métropolitaine

Sources : INSEE, revenus disponibles localisés (RDL).

La pauvreté rurale : un phénomène qui s'accroît

La pauvreté dans les zones rurales doit constituer un point de vigilance. Le taux de pauvreté monétaire à 60 % en zone rurale est de 14,4 % en 2008, bien au-dessus de son niveau en zone urbaine (12,7 %). Les régions les plus touchées sont la Picardie où il atteint 16 %, la région PACA (16,2 %), le Limousin (17,8 %), le Nord-Pas-de-Calais (18,2 %), le Languedoc-Roussillon (18,9 %) et la Corse (23,1 %). La précarisation dans les zones rurales n'est pas un phénomène isolé. Plusieurs études récentes montrent que la pauvreté dans les zones rurales se développe en France¹⁰ mais aussi en Europe¹¹.

La pauvreté touche fortement les zones urbaines sensibles

En 2006, 4,4 millions de personnes vivent en zone urbaine sensible (ZUS), soit 7 % de la population (en diminution depuis 1990). Les habitants y sont plus jeunes que dans les unités urbaines environnantes, la proportion d'immigrés y est plus élevée, les taux d'activité et d'emploi plus faibles. Dans les ZUS, 60 % des ménages sont locataires du parc social. Les grands logements sont plus rares qu'ailleurs, tandis que les familles nombreuses y sont plus fréquentes. Dans le parc locatif privé, les habitants déménagent moins souvent que dans le reste de l'espace urbain. En 2008, le revenu fiscal moyen par unité de consommation de la population des ZUS s'élève à 12 615 euros annuels, soit 56 % de celui de leur unité urbaine.

Les habitants des ZUS se caractérisent par une plus grande pauvreté. En 2009, la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté y est de 32,4 %, un taux 2,7 fois plus élevé que celui de leur agglomération. Les bénéficiaires des dispositifs soumis à conditions de ressources sont également surreprésentés dans ces quartiers. En ZUS, en 2010, la CMUC bénéficiait à un assuré sur cinq, soit 2,4 fois plus que dans les unités urbaines abritant ces ZUS. Parmi les allocataires des CAF résidant en ZUS en 2010, 30 % bénéficiaient du RSA et 74 % percevaient une aide au logement (contre

10. IGAS/CGAAER, « Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural », septembre 2009.

11. Commission européenne, *Community Action Program on Social Exclusion*, 2008.

19% et 61%, respectivement, de ceux résidant dans les agglomérations abritant des ZUS); pour 22% d'entre eux les ressources sont constituées intégralement de prestations versées par les CAF (contre 15% dans les agglomérations abritant les ZUS). En outre, les allocataires des CAF à « bas revenus » en ZUS dépendent plus qu'ailleurs des prestations dans la constitution de leurs ressources.

En outre-mer, des revenus nettement inférieurs à ceux de la métropole

Les données relatives à la pauvreté en outre-mer sont peu nombreuses, relativement anciennes et non directement comparables aux données métropolitaines, fautes de sources identiques¹². Depuis les dernières données présentées par l'ONPES¹³, des statistiques comparatives ont cependant été fournies par l'INSEE montrant que le revenu médian en métropole est de l'ordre de 60% plus élevé qu'en outre-mer¹⁴, ce qui impliquerait un taux de pauvreté sensiblement plus élevé que dans les départements métropolitains (s'il était mesuré avec le même seuil). Cet écart s'explique notamment par un taux de chômage très supérieur à la moyenne métropolitaine. En 2008, celui-ci touchait un quart de la population active (20,5% Guyane, 23,5% en Guadeloupe ou 28,9% à La Réunion), contre 7,4% en métropole. En outre, près d'une personne sur trois, en incluant les ayants droit, est couverte par un des minima sociaux (310 000 bénéficiaires en 2009), contre une personne sur dix en métropole.

La grande pauvreté, une hausse lente et progressive difficilement enrayerée par notre système de protection sociale

Mesure et réversibilité de la grande pauvreté

Au seuil de 40% du niveau de vie médian (soit 640 euros par mois pour une personne seule en 2009), 3,3% de la population, soit près de 2 millions de personnes, est en situation de grande pauvreté (tableau 12). Ce taux est en nette progression en 2005, et sensiblement plus élevé qu'au cours de la première partie de la décennie. Ce seuil de 40% est supérieur au montant de certains minima sociaux, dont le RSA socle. La comparaison n'est cependant qu'indicative, les prestations de base pouvant être complétées par des droits connexes (aide au logement, couverture santé, aides sociales facultatives).

12. À noter toutefois une étude portant sur La Réunion :

http://www.insee.fr/fr/insee_regions/reunion/themes/revue/revue134/revue134_pauvrete_monetaire.pdf

13. <http://www.ONPES.gouv.fr/Territoires.html>

14. « Les inégalités de revenus entre les DOM et la métropole », *INSEE Première* n° 1279, février 2010.

Tableau 12

Taux de pauvreté monétaire au seuil de 40% du niveau de vie médian

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux de pauvreté monétaire relatif à 40% du niveau de vie médian (en %)	2,7	2,6	2,3	2,6	2,5	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées de 2000 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2009.

L'indicateur d'intensité de la pauvreté montre une aggravation de la situation des personnes les plus pauvres. Ce taux passe en effet de 18% en 2004 à 19% en 2009, soit le taux le plus élevé depuis 10 ans (tableau 13).

Tableau 13

Évolution de l'intensité de la pauvreté de 2000 à 2009 (en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Intensité de la pauvreté	18,0	17,2	16,6	18,4	18,0	18,8	18,0	18,2	18,5	19,0

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées de 1997 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2009.

Au-delà de l'indicateur de pauvreté monétaire au seuil de 40% du niveau de vie médian et de l'intensité de la pauvreté analysée ci-dessus, la grande pauvreté peut également être appréhendée par l'indicateur composite de pauvreté monétaire (60%) ET de pauvreté en conditions de vie. Selon cet indicateur, 4,9% de la population est pauvre, soit environ 3 millions de personnes, en hausse de 0,5 point depuis 2007 (tableau 14). Néanmoins, on note qu'entre 2004 et 2005 cet indicateur a subi une baisse importante, à ce stade mal documentée.

Tableau 14

Taux de pauvreté monétaire (60%) ET en conditions de vie de 2004 à 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux de pauvreté monétaire à 60% ET en conditions de vie	5,3	4,6	4,8	4,4	4,8	4,9

Note : Pour une année donnée N, la pauvreté en conditions de vie porte sur l'année N, la pauvreté monétaire sur l'année N-1. Au moment de la collecte (mi-mai à fin juin de l'année N), seuls les revenus de l'année précédente sont connus. Données disponibles à partir de 2004.

Champ : Ménages résidant en France métropolitaine. Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC.

La persistance dans la pauvreté

La persistance dans la pauvreté mesure le nombre de personnes qui sont en situation de pauvreté monétaire à 60% pendant trois ans consécutifs (source SRCV). Cet indicateur permet d'approcher le degré de réversibilité des phénomènes

de pauvreté et d'exclusion sociale. En 2006 (seule année disponible), 5 % de la population était dans ce cas.

Les personnes sans domicile

Les statistiques publiques appréhendent difficilement la grande exclusion, notamment lorsque les personnes concernées sont sans domicile ou n'ont pas recours aux prestations sociales, ou encore parce qu'elles sont en situation irrégulière sur le territoire. Dans la seconde moitié des années 2000, l'INSEE dénombrait 133 000 personnes sans domicile : 33 000 en très grande difficulté (entre la rue et les dispositifs d'accueil d'urgence), 100 000 accueillies pour des durées plus longues dans des établissements sociaux.

Plusieurs études pointent des changements profonds du profil de cette population. Les jeunes et les femmes avec enfant(s) représentent une part croissante des personnes identifiées par les associations. Selon le Secours Catholique, la part des femmes entre 26 et 59 ans accueillies dans ses centres est passée d'un tiers en 2009 à la moitié en 2010, et la part des jeunes femmes entre 18 et 25 ans est supérieure à celle des jeunes hommes. Les travaux de l'Observatoire du Samu social de Paris montrent, par ailleurs, que pour la première fois en 2010, le nombre de familles a dépassé les personnes isolées parmi celles hébergées, ce qui pose la question de l'adéquation du dispositif d'hébergement à ces nouvelles populations.

Les difficultés de notre système de protection sociale face à la grande pauvreté

La prévention de la pauvreté constitue un objectif essentiel de notre système de protection sociale. Les minima sociaux, complétés par l'accès à une couverture santé et une aide au logement, offrent un filet de sécurité aux personnes les plus pauvres. Mais la plupart ne permettent pas à eux seuls d'aller au-delà du seuil de pauvreté à 40 %.

Les prestations sociales représentent une part importante du revenu disponible des ménages les plus modestes¹⁵. Elles constituent 33 % du revenu disponible des ménages en situation de pauvreté (tableau 15), contre 4 % pour l'ensemble de la population. Inversement, les salaires ne comptent que pour un tiers du revenu des ménages les plus pauvres, tandis qu'ils représentent les deux tiers du revenu de l'ensemble de la population.

Les prestations sociales ont un impact significatif sur le taux de pauvreté monétaire. Elles permettent de réduire de 8 points la part des personnes sous le seuil de pauvreté à 60 %, dont 3 points au titre des prestations familiales, 3 points à celui des aides au logement et 2 points au titre des minima sociaux.

Les prestations sociales réduisent aussi sensiblement l'intensité de la pauvreté.

15. *Minima sociaux et prestations sociales en 2009. La redistribution au bénéfice des ménages modestes*, DREES, Étude et Statistiques, juillet 2011.

Après impôt (taxe d'habitation, CSG), le niveau de vie des personnes pauvres est inférieur de 46% au seuil de pauvreté alors que l'écart n'est plus que de 17% une fois intégré l'ensemble des prestations sociales. L'impact des prestations familiales est particulièrement important puisque celles-ci parviennent à réduire l'intensité de la pauvreté de 14 points. Les allocations logement la réduisent de 9 points. L'impact supplémentaire des minima sociaux est de 6 points. En 2008, le niveau de vie médian des personnes pauvres passe ainsi de 8850 euros par an, avant versement des minima sociaux, à 9590 euros après versement.

Tableau 15

Décomposition du revenu disponible en 2008 pour les ménages en situation de pauvreté (en %)

Déciles de niveau de vie	Salaires	Allocation chômage	Revenu indépendant	Pension et retraite	Revenu du patrimoine	Prestations familiales	Prestations logement	Minima sociaux	Prime pour l'emploi	Impôts	Revenu disponible du ménage
Pauvres	35	6	3	23	4	10	12	10	1	-5	100
Ensemble	64	2	6	24	12	2	1	1	0	-15	100

Lecture : En 2008, le revenu disponible des ménages en situation de pauvreté est constitué de 35% de salaires, 10% de prestations familiales, 12% de prestations logement et 10% de minima sociaux.

Champ : L'ensemble des ménages ayant un revenu positif ou nul et dont le chef de famille n'est pas étudiant.

Sources : INSEE enquête Revenu fiscaux.

Les modes d'indemnisation du chômage, partiel ou total, jouent un rôle important pour atténuer temporairement les conséquences financières d'une réduction du temps de travail ou d'une perte d'emploi. Au-delà des durées d'indemnisation maximum, l'accès à des prestations particulières offre une couverture minimale. Avec la crise économique, le nombre de bénéficiaires de minima sociaux a augmenté en lien avec la montée du chômage et particulièrement du chômage de longue durée.

L'année 2009 est marquée par une hausse du nombre de chômeurs dans le bas de la distribution des niveaux de vie. Ils représentent 9,8% des personnes appartenant aux deux premiers déciles de niveau de vie, contre 8,5% en 2008. La part des chômeurs dans l'ensemble de la population est passée de 3,6% en 2008 à 4,4% en 2009. De fait, l'évolution du chômage affecte en retour la composition du revenu disponible des ménages les plus modestes : les allocations chômage représentent ainsi 7,5% de leurs revenus en 2009, contre 6,2% en 2008, pour les ménages appartenant au 1^{er} décile de niveau de vie, tandis que la part des salaires et des autres revenus d'activité diminue (33,3% contre 36,2%). Cette augmentation de la part des chômeurs entraîne une baisse du revenu moyen des personnes appartenant au premier décile de niveaux de vie.

Les prestations consécutives à la perte de revenus du travail atténuent quelque peu la baisse des niveaux de vie. La part des prestations sociales augmente dans

le premier décile, passant de 36,3% à 39,3%. En outre, des mesures spécifiques limitées à 2008/2009 ont contribué à réduire les effets de la crise sur les ménages modestes¹⁶.

Hausse du surendettement et risque de maintien dans la pauvreté

Le surendettement a fortement augmenté depuis 2008. Il touche principalement les populations qui cumulent des difficultés économiques et sociales : recours massif au crédit à la consommation pour compenser de faibles revenus, isolement suite à une rupture familiale, éloignement de l'emploi (chômage, invalidité ou maladie). Aujourd'hui, le surendettement constitue un facteur important de maintien ou d'entrée dans la pauvreté et l'exclusion sociale.

Sous l'effet de la crise économique, le nombre de dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France a fortement augmenté. Alors que ce nombre s'était stabilisé entre 2005 et 2007, il a augmenté de 23,3% entre 2008 et 2011 pour s'établir à 232 500 dossiers déposés (tableau 16).

Tableau 16

Nombre de dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France depuis 2003

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de dossiers déposés	165 493	188 176	182 330	184 866	182 855	188 485	216 396	218 102	232 500

Note : Compte tenu des modifications importantes dans le traitement des dossiers, les données ne sont disponibles qu'à partir de 2003.

Champ : France métropolitaine.

Sources : Banque de France.

Selon l'INSEE¹⁷, le surendettement serait particulièrement lié aux besoins de consommation courante. Les ménages surendettés sont généralement locataires de leur logement et, contrairement aux accédants à la propriété, ils cumulent des remboursements de crédit et des charges de logement élevés. Près de six sur dix déclarent que les frais liés à leur résidence principale sont importants (contre moins d'un tiers pour l'ensemble des ménages). Dans la même proportion, ils font face à des impayés liés à leur logement (loyer, emprunt, impôts, électricité, gaz, eau...). Il s'agit en général de ménages dont la personne de référence a entre 35 et 54 ans. Un tiers est

16. Ainsi, deux primes forfaitaires exceptionnelles ont été versées aux familles : la première de 150 euros au titre de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et la seconde de 200 euros, dite « prime de solidarité active », au titre du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation parent isolé (API) ou d'une aide au logement. À ces mesures se sont ajoutées une prime de 500 euros pour les demandeurs d'emploi à faibles droits et la suppression des deuxième et troisième tiers provisionnels de l'IR pour les assujettis de la première tranche.

17. Dauphin L., 2011, « Endettement et recours aux services bancaires en 2008 », *INSEE Première* n° 1352, mai.

en situation de pauvreté (seuil à 60%) et six sur dix déclarent avoir connu une baisse importante de leurs revenus au cours des douze derniers mois.

L'enquête de la Banque de France réalisée en 2010 confirme ce constat. Plus de la moitié des personnes surendettées disposent de ressources inférieures ou égales au SMIC (+ 12 points par rapport à 2001).

Ce faible niveau de ressources constitue la principale cause de surendettement et est à l'origine de près d'un tiers des dépôts de dossiers. Les difficultés familiales représentent près d'un quart des dossiers déposés, de sorte que cette population se caractérise par la prédominance de personnes vivant seules (65% des cas, contre 58% en 2001). Parallèlement, le vieillissement de cette population se confirme comme le révèle la tendance à l'augmentation de la part des personnes de plus de 55 ans (13% en 2001, contre 23% en 2010). La part des personnes surendettées âgées de plus de 65 ans s'élève, elle, à près de 8% en 2010 (4% en 2001), celle des plus de 75 ans étant légèrement supérieure à 2%.

L'analyse de la situation au regard du logement confirme le caractère prépondérant de la part des personnes locataires, qui s'établit à 80% (contre 75% en 2001), tandis que celle des propriétaires ou propriétaires accédants recule de 16% à 7,5%. Parallèlement, la proportion de personnes occupant un logement à titre gratuit demeure relativement stable (11% en 2010 contre 10% en 2001). Par ailleurs, une analyse détaillée de la situation au regard de l'emploi confirme l'importance des difficultés professionnelles rencontrées par les personnes surendettées. En 2010, 26% des particuliers surendettés sont au chômage, 13% sont sans profession et 11% sont en invalidité, congé maladie de longue durée ou congé parental. Il s'agit plutôt d'employés (34%) et d'ouvriers (24%).

Les questions posées par «l'inclusion active»

La démarche d'inclusion active, en référence à la stratégie proposée par la Commission européenne¹⁸, repose sur trois axes principaux : l'accès à des marchés du travail inclusifs, une aide suffisante au revenu pour éviter l'exclusion sociale et un meilleur accès à des services sociaux de qualité. La France s'est inscrite dans cette démarche à partir de 2008, notamment traduite par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et inscrivant un objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans. Cette réponse en termes d'inclusion reste cependant en devenir en France pour trois raisons principales : le retour à l'emploi demeure très difficile, en particulier pour les personnes les plus éloignées du marché du travail ; un nombre croissant de personnes en emploi se trouvent dans des situations de pauvreté et d'exclusion sociale ; les progrès réels d'accès à certains droits demeurent insuffisants.

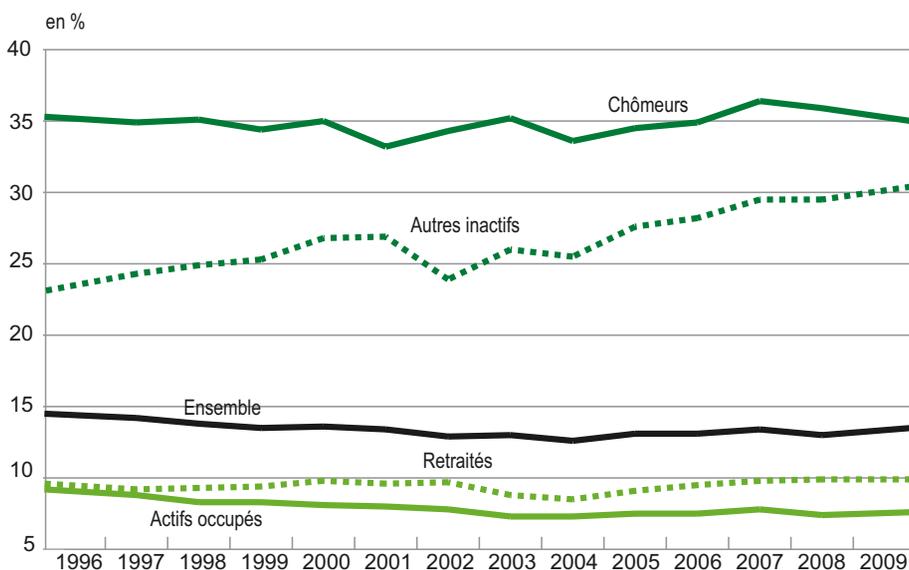
18. Communication du 17 octobre 2008 : http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10169_fr.htm

Le retour à l'emploi est essentiel pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Tous les indicateurs confirment que l'emploi reste le meilleur rempart contre la pauvreté monétaire. En 2008, le taux de pauvreté des chômeurs était près de trois fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population, contre 2,4 fois en 1996, ce qui traduit une dégradation relative de la pauvreté des personnes sans emploi par rapport à l'ensemble de la population¹⁹ (graphique 6).

Graphique 6

Taux de pauvreté monétaire selon la situation sur le marché du travail de 1996 à 2009



Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : INSEE ; DGI, enquête Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004 ; INSEE ; DGFiP, CNAF, CNAV, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2009.

C'est à partir de 2002 que la situation financière des chômeurs s'est dégradée relativement à l'ensemble de la population. La morosité du marché du travail a entraîné une augmentation du nombre de chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, dans un contexte où la réforme de ce régime a raccourci les durées d'indemnisation. La seule catégorie dont le taux de pauvreté a augmenté

19. INSEE références, « Les revenus et le patrimoine des ménages », édition 2010.

Le système d'indemnisation des chômeurs

Le système d'indemnisation du chômage en France est composé de deux régimes : le régime d'assurance chômage et le régime de solidarité nationale.

Le régime d'assurance chômage vise à assurer un revenu de remplacement en cas de perte involontaire d'un emploi. Il est financé par les contributions des employeurs et des salariés et géré par l'Unédic qui, depuis 2009, confie sa gestion à Pôle emploi. Jusqu'en 2009, chaque convention d'assurance chômage définissait un système de filières. Chaque filière était caractérisée par une durée maximale d'indemnisation et des conditions d'accès en termes d'âge et de durées travaillées avant la perte d'emploi. La convention d'assurance chômage de 2006 comportait quatre filières et quatre durées d'indemnisation potentielles. Un minimum de 6 mois d'activité au cours des 22 derniers mois était nécessaire pour ouvrir des droits à indemnisation chômage. La nouvelle convention d'assurance chômage entrée en vigueur le 1^{er} avril 2009 a instauré une filière unique dans laquelle la durée d'indemnisation est égale à la durée d'affiliation, à condition d'avoir contribué au minimum 4 mois au cours des 28 derniers mois (ou au cours des 36 mois pour les 50 ans ou plus). La durée d'indemnisation est plafonnée à 24 mois pour les moins de 50 ans et à 36 mois pour les 50 ans et plus.

La principale allocation versée par le régime d'assurance chômage (hors formation) est l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). Au 31 décembre 2009, 2 145 000 personnes percevaient l'ARE en France métropolitaine. Avec la crise, le nombre d'allocataires indemnisés à l'ARE a augmenté de près de 300 000 entre décembre 2008 et décembre 2009 (+15%). Fin décembre 2010, il était de 2 136 000¹.

Le montant de l'indemnisation est déterminé indépendamment de la durée d'indemnisation. Il dépend des salaires bruts soumis à contribution et perçus par l'allocataire avant la perte de son emploi durant les douze derniers mois. En moyenne, un allocataire percevait 959 euros en septembre 2009².

Un allocataire indemnisable par l'assurance chômage peut sortir de l'ARE pour plusieurs raisons : retour à l'emploi, entrée en formation, congé maladie ou maternité, radiation ou suspension pour des motifs administratifs, épuisement du droit à l'assurance chômage. Dans ce dernier cas, on parle d'allocataires en « fin de droits ». Le nombre de fins de droits a continuellement augmenté entre 2008 et 2009. En 2009, 857 000 sorties de l'ARE ont été des fins de droits, soit 22 % de plus qu'en 2008, principalement du fait de la dégradation de la conjoncture du marché du travail.

Le régime de solidarité nationale garantit une allocation aux anciens salariés demandeurs d'emploi ou dispensés de recherche d'emploi qui ne peuvent pas, en raison de leur situation personnelle, bénéficier du régime d'assurance chômage. Cette allocation dépend des ressources du foyer et est versée pendant une durée potentiellement illimitée.

Au 31 décembre 2009, 416 000 personnes (+6 % par rapport à fin 2008) étaient indemnisées par le régime de solidarité nationale en France métropolitaine, essentiellement à l'allocation de solidarité spécifique (ASS), à l'allocation équivalent retraite (AER) ou à l'allocation temporaire d'attente. Fin décembre 2010, elles étaient 434 000 (+4 % par rapport à 2009), dont 333 000 en ASS. En 2010, le montant forfaitaire mensuel de l'ASS était de 460 euros.

En 2010, 39,7 % des demandeurs d'emploi (catégories ABCDE) ou dispensés de recherche d'emploi n'étaient indemnisés ni par le régime d'assurance chômage, ni par le régime de solidarité nationale (tableau 17).

Tableau 17

Taux de demandeurs d'emplois non indemnisés de 2000 à 2010 (en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de demandeurs d'emploi non indemnisés	44,3	39,9	36,5	36,1	37,7	40,5	39,5	38,6	38,3	39,5	39,7

Champ : France métropolitaine. Sources : Pôle emploi (DEFM), calcul DARES.

1. Sources : Pôle emploi.

2. « Les allocataires du régime d'assurance chômage en 2009 », *DARES analyses* n° 2011-030.

entre 1996 et 2008, pour atteindre 29,5 %, est celle des autres inactifs qui ne sont ni étudiants ni retraités. Cela se traduit par un taux de pauvreté 2,3 fois plus élevé en 2008 que celui de l'ensemble de la population, contre 1,6 fois en 1996.

La crise économique initiée en 2008 renforce ces phénomènes. Malgré la nouvelle convention d'assurance chômage moins restrictive, le taux de demandeurs d'emploi non indemnisés reste à un niveau proche de 40 %. Or, la crise a conduit à une hausse du chômage qui a touché toutes les catégories d'actifs occupés. De nombreuses personnes qualifiées, et depuis longtemps en emploi, se sont retrouvées au chômage sans pour autant être en situation de pauvreté monétaire. Par ailleurs, les chômeurs ayant connu des périodes d'emploi ont pu bénéficier pour la première fois du complément de revenu induit par le RSA. Finalement, même si le nombre de chômeurs pauvres augmente en 2009, le taux de pauvreté des chômeurs diminue légèrement.

La pauvreté en emploi touche un travailleur sur quinze

Si l'emploi reste un rempart contre la pauvreté, disposer d'un emploi n'est plus une condition suffisante pour franchir le seuil de pauvreté. Le taux de pauvreté en emploi en France est de 6,7 % de la population en emploi en 2009 (tableau 18). Il est particulièrement élevé pour les jeunes (7,2 %), les personnes isolées (9,1 % pour les hommes et 9,3 % pour les femmes) et surtout pour les femmes seules avec enfants (15,5 %) (tableau 19).

Tableaux 18

Taux de pauvreté monétaire en emploi de 2003 à 2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux de travailleurs pauvres (en %)	5,4	6,0	5,9 (r)	6,4	6,6*	6,8	6,7 (p)

* Rupture de série. Le dispositif SRCV qui permet de calculer cet indicateur a été refondu en 2008 (statistiques sur les revenus 2007). (r) : données révisées. (p) : données provisoires en attente de validation par Eurostat.

Champ : Personnes âgées de 16 à 64 ans et pour les salariés, dont les revenus d'activité sont non nuls, ayant été en emploi au moins sept mois durant l'année de référence. Sources : SRCV-SILC 2004 à 2009.

Tableaux 19

Taux de pauvreté monétaire de la population en emploi selon l'âge et le type de ménage en 2009

Selon l'âge	18-30 ans	30-45 ans	45-55 ans	55-65 ans	Ensemble
Taux de pauvreté monétaire à 60 % des personnes en emploi	7,2	6,7	6,9	6,1	6,7
Selon le type de ménage auquel la personne appartient :	Couple	Homme sans conjoint	Femme seule, sans enfant	Femme seule, avec enfant(s)	Ensemble
Taux de pauvreté monétaire à 60 % des personnes en emploi	5,4	9,1	9,3	15,5	6,7

Champ : Personnes âgées de 16 à 64 ans vivant en France métropolitaine et pour les salariés, dont les revenus d'activité sont non nuls, ayant été en emploi au moins sept mois durant l'année de référence. Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC 2009.

La pauvreté en emploi touche différemment les salariés selon les secteurs dans lesquels ils sont employés. Ainsi, en 2008, le taux de pauvreté (à 60 % du niveau de

vie médian) était-il particulièrement élevé dans l'hôtellerie-restauration et l'agriculture (environ 19%), les services à la personne (15%) et, au contraire, particulièrement bas dans les secteurs fortement structurés tels que celui de l'énergie (2,3%) de l'industrie mécanique (autour de 2,5%) ou de l'industrie navale et de l'automobile (autour de 3%), contre 7,4% en moyenne (source ERFS).

Les progrès en matière d'accès aux droits restent insuffisants

Le logement concentre de nombreuses difficultés sociales

Le poids croissant des dépenses de logement pèse davantage sur les ménages modestes

Le logement constitue aujourd'hui le premier poste de dépenses des ménages. Il représente un quart de leur budget²⁰. Selon l'indicateur retenu par l'ONPES, entre 2008 et 2010, la part des ménages dont les dépenses de logement relatives à leur habitation principale (taux d'effort net) sont supérieures à 40% de leur revenu est passée de 7,3% à 8,4%.

Sur la période 1996-2006, les dépenses de logement de l'ensemble des ménages ont augmenté légèrement plus vite que les revenus. Pendant la même période, les dépenses de logement ont pesé de plus en plus fortement sur les ménages à faibles revenus. Le taux d'effort des ménages des trois premiers déciles de niveau de vie a augmenté plus vite que celui de l'ensemble des ménages (+3 points), quel que soit le statut d'occupation du logement (propriétaire, locataire...). Cette tendance recouvre largement un effet de qualité: les ménages modestes ont bénéficié d'une amélioration relative de leur logement (en termes de surface et de confort) de plus grande ampleur que les autres ménages²¹. Les difficultés financières pour se loger sont plus importantes pour les locataires du secteur privé que pour ceux du secteur public: en 2006, les dépenses de logement représentent près de 40% (35% en 1996) des revenus des ménages à faible niveau de ressources accédants ou locataires du secteur privé, aides au logement déduites. Les dernières statistiques publiées par l'INSEE²² pour les années 2008-2010 confirment la tendance à une augmentation différentielle du taux d'effort: +0,1 point pour l'ensemble des ménages, contre +0,6 point pour le quart des ménages les plus pauvres.

L'augmentation des taux d'effort des ménages modestes tient, pour les accédants à la propriété, à la forte montée des prix de l'immobilier au cours des années 2000, mais aussi à la diminution de la part des ménages bénéficiaires des aides au logement (de 59% à 37%) (graphique 7). L'alourdissement des dépenses de logement pour les locataires du parc social (+ 2,7 points en 10 ans) s'explique

20. Hors loyers imputés et hors allocations logement (comptabilité nationale).

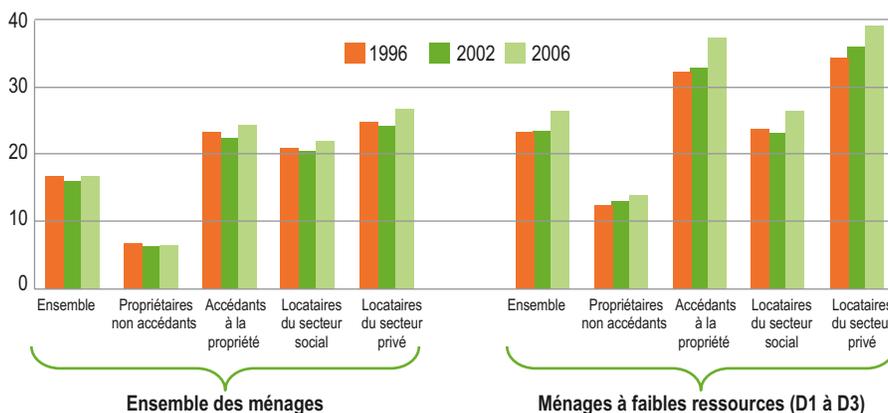
21. Briant P., 2010, « Les inégalités face au coût du logement entre 1996 et 2006 », *Portrait social de la France*, INSEE.

22. Sources : SRCV.

par la moindre augmentation (deux fois moins) de leurs revenus comparativement à ceux résidant dans le parc privé, ce qui met en évidence la progression de la part des ménages modestes dans le parc social²³. Pour ces locataires HLM, les dépenses de logement ont augmenté davantage que leurs revenus et que les aides au logement, soit des dépenses nettes en logement en progression de 25 %. Enfin, la hausse du taux d'effort des locataires du parc privé (+5 points en 10 ans) s'explique principalement par la hausse très importante des loyers au cours des années 2000.

Graphique 7

Taux d'effort net des ménages en matière de logement (en %)



Lecture : Le taux d'effort net est le rapport entre la somme des dépenses de logement nettes (mensualités de remboursement des emprunts ou loyer, charges collectives et dépenses individuelles d'énergie et d'eau, nettes des allocations logement) et les revenus des ménages (y. c. prestations sociales hors aides au logement ; impôts directs non déduits). Le niveau de vie est ici un niveau de vie avant impôts. Les ressources (y. c. prestations sociales hors allocations logement ; impôts directs non déduits) sont exprimées par unité de consommation (1 unité pour le premier adulte du ménage, 0,5 pour chacun des autres adultes, 0,3 pour chaque enfant de moins de 14 ans). Les ménages à faibles ressources considérés sont ceux qui appartiennent aux trois premiers déciles de niveau de vie avant impôts.

Champ : Ménages résidant en France métropolitaine.

Sources : INSEE, Enquêtes nationales logement de 1996, 2002 et 2006.

La précarité énergétique, un phénomène préoccupant

Les dépenses énergétiques pour le logement sont aujourd'hui une nouvelle source de difficulté sociale que l'ONPES a souhaité suivre à travers son nouveau tableau de bord. En France, 14,4 % des ménages consacraient en 2006 (dernière année disponible) plus de 10 % de leurs revenus à la fourniture d'énergie pour leur logement. Ils sont autant à déclarer avoir souffert du froid au cours de l'hiver 2005²⁴. Cette proportion atteint 22 %

23. En 1984, 30 % des locataires HLM se situaient dans les déciles 7 à 10 (haut de l'échelle des revenus). Ils ne sont plus que 20 % en 2002 et 18 % en 2006.

24. «La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer», *INSEE Première* n° 1351, mai 2011.

parmi les ménages appartenant au 1^{er} quartile de niveau de vie et 10% parmi les plus aisés (4^e quartile). Les ménages ayant souffert du froid consacrent en moyenne 5% de leurs ressources au poste énergie, soit davantage que l'ensemble des ménages (4,3%). Globalement, la proportion de personnes déclarant «avoir eu froid au cours de l'hiver» a fortement progressé, passant de 10,9% en 1996 à près de 15% en 2006.

Si l'instauration de tarifs sociaux pour l'électricité depuis 2004, et depuis 2008 pour le gaz, constitue un réel progrès, ces dispositifs n'atteignent que partiellement leurs cibles. Le tarif social pour l'électricité ne concerne que 650 000 foyers sur les 1,5 million de bénéficiaires potentiels, tandis que le tarif de première nécessité pour le gaz n'est facturé qu'à 300 000 foyers sur les 800 000 bénéficiaires potentiels, ce qui pose la question, comme pour d'autres prestations, du non-recours grandissant à certains droits ou prestations. La mise en place au 1^{er} mars 2011 d'un Observatoire national de la précarité énergétique permettra de disposer à l'avenir d'éléments d'analyse plus précis sur le concept de précarité énergétique.

Des obstacles à l'accès aux soins malgré l'extension de la couverture maladie

Au-delà du constat récurrent d'un niveau global de santé plus dégradé des personnes modestes²⁵, l'ONPES souligne les difficultés persistantes d'accès aux soins malgré les progrès de la couverture maladie.

L'extension de la couverture maladie

Depuis la fin des années 1990, la couverture santé de la population s'est sensiblement améliorée. La loi du 27 juillet 1999 a permis de garantir le caractère universel de la couverture maladie (CMU) et promu l'accès à l'assurance maladie complémentaire (CMU-C). Fin 2010, environ 2,3 millions de personnes bénéficiaient de la CMU de base sur critère de résidence et 4,3 millions de la CMU complémentaire pour une dépense moyenne de 431 euros.

Afin d'atténuer les effets liés à la fixation d'un seuil de revenus pour les bénéficiaires de la CMU, l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) a été instaurée en 2005. Destinée à aider, sous condition de ressources, les personnes non éligibles à la CMU-C à souscrire une complémentaire santé, elle permet une réduction de cotisation à une complémentaire santé. Le plafond de ressources pour en bénéficier a été revalorisé en 2011. Celui-ci est passé de 20% du plafond de la CMU-C majoré à 26%. Il devrait atteindre 30% en 2012. Pour sa part, le montant de l'aide a beaucoup évolué depuis sa création. Plafonné au montant de la prime due, il varie en fonction de l'âge du bénéficiaire : 100 euros pour les moins de 16 ans, 200 euros pour les 16-49 ans, 350 euros pour les 50-59 ans et 500 euros pour les 60 ans et plus. Fin juin 2011, le nombre de bénéficiaires de l'ACS s'établit à 680 295. Au premier semestre 2011, il a ainsi augmenté de 14% par rapport à la même période un an plus tôt.

25. *L'état de santé de la population en France*, DREES, rapport 2011.

Hausse du taux d'effort des ménages en matière de dépenses de santé

Si, en matière de soins, le « reste à charge » des ménages est faible, de l'ordre de 9,4 %, grâce au système de mutualisation sociale, les taux d'effort²⁶ varient fortement selon les catégories sociales. D'après le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM)²⁷, la forte dispersion de ce qui reste à la charge des personnes malades après remboursement par l'assurance maladie obligatoire (AMO) conduit à ce que, chaque année, 10 % des malades supportent près de la moitié (40 %) du reste à charge global, dépenses de ville et dépenses hospitalières confondues. Pour 1 % des malades cela représente plus de 3 000 euros par an et pour 10 % d'entre eux plus de 1 000 euros. Depuis le début des années 2000, le taux d'effort après AMO augmente assez régulièrement, particulièrement en 2008 et 2009 en raison du ralentissement des revenus dû à la crise. De manière générale, les taux d'effort sont très supérieurs pour les personnes les plus modestes, de l'ordre de 10 %, contre 3 % pour les ménages les plus aisés.

La CMU-C semble bien jouer son rôle protecteur. Selon une étude de la CNAMTS²⁸, les trois quarts des bénéficiaires de la CMU-C n'ont pas eu de reste à charge en 2010, 85 % ont eu moins de 10 euros à déboursier et 95 % moins de 65 euros, soit de l'ordre de 5 euros par mois. Une petite fraction est cependant confrontée à des sommes élevées, de l'ordre de 270 euros en moyenne pour 5 % des bénéficiaires, de près de 440 euros pour 2,5 %, et de 690 euros pour 1 % d'entre eux. Les bénéficiaires ayant un reste à charge élevé sont plus âgés, plus souvent des femmes, plus souvent inscrits en affection de longue durée et ont une consommation de soins plus importante. Les restes à charge sont principalement liés à des dépenses dans les domaines de l'optique (44 %), des soins dentaires (13 %) et des consultations et visites (10 %).

Hausse du renoncement aux soins pour raisons financières

Les renoncements aux soins pour raisons financières ont tendance à augmenter et s'expliquent principalement par un cumul de vulnérabilités sociales. Selon le rapport de la commission des comptes de la santé²⁹, le renoncement aux soins pour raisons financières concerne, en 2008, 15,4 % de la population adulte, en hausse de 1,2 point par rapport à 2006. D'un côté, l'impact de la couverture maladie universelle complémentaire sur le niveau de renoncement aux soins pour raisons financières est très significatif, comparable à l'effet d'une couverture complémentaire offrant des garanties élevées. S'ils en étaient dépourvus, les bénéficiaires de la CMU-C seraient 40 % à déclarer un renoncement aux soins, alors qu'ils ne sont que 22 % à le faire. D'un autre côté, ce taux reste supérieur à celui des assurés disposant d'une couverture

26. Le taux d'effort rapporte les dépenses de santé aux revenus de la personne ou du ménage considéré après remboursement de l'Assurance maladie et des mutuelles.

27. « L'assurance maladie face à la crise, mieux évaluer la dépense publique d'assurance maladie : l'ONDAM et la mesure de l'accessibilité financière des soins », Rapport annuel 2011 HCAAM.

28. « Le reste à charge des personnes bénéficiant de la CMU-C en 2010 », *Points de repère* n° 35, septembre 2011.

29. *Comptes nationaux de la santé* – 2010.

complémentaire privée (15%), ce qui suggère que le dispositif mis en place n'a pas pleinement atteint son objectif. Le taux de renoncement aux soins pour raisons financières en population générale chute fortement de 2000 à 2002. Depuis, il est en augmentation puisqu'il est passé de 14,2% à 15,4% entre 2006 et 2008 (tableau 20).

Tableau 20

Taux de renoncement aux soins (généralistes/spécialistes/soins hospitaliers) pour raisons financières au cours des 12 derniers mois (en%)

	Sans échantillon complémentaire CMU				Avec échantillon complémentaire CMU	
	2000	2002	2004*	2006	2006	2008
Taux de renoncement aux soins pour raisons financières	15,4	11,2	13,3	14,1	14,2	15,4

* Modification de la question à partir de 2004.

Rupture de série en 2006 avec ajout d'un échantillon complémentaire d'allocataires de la CMU.

Sources : IRDES-enquêtes SPS, calcul IRDES.

Champ : France métropolitaine, personne de 16 ans et plus, une personne répond par ménage.

Le renoncement aux soins se concentre sur les soins dentaires (10%) et, dans une moindre mesure, l'optique (4%) et les consultations de médecins généralistes ou spécialistes (3,4%).

Le niveau de revenu explique en partie le renoncement aux soins pour raisons financières, mais au-delà du revenu, c'est également l'histoire de vie des personnes et leurs craintes pour l'avenir qui peuvent expliquer un tel phénomène. Comme l'indique le rapport de la Commission des comptes de la santé : « Tout se passe comme si ces expériences de précarité formaient les rouages d'un même mécanisme de construction d'une vulnérabilité de long terme. La précarité apparaît multifactorielle, toutes ses dimensions ayant une influence négative sur l'accès aux soins pour raisons financières, à niveau de revenu donné [...]. Que les difficultés liées à l'accès à l'emploi soient présentes, passées ou probables, elles augmentent le risque de renoncer à des soins [...]. Ce cumul de vulnérabilités sociales apparaît alors comme le facteur le plus important du renoncement aux soins, ceci quels que soient les soins concernés. »

L'offre de soins peut aussi influencer le renoncement pour raisons financières dans les segments de l'offre où les tarifs sont libres, permettant des dépassements d'honoraires parfois très élevés. Ainsi, les renoncements aux soins dentaires sont plus fréquents dans les départements où les tarifs sont les plus élevés. Au-delà du renoncement aux soins, il convient de souligner les refus de soins des praticiens qui touchent principalement les bénéficiaires de la CMU. De nombreuses enquêtes ont montré l'ampleur des refus de soins³⁰. Selon la dernière enquête du Fonds CMU³¹, un

30. Chadelat J.-F., 2006, « Les refus de soins aux bénéficiaires de la CMU », 4^e rapport d'évaluation de la loi CMU, 2009.

31. « Refus de soins : le testing 2009 », Fonds CMU, 2009.

quart des médecins refusent des patients parce qu'ils sont bénéficiaires de la CMU. Ce pourcentage est plus élevé chez les dentistes (32%), les ophtalmologues (31 %), généralistes et gynécologues de secteur 2 à honoraires libres (respectivement 33 % et 40%).

Des progrès importants restent à réaliser en matière d'éducation de base et d'accès à la formation continue

L'accès à l'éducation et à la formation professionnelle constituent deux enjeux primordiaux de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En matière d'éducation, le taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études est resté stable entre 2000 et 2010, autour de 13 % (tableau 21). Dans une étude récente³², l'INSEE montre que les jeunes sortant sans qualification du système scolaire éprouvent des difficultés plus grandes que les autres jeunes dans leur insertion sur le marché du travail et que ces inégalités perdurent. Ainsi, parmi ceux sortis du système éducatif depuis moins de cinq ans en 2010, 11 % des diplômés du supérieur se déclarent au chômage, contre 23 % des diplômés du secondaire et 44 % de ceux non-diplômés ou diplômés uniquement du brevet des collèges³³.

En matière de formation professionnelle, l'ONPES fait le constat lors de chacun de ses rapports annuels des inégalités d'accès au détriment des personnes qui en auraient le plus besoin, de sorte qu'aucun « rattrapage » n'est réellement possible. Un tiers des personnes ayant un diplôme du supérieur déclare avoir suivi au moins une formation au cours des douze derniers mois, alors que ce n'est le cas que d'une personne non diplômée sur dix³⁴.

Tableau 21

Le taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études de 2000 à 2010

	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de sortants du système scolaire à faible niveau de qualifications	13	12	12	12	13	12	12	13

Champ : France métropolitaine.

Sources : Eurostat.

32. « Être sans diplôme aujourd'hui en France : quelles caractéristiques, quel parcours et quel destin ? », *Économie et Statistique* n° 443, 2011.

33. Le Rhun B. et Pollet P., 2011, « Diplômes et insertion professionnelle », *France portrait social* INSEE.

34. « Bilan formation-emploi », novembre 2011, INSEE, http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=form-emploi®_id=0

Crise économique, emploi, pauvreté et système social

Ce chapitre présente les effets de la crise sur l'emploi et le chômage en France et en Europe. Il analyse les marges de manœuvre des acteurs locaux dans un contexte où l'économie française enregistre la plus grave récession de son histoire récente, avec une chute du PIB de 2,6 % en 2009, sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale. Il analyse également les attentes des Français en matière de protection sociale.

Les effets de la crise économique sur l'emploi en France et en Europe¹

La crise économique a renforcé la précarité de l'emploi

Les destructions d'emploi consécutives à la crise

Entre 2007 et 2009, la crise a coûté plus de 500 000 emplois à l'économie française dans le secteur marchand non agricole.

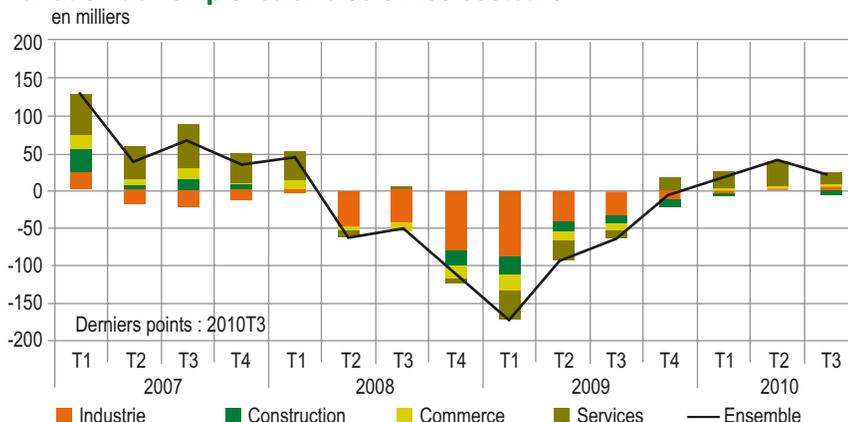
Dans ce secteur, 189 000 emplois ont été détruits durant la seule année 2008 (graphique 8). En 2009, 341 000 suppressions d'emplois additionnelles ont été enregistrées. Les pertes d'emplois ont été particulièrement prononcées dans l'intérim. Toutefois, alors même que la crise de 2008-2009 a été beaucoup plus sévère que celle de 1993 en termes de recul de l'activité, relativement, elle se caractérise par une moindre destruction d'emplois, concentrée par contre sur une période de temps beaucoup plus courte.

Avec le retour de la croissance en 2010, la reprise de l'emploi intérimaire s'est confirmée jusqu'au 1^{er} trimestre 2011, franchissant ainsi la barre des 600 000 postes, avant de se stabiliser au 2^e trimestre 2011. À partir du 3^e trimestre, l'emploi intérimaire commence de nouveau à se replier (-0,4 % en octobre et -1,4 % en novembre). En 2011, les effectifs salariés ont recommencé à augmenter, même si dans la plupart des secteurs l'emploi reste très en deçà des niveaux d'avant-crise.

1. Cette partie s'appuie sur les résultats de l'étude « Les effets de la crise sur la population active, l'emploi, le chômage et la pauvreté », commanditée au BIPE par l'ONPES, novembre 2011.

Graphique 8

Variation de l'emploi salarié selon les secteurs



Sources : INSEE.

La flexibilisation de l'emploi augmente le risque de précarité

Face à la crise, les entreprises se sont adaptées en utilisant les mécanismes de flexibilisation interne et externe de l'emploi à leur disposition selon quatre voies différentes :

- les dispositifs assouplis de chômage partiel qui ont concerné jusqu'à 270 000 personnes au deuxième trimestre 2009² ;
- la flexibilisation de l'emploi, via l'intérim, les CDD ou le recours à d'autres formes de prestations externes, qui a permis aux entreprises de s'ajuster à la charge d'activité ;
- la baisse du recours aux heures supplémentaires, auparavant largement utilisées, qui a induit une baisse de la durée globale du travail ;
- le développement de nouvelles formes d'emploi et d'activité non salariés (contractuel ou occasionnel).

La diffusion du sous-emploi

Cette flexibilisation de l'emploi a eu pour conséquence de diffuser plus largement le sous-emploi³ préexistant sur le marché du travail. En 2009, il, représente près de 5,5%

2. « Le recours au chômage partiel entre 2007 et 2010 », *DARES analyses* n° 004, janvier 2012.

3. Le sous-emploi concerne les personnes actives occupées au sens du BIT qui remplissent l'une des conditions suivantes : 1. elles travaillent à temps partiel, souhaitent travailler davantage pendant la période de référence utilisée pour définir l'emploi et sont disponibles pour le faire, qu'elles recherchent activement un emploi ou non ; 2. elles travaillent à temps partiel (et sont dans une situation autre que celle décrite ci-dessus) ou à temps complet, mais ont travaillé moins que d'habitude pendant une semaine de référence en raison de chômage partiel, ralentissement des affaires, réduction saisonnière d'activité ou mauvais temps. Le sous-emploi se mesure à l'aide de l'enquête Emploi.

de l'emploi total, soit 1,4 million de personnes (tableau 22). Il est passé de 4,6% au 1^{er} trimestre 2008 à 6% au 4^e trimestre 2010, avant de légèrement diminuer pour atteindre 5,3 fin 2011⁴. Selon une tendance constante au cours de la précédente décennie, les femmes, en particulier les plus jeunes, sont les plus concernées par ce phénomène et les plus exposées au temps partiel subi (presque 3 fois plus parmi les employés et plus de 2 fois plus parmi les ouvriers).

Tableau 22

Le sous-emploi au sens du BIT en 2009

	Effectifs en sous-emploi (en milliers)			Taux de sous-emploi dans l'emploi total (en %)		
	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble
Ensemble	1 019	407	1 426	8,3	3,0	5,5
Dont :						
Employé	697	77	775	12,0	4,4	10,3
Ouvrier	106	183	288	10,9	4,0	5,2

Lecture : En moyenne en 2009, 288 000 ouvriers sont en situation de sous-emploi, soit 5,2% de l'ensemble des ouvriers.

Note : Ces indicateurs appartiennent à la liste des indicateurs préconisés par le rapport « Niveaux de vie et inégalités sociales » du CNIS.

Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes en emploi de 15 ans ou plus (âge au 31 décembre).

Sources : INSEE, enquêtes Emploi du 1^{er} au 4^e trimestre 2009.

Une chute de l'emploi à durée indéterminée

On observe depuis la crise une accentuation de la tendance à la baisse de la part des emplois en CDI (graphique 9). Le taux d'entrée dans ce type de contrat est structurellement plus faible que celui en CDD. Toutefois, alors que le ratio était de un sur deux environ au début des années 2000, à partir de mi-2007, le taux d'entrée en CDI diminue dans les entreprises de 10 à 49 salariés. Pendant la période 2008-2009, années de ralentissement puis de récession économique, le taux d'entrée en CDD diminuent également mais à une vitesse moindre et repart à la hausse plus rapidement et plus intensément ensuite avant de se stabiliser. Au final, seules les PME recrutaient encore beaucoup début 2011, en privilégiant les contrats à durée déterminée.

Précarité de l'emploi et pauvreté en emploi : des liens étroits

Selon une étude de la Commission européenne⁵, la France se caractérise par un taux de transition⁶ de l'emploi temporaire vers l'emploi permanent de 17%, soit le taux le plus faible de l'Union européenne. Cela met en évidence le degré élevé de segmentation du marché du travail et se traduit par un taux de pauvreté en emploi

4. À partir de 2008, la formulation de la question sur le souhait de travailler un plus grand nombre d'heures utilisée pour le calcul du sous-emploi ainsi que la définition du sous-emploi ont été modifiées pour se rapprocher du concept au sens du BIT.

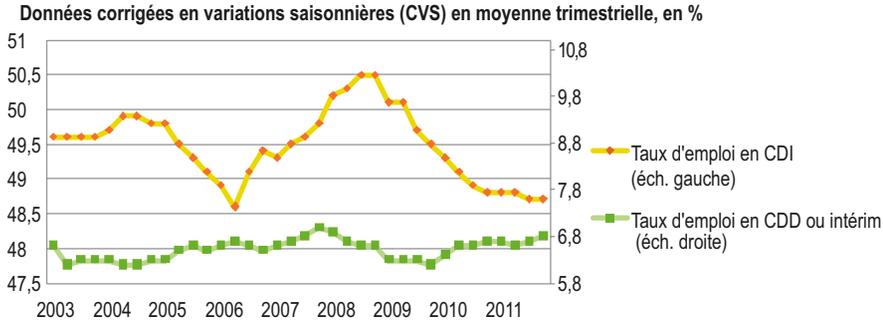
5. « Employment and social developments in Europe in 2011 », décembre 2011 : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=6176&type=2&furtherPubs=no>

6. C'est la proportion de salariés en emploi temporaire l'année N qui sont passés en emploi permanent l'année suivante.

trois fois plus élevé pour les salariés en contrats précaires que pour ceux en CDI (graphique 10). Ce risque est très supérieur pour les familles monoparentales et pour les ménages en très faible intensité d'emploi.

Graphique 9

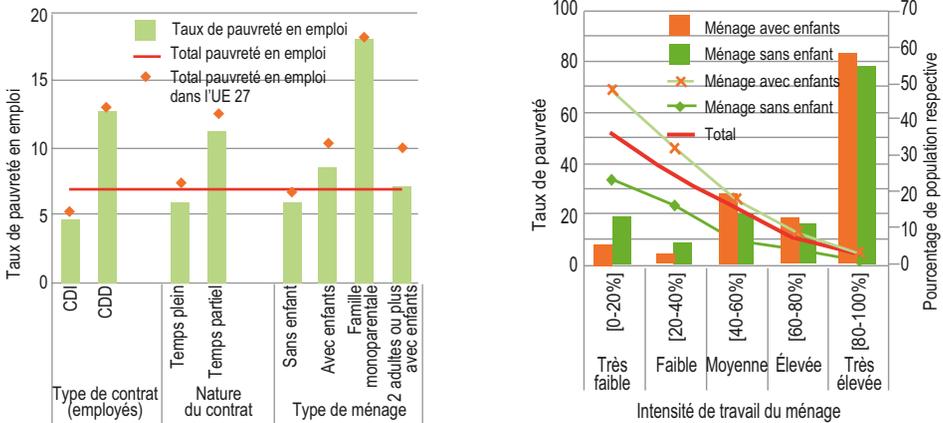
Taux d'emploi en CDI et en CDD ou intérim des 15-64 ans de 2003 à 2011



Note : Le taux d'emploi en CDI est le rapport entre le nombre d'actifs occupés en CDI et la population totale. Idem pour le taux d'emploi en CDD ou intérim. Ne sont pas détaillés ici les autres types d'emploi (non-salariés, apprentis).
 Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 à 64 ans.
 Source : INSEE, enquête Emploi.

Graphique 10

Pauvreté et pauvreté en emploi en France en 2009 (en %)



a. Taux de pauvreté en emploi selon le type d'emploi et de ménage.

b. Taux de pauvreté par type de ménage selon l'intensité d'emploi.

Sources : Eurostat, EU-SILC, 2009, revenus année 2008, in « Employment and Social developments in Europe 2011 », European Commission.

La hausse du chômage touche particulièrement les publics les plus fragiles

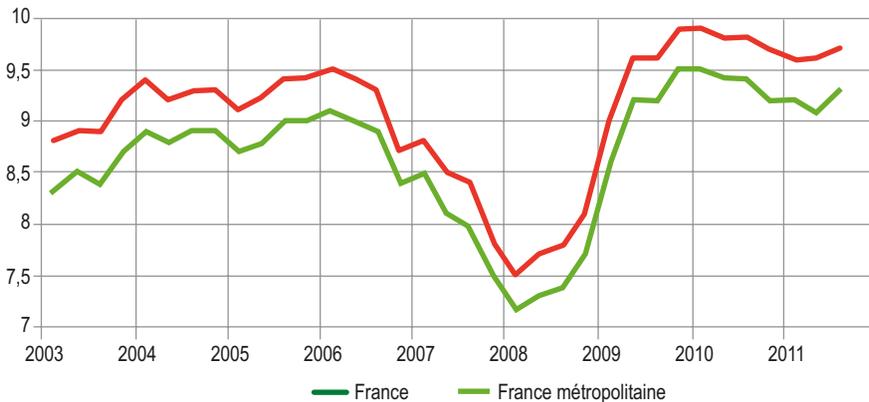
L'accélération de la hausse du chômage

Après le retournement de la conjoncture économique de mi-2008, le chômage a fortement augmenté à partir de 2009. Alors que le taux de chômage en France métropolitaine avait atteint début 2008 son niveau le plus bas (7,4 % de la population active), il s'est hissé à 9,1 % en 2009 puis, après une légère baisse du 1^{er} trimestre 2010 au 2^e trimestre 2011, il a à nouveau progressé pour atteindre 9,4 % de la population active (9,8 % France entière) au 4^e trimestre 2011 (graphique 11). Selon l'INSEE, cette hausse risque de s'accroître pour atteindre, mi-2012, 9,6 % en France métropolitaine (10,0 % France entière).

Graphique 11

Taux de chômage au sens du BIT de 2003 à 2011

Données corrigées des variations saisonnières (cvs) en moyenne trimestrielle, en %



Estimation à +/- 0,3 point près du taux de chômage.

Estimation à +/- 0,3 point près de l'évolution du taux de chômage d'un trimestre à l'autre.

Champ : Population des ménages, personnes de 15 ans ou plus.

Source : INSEE, enquête Emploi.

Le chômage et son « halo »

La grande variété des situations dans lesquelles se trouvent les personnes rend parfois délicate leur répartition entre chômeurs, actifs occupés et inactifs. La notion de halo du chômage a été utilisée dès les années 1980 par l'INSEE pour appréhender ces situations intermédiaires dont l'importance est loin d'être négligeable.

Ainsi, certaines personnes inactives déclarent vouloir travailler. Cependant, elles ne sont pas répertoriées comme chômeurs car elles ne satisfont pas l'un ou l'autre critère retenu. On les désigne parfois par l'expression de « travailleurs découragés ». Au 3^e trimestre 2011, en plus des 2 533 000 personnes recensées comme chômeurs au sens du BIT, l'INSEE dénombre 843 000 inactifs (au sens du BIT) qui déclarent vouloir travailler, soit presque 25 % du total des personnes sans emploi souhaitant travailler.

D'autres personnes occupent un emploi mais travaillent involontairement moins que la durée normale de travail. Elles sont en sous-emploi, c'est-à-dire en partie en chômage. D'ailleurs, une fraction d'entre elles relève d'un dispositif de chômage partiel déclenché par une réduction temporaire de l'activité de l'entreprise qui les emploie. D'autres occupent des emplois à temps partiel faute de trouver un poste à plein temps. L'INSEE estime qu'au 3^e trimestre 2011, la part des personnes en situation de sous-emploi s'établissait à 5,3 % des personnes en emploi (4,9 % pour le temps partiel subi et 0,4 % pour le chômage partiel). Cela touche alors 1 361 000 personnes dont presque les trois quarts sont des femmes.

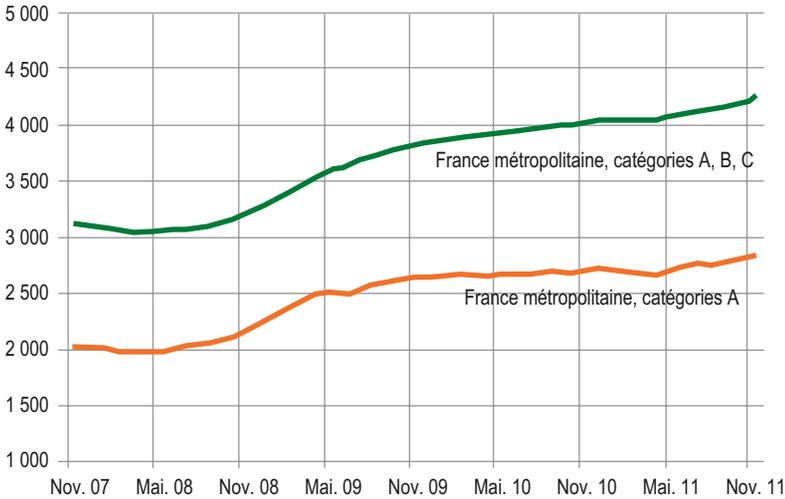
La notion de chômage déguisé est également utilisée. Elle recouvre des situations d'inactivité ou d'emploi qui sont en réalité très proches des situations de chômage. Cela correspond, par exemple, aux bénéficiaires de certains dispositifs publics de formation, d'emploi aidé, d'invalidité, de préretraite, etc.

Les données portant sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi confirment ce constat. Alors que leur nombre (en catégorie A) était passé sous la barre des 2 millions au 2^e trimestre 2008, il a fortement progressé en 2009 et en 2010 pour atteindre 2,7 millions fin 2010 (graphique 12). Le nombre de demandeurs d'emploi de catégories⁷ A, B et C est, lui, passé de 3 millions en 2008 à 3,8 millions fin 2009 pour atteindre 4,3 millions fin 2011.

7. Les demandeurs d'emploi sont classés en catégories par Pôle emploi. Il y en a trois principales : catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ; catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (c'est-à-dire de 78 heures ou moins au cours du mois) ; catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (c'est-à-dire de plus de 78 heures au cours du mois).

Graphique 12

Demandeurs d'emplois inscrits en fin de mois à Pôle emploi (cvs-cjo en milliers) de 2007 à 2011



Sources : DARES.

La mesure du chômage

La mesure du chômage repose sur les conventions établies par le Bureau international du travail (BIT) : être sans travail, être disponible pour travailler, rechercher effectivement un emploi. La mesure du phénomène implique de préciser davantage ces conditions.

Les pays de l'Union européenne ont adopté une interprétation commune de ces critères. La situation de chômage est ainsi appréciée par rapport à une semaine de référence au cours de laquelle la personne doit : ne pas avoir travaillé ne serait-ce qu'une heure, être disponible pour travailler dans un délai de deux semaines ; avoir entrepris des démarches de recherche d'emploi au cours des quatre semaines précédentes. La seule inscription dans un service public de placement n'est pas suffisante.

La mesure du chômage, selon ces critères, est fondée sur l'exploitation d'enquêtes périodiques. En France, l'enquête Emploi, réalisée par l'INSEE auprès d'un échantillon représentatif de la population des ménages ordinaires, permet de distinguer les chômeurs, les actifs occupés et les inactifs. Ces informations fondent la mesure officielle du chômage. L'indicateur de référence qui en résulte, notamment le taux de chômage, sert à analyser les évolutions du marché du travail.

Le service public de placement, Pôle emploi, enregistre, d'une part, les demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi classés en trois catégories (A, B, C) selon qu'ils ont ou non une activité réduite et, d'autre part, les demandeurs d'emploi non tenus de faire de tels actes du fait d'une situation particulière (formation, maladie, en convention de reclassement, etc.).

Les deux approches, statistique et administrative, du chômage ne concordent pas entièrement. Certains demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi ne sont pas considérés comme des chômeurs au sens du BIT, par exemple, ceux qui exercent des activités réduites (catégories B et C). Inversement des personnes sont considérées comme chômeurs au sens du BIT, bien qu'elles ne soient pas inscrites comme demandeurs d'emploi. En effet, si l'inscription ouvre des droits, elle n'est pas obligatoire.

Une forte hausse du chômage de longue durée

Le chômage de longue durée, de plus d'un an, ne constitue pas un phénomène nouveau en France où il est à un niveau élevé depuis le début des années 1980. Fin 2011, il touche 3,9% de la population active et 42% des chômeurs BIT, soit plus d'un million de personnes (tableau 23). Par ailleurs, en janvier 2012, plus de 1,6 million de demandeurs d'emploi sont inscrits en catégories ABC depuis plus d'un an.

Tableau 23

Indicateurs de chômage de longue durée

	Chômeurs au sens du BIT(a) (2011 T4)	Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories ABC(b) (janvier 2012)
Nombre de chômeurs de longue durée (milliers)	1 103	1 621
Taux de chômage de longue durée (%)	3,9	NS
Part du chômage de longue durée (%)	42	38,1
Ancienneté moyenne de chômage (mois)	14,4	15,4

Champ : France métropolitaine.

Source : Enquête Emploi de l'INSEE, estimation DARES(a) ; Pôle emploi(b).

Dans son dernier rapport⁸, le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) a également recours à la notion de chômage récurrent⁹. Cet indicateur permet de compléter la notion de chômage de longue durée en appréhendant le caractère plus ou moins durable de l'insertion sur le marché du travail et en mettant en évidence les périodes d'emploi, de chômage, d'inactivité ou de formation professionnelle. En élargissant la définition du chômage de longue durée aux demandeurs d'emploi ayant au moins 12 mois d'inscription dans les 18 derniers mois, le COE estime que «le nombre de chômeurs de longue durée (catégories ABC) s'élève à 2,11 millions en décembre 2010, soit 51,5% des demandeurs d'emploi. Pour huit demandeurs d'emploi sur dix ayant été inscrits au moins 12 mois au cours des 18 derniers mois, la première inscription au chômage est antérieure à deux ans. Elle est même antérieure à huit ans pour 36% (dont les trois quarts ont été inscrits plus de la moitié du temps depuis cette première inscription)».

En France la crise économique a provoqué, comme dans les autres pays européens, une forte hausse du chômage de longue durée, supérieure à celle du chômage global. Alors que le nombre de chômeurs augmentait de 18% entre 2007

8. «Le chômage de longue durée», rapport du Conseil de l'orientation pour l'emploi (COE), décembre 2011.

9. Le Conseil national de l'information statistique (CNIS) définit le chômage récurrent comme «la situation de personnes qui sont à nouveau au chômage alors qu'elles avaient connu une autre situation (en général trouvé un emploi) suite à une première période de chômage (cycle chômage – emploi – chômage, éventuellement répété)».

et 2011, le nombre de chômeurs de longue durée progressait, lui, de près de 23 % (tableau 24).

Tableau 24

Indicateurs de chômage au sens du BIT

Nombre de chômeurs (en milliers)	2007	2010	2011 (T4)	Évolution 2007/2011
Nombre de chômeurs (en milliers)				
Ensemble	2 224	2 653	2 628	+18,1
Longue durée	867	1 043	1 066	+22,9
Taux de chômage (en %)				
Ensemble	8,0	9,4	9,3	+1,3
Longue durée	3,1	3,7	3,8	+0,7
Part du chômage longue durée	40,4	40,3	41,5	+1,1

Sources : Enquête Emploi INSEE et estimation DARES.

À politique de l'emploi constante, cette forte hausse du chômage de longue durée risque d'exclure une part croissante de la population du marché du travail et de la maintenir durablement dans la pauvreté. En effet, si les liens entre chômage long et pauvreté sont relativement peu documentés, il apparaît néanmoins que les chômeurs de longue durée, surtout ceux qui ont épuisé leurs droits à indemnisation, sont particulièrement exposés à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

Une hausse du chômage des jeunes particulièrement prononcée

La crise économique amplifie les difficultés récurrentes d'insertion des jeunes sur le marché du travail. Si la hausse du chômage en 2008 et 2009 a concerné toutes les tranches d'âge, les jeunes de moins de 25 ans ont été particulièrement touchés par la dégradation de la conjoncture économique. Le taux de chômage des actifs de moins de 25 ans a augmenté de 6,3 points entre début 2008 et fin 2009, pour atteindre 24,3 % (22,5 fin 2011), tandis que celui des 25-49 ans augmentait dans le même temps de 2 points pour atteindre 8,8 % fin 2009 (8,9 % fin 2011) (graphique 13). Plus souvent en situation de recherche d'emploi et travaillant plus fréquemment en intérim que leurs aînés, les jeunes ont d'abord été plus fortement touchés par la baisse de l'emploi et la très forte baisse de l'intérim. Ils ont ensuite bénéficié de la reprise des embauches et du rebond rapide de l'intérim dès la fin 2009. Le taux de chômage en ce qui les concerne a ainsi baissé au cours de l'année 2010, alors que celui des 25-49 ans est resté stable.

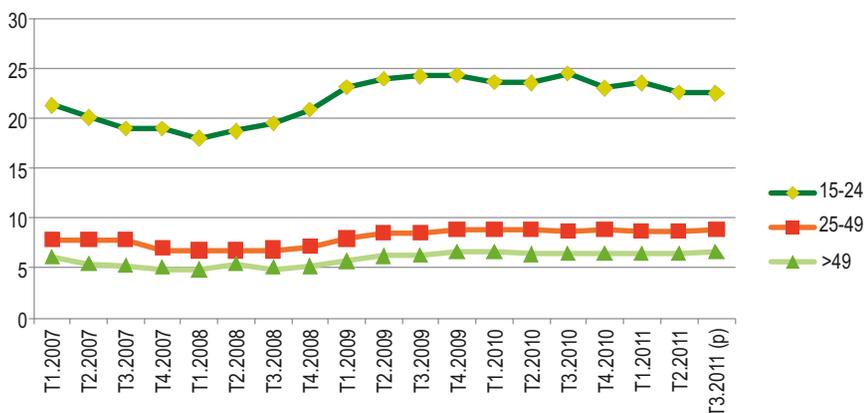
Les jeunes sont par ailleurs exposés à des difficultés spécifiques telles que des durées d'emploi plus courtes et des contrats plus précaires. Parmi les salariés du secteur privé ou des entreprises publiques âgés de 15 à 29 ans, 31 % ont un contrat temporaire (intérim, contrat à durée déterminée) contre 13 % pour l'ensemble

des salariés (+3 points entre 2009 et 2010)¹⁰. Or certaines études montrent que l'accumulation de contrats courts et précaires détériore la capacité à trouver *in fine* un emploi stable¹¹.

Ces différents constats masquent toutefois une grande hétérogénéité des parcours. Les enquêtes du Céreq montrent une inégalité d'accès à l'emploi selon le diplôme, encore plus nette entre diplômés et non-diplômés. En 2010, 73% des jeunes sortis de formation initiale en 2007 sont en emploi, 85% parmi les diplômés de l'enseignement supérieur, 48% parmi les non-diplômés¹². Les non-diplômés sont aussi ceux qui ont le plus subi les effets de la crise. En 2010, trois ans après avoir quitté le système éducatif, ils connaissent un taux de chômage de 40%, de 7 points supérieurs à celui des jeunes sortis de formation initiale en 2004. Dans le même temps, le taux de chômage pour l'ensemble des jeunes sortis de formation initiale est passé de 14% à 18%.

Graphique 13

Taux de chômage par tranche d'âge (en%)



(p) résultats provisoires.

Champ : Métropole et Dom, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus.

Sources : INSEE.

D'après l'OCDE, deux catégories de jeunes présentent des difficultés spécifiques : les « laissés pour compte », sortis du système scolaire sans diplôme et qui ne sont ni en emploi ni en formation, et les « jeunes en mal d'insertion », « mal » diplômés. Selon le classement de l'OCDE, la France se trouve au-dessus de la moyenne pour ces catégories, juste derrière l'Espagne et le Portugal (graphique 14).

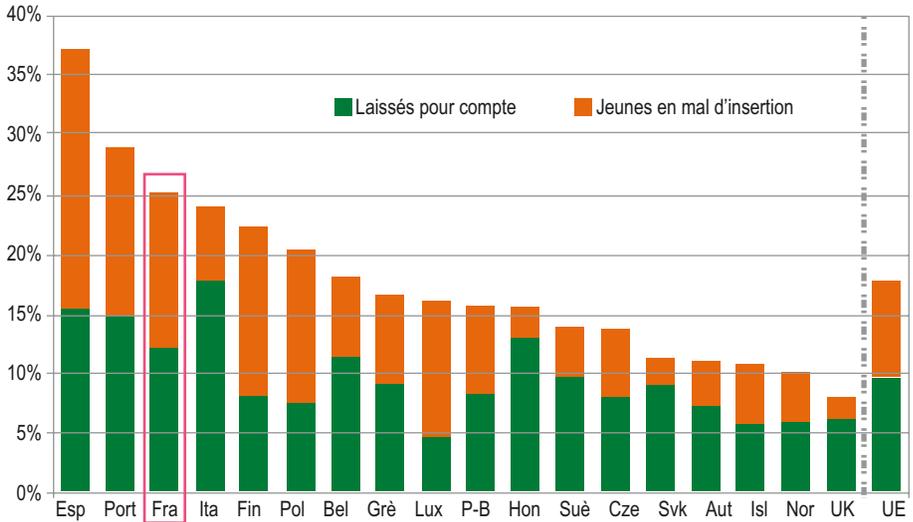
10. « Emploi et chômage des 15-29 ans en 2010 », *DARES analyses* n° 39, mai 2011.

11. Calavrezo O., 2008, « The effects of fixed-term employment spells on the integration of school-leavers on the labor market : evidence from France », *International journal of quality research*, vol. 1, n° 4.

12. « Le diplôme : un atout gagnant pour les jeunes face à la crise », *Bref* n° 283, mars 2011.

Graphique 14

Part des «jeunes en risque» en 2007 parmi les 15-29 ans ayant quitté l'école en 2005



Sources : OCDE d'après EU-SILC 2005-2007.

Dans ce contexte, l'alternance et l'apprentissage représentent une réponse visant à faciliter la transition entre la fin des études et le premier emploi. De fait, des études ont montré que, toutes choses égales par ailleurs, l'apprentissage augmente de 7 points la probabilité d'être en emploi trois ans après la fin de la scolarité par rapport au fait d'avoir obtenu le même diplôme par voie scolaire¹³. Au-delà des difficultés d'insertion professionnelle, les jeunes subissent de plus en plus un «déclassement» par rapport à leur niveau de qualification. Ce phénomène a des répercussions sur les moins diplômés, qui subissent un «effet d'éviction», ce qui rend le déclassement inefficace sur le plan économique et dommageable sur le plan social.

13. Abriac D., Rathelot R. et Sanchez R., 2009, «L'apprentissage, entre formation et insertion professionnelles», *Formations et emploi*, INSEE.

Comparaisons internationales de la situation des jeunes sur le marché du travail

Le taux de chômage des jeunes en France est plus élevé que chez nos voisins européens. Celui des 15-29 ans en France se situe 0,7 point au-dessus de la moyenne de l'UE à 15, atteignant 17% des jeunes actifs en 2010. Dans la plupart des pays, le taux de chômage des 15-24 ans représente plus du double du taux de chômage global, à l'exception de l'Allemagne, pays où l'apprentissage est largement développé. Avec un ratio de 2,4, la France se trouve dans la moyenne de l'Union européenne.

En 2008, 15,5% des 15-24 ans cumulent études et emploi en France contre 63,3% aux Pays-Bas, 36,8% en Allemagne, 31,5% au Royaume-Uni. Ce cumul, en augmentant la population active par des personnes par définition en emploi, réduit mécaniquement le taux de chômage des jeunes.

Enfin, si l'on rapporte le nombre des jeunes à la recherche d'un emploi à l'ensemble de leur classe d'âge (y compris ceux en cours d'études), la part des jeunes de 15 à 24 ans au chômage est de 8,9%. Avec cet indicateur, qui rend mieux compte de la diversité des situations des jeunes vis-à-vis de l'activité professionnelle, et notamment de la part élevée d'étudiants à ces âges en France, la France se situe dans une position moins défavorable, et notamment dans une position plus favorable que certains pays du Nord de l'Europe (Suède, Finlande) et que le Royaume-Uni.

Part des 15-24 ans au chômage par rapport à l'ensemble de leur classe d'âge en 2010 (sources : OCDE)



Une augmentation du chômage des seniors

La situation des seniors de 55 à 64 ans sur le marché du travail apparaît plus contrastée. D'une part, leur taux d'emploi augmente, y compris au cours de la période couvrant la crise, entre 2008 et 2010, vraisemblablement en lien avec les mesures prises par les pouvoirs publics pour favoriser l'emploi des seniors, notamment la réduction des dispositifs de retrait anticipé d'activité. D'autre part, ils sont victimes

du chômage, puisque le nombre de demandeurs d'emploi de 50 ans et plus inscrits à Pôle emploi (catégories ABC) a progressé de 62% entre fin 2008 et fin 2011, soit une hausse nettement supérieure à celle des autres classes d'âges (+31% tous âges confondus)¹⁴. Mais si les seniors sont relativement moins nombreux au chômage, il est plus difficile pour eux d'en sortir. Comme le note le COE, «alors que les demandeurs d'emploi âgés de 50 ans et plus représentent 19% des demandeurs d'emploi inscrits dans les catégories A, B et C confondus (en moyenne entre août 2010 et juillet 2011), ils représentent 21% des demandeurs d'emploi inscrits depuis 1 à 2 ans et 32% des demandeurs d'emploi inscrits depuis au moins 2 ans (sur la même période)».

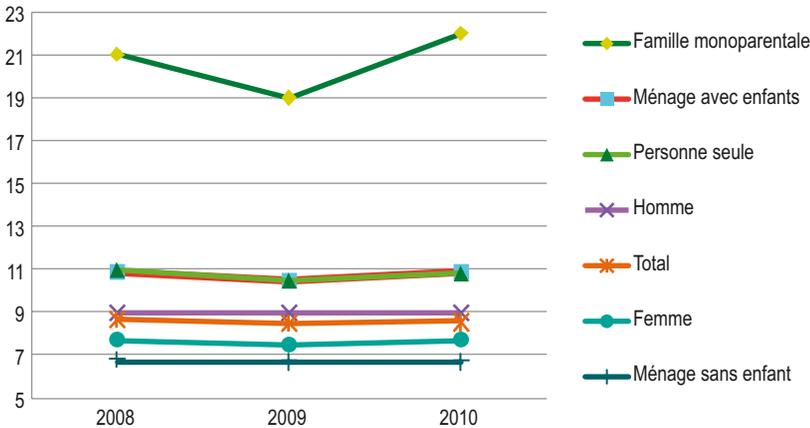
L'Allemagne enregistre une meilleure performance du marché de l'emploi mais au prix d'un bilan social dégradé

Avec la crise, la pauvreté en emploi se développe en Europe

La pauvreté en emploi tend à se développer au sein de l'Union européenne. Selon le Comité de la protection sociale (CPS), en 2010 elle concernait 8% de la population (graphique 15). Le Comité indique également que les familles monoparentales sont les plus touchées par ce phénomène (21,6% en moyenne), ainsi que les salariés précaires (12,9%, contre 5,2% pour ceux en contrats ordinaires).

Graphique 15

Pauvreté en emploi par type de ménage dans l'Union européenne entre 2008 et 2010



Source : Eurostat, EU SILC

14. Cette hausse du chômage des seniors s'explique aussi par la suppression des dispenses de recherche d'emploi.

À l'exception de l'Allemagne, la plupart des pays européens ont connu une forte dégradation de leur marché du travail

Avec la crise économique, la plupart des pays européens, à l'exception de l'Allemagne, ont connu une forte dégradation de leur marché du travail. Alors que la récession a été plus forte en 2009 en Allemagne (-4,7% du PIB) que dans les autres pays européens, la résistance de l'emploi outre-Rhin pendant la première phase de la crise a été spectaculaire. Le taux de chômage n'a quasiment pas augmenté entre 2008 et 2009, passant de 7,3% à 7,5%, contrairement à la plupart des autres pays européens qui ont connu de fortes hausses (11,4% à 18% en Espagne, 7,8% à 9,4% en France, 6,8% à 7,8% en Italie).

La reprise économique engagée en 2010 a également été plus forte outre-Rhin, ce qui a permis de voir le taux de chômage allemand refluer à 5,9% de la population active en 2011, soit un niveau plus bas que ses voisins européens et très nettement inférieur à celui de 2007 (graphique 16). Les autres pays européens ont même vu leur taux de chômage continuer à se dégrader en 2010 et en 2011 : 9,7% en France ou 21,7% en Espagne. Alors qu'une nouvelle année 2011, tout comme les prévisions pour l'année 2012, soulignent largement les meilleures performances du marché du travail allemand du point de vue de l'emploi et du chômage.

Graphique 16

Évolution comparée du taux de chômage en Europe entre 2001 et 2011 (en%)

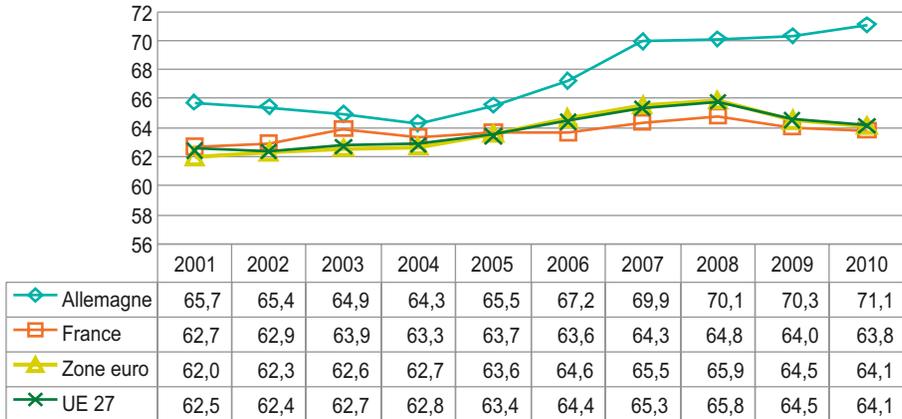


Sources : Eurostat

Le taux d'emploi en Allemagne a enregistré depuis 2004 une hausse constante que la crise n'est pas venue infléchir (graphique 17), passant de 64% en 2004 à 71% en 2010. En France et dans l'ensemble de la zone euro, ce taux est plus faible (autour de 64%) et reste globalement stable sur l'ensemble de la période.

Graphique 17

Évolution du taux d'emploi des 15-64 ans en France et en Allemagne entre 2001 et 2010 (en%)



Sources : Eurostat

Si les réformes structurelles menées en Allemagne à partir du milieu des années 2000 peuvent, en partie, expliquer cette meilleure situation, celle-ci semble également avoir pour origine une plus forte réactivité des pouvoirs publics et des entreprises face au choc économique. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur la convergence France-Allemagne¹⁵, «si le taux de chômage allemand a beaucoup augmenté entre 2000 et 2005 (de 7,5 % à 10,7 %), il a ensuite diminué pour rejoindre le niveau français en 2007. Les marchés du travail des deux pays ont ensuite évolué très différemment pendant la récession». La Cour attribue cette amélioration à l'évolution du coût du travail et à la politique de flexibilisation accrue de l'emploi (cf. encadré). Le taux d'activité¹⁶ allemand est ainsi passé de 71 % à 77 % entre 2000 et 2009, alors qu'en France, il est passé de 68,7 % à 70,7 %. Il en va de même de l'évolution du taux d'emploi¹⁷ des seniors qui a notablement progressé en Allemagne, de 37,6 % en 2000 à 56,2 % en 2009.

15. «Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne», Cour des comptes, mars 2011.

16. Proportion des actifs (personnes travaillant ou recherchant un emploi) dans la population en âge de travailler (15-64 ans)

17. Proportion de personnes occupant un emploi dans la population en âge de travailler (15-64 ans).

Les réformes Hartz en Allemagne

La libéralisation du marché de l'emploi s'est traduite à travers les réformes «*Hartz*» entrées en vigueur entre 2003 et 2005. Elles avaient pour objectif d'inciter à la reprise d'un emploi par un durcissement des conditions de versement de l'allocation chômage (*Arbeitslosengeld*) ou du «revenu minimum d'insertion» (*Sozialhilfe*). Les principaux axes de ces réformes étaient les suivants :

- la réduction de la durée maximale de versement de l'allocation chômage de 32 à 18 mois (24 mois depuis 2008) ;
- la fusion du statut de chômeur de longue durée avec celui d'allocataire du minimum social de base dans une nouvelle allocation, mais à un niveau moindre que la précédente (345 euros depuis 2006 contre 448 euros auparavant) ;
- la possibilité pour l'agence fédérale de l'emploi de sanctionner (réduction ou suppression de l'allocation) des demandeurs d'emploi refusant une offre d'emploi «raisonnable» même en dessous de son niveau de qualification ;
- la subvention des emplois «atypiques» (emplois précaires et intérimaires) ;
- l'accompagnement personnalisé des chômeurs.

Au-delà des mesures structurelles, qui relèvent des grandes orientations de la politique économique, il convient de souligner la plus grande réactivité des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, en particulier des entreprises, face à la crise. Cela explique sans doute une part non négligeable des performances du marché de l'emploi allemand depuis 2008. Comme l'a montré la Cour des comptes dans son rapport annuel 2011, l'utilisation du chômage partiel en France a été trois fois moindre par rapport à l'Allemagne (et à l'Italie), au pic de la crise économique en 2009¹⁸. L'une des explications peut être rattachée à la moindre attractivité du dispositif français malgré sa réforme en 2008 : si l'indemnisation des salariés en chômage partiel en France est en ligne avec son niveau chez nos voisins européens, l'aide versée aux entreprises est nettement inférieure. Il convient également d'observer que le dispositif français de chômage partiel n'est pas aussi incitatif que le dispositif allemand en matière de formation des salariés en chômage partiel, y compris pour les moins qualifiés (cf. encadré). En outre, on a observé qu'en Allemagne les négociations menées entre les partenaires sociaux au niveau des entreprises ont amplifié les effets du dispositif national.

Au total, le pic de chômage partiel en Allemagne a été atteint mi-2009 avec plus de 1,5 million de personnes touchées et une réduction moyenne de leur temps de travail de 31 %.

18. «Le système français d'indemnisation du chômage partiel : un outil insuffisamment utilisé», Cour des comptes, rapport annuel 2011.

Le dispositif allemand de chômage partiel

Le système allemand d'indemnisation du chômage partiel (*Kurzarbeit*), créé dans les années 1950, a été largement assoupli et étendu au début de l'année 2009 pour répondre à la crise économique. Les principaux aménagements résident dans :

- un assouplissement des conditions d'accès : il suffit qu'un seul employé réduise son activité de 10 % pour bénéficier du dispositif de chômage partiel, contre au moins un tiers des employés subissant une baisse d'activité d'au moins 10 % auparavant ;
- un relèvement de la durée du dispositif de 12 à 24 mois ;
- la prise en charge intégrale de la part salariale des cotisations sociales sur les heures chômées par l'agence fédérale pour l'emploi. L'intégralité des cotisations sociales est prise en charge dans le cas où le salarié participe à une formation (à compter du 7^e mois de recours au dispositif, si le salarié ne participe pas à une formation) ;
- la subvention par l'agence fédérale de l'emploi d'un grand nombre de formations pour les salariés en situation d'activité partielle : prise en charge intégrale des coûts de formation en vue de l'obtention d'un diplôme professionnel pour les salariés peu qualifiés, y compris les coûts de transport et les frais de garde d'enfants ; prise en charge des coûts de formation à hauteur de 25 à 80 % selon le type de formation pour les salariés qualifiés.

Le maintien d'un haut niveau d'emplois en Allemagne s'accompagne toutefois d'une hausse de la pauvreté en emploi

Ce soutien de la politique publique de l'emploi a incité les partenaires sociaux allemands à accepter un effort considérable pour préserver l'emploi pendant la crise, à travers une réduction du nombre d'heures travaillées et une baisse de la productivité horaire¹⁹. De ce fait, si les entreprises ont vu leur productivité réduire temporairement, les employés ont dû également réduire leurs salaires. Cela illustre le consensus entre partenaires sociaux sur la nécessité d'un ajustement du marché de l'emploi sans licenciements massifs afin de préserver l'emploi dans les entreprises.

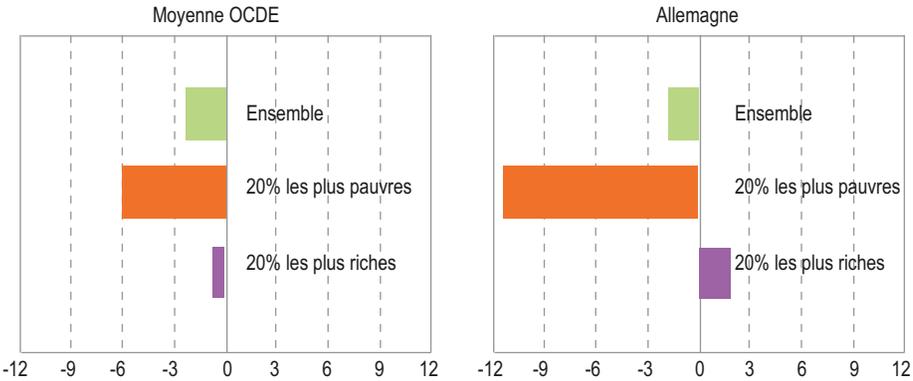
Si les réformes structurelles menées depuis le début des années 2000 ont permis de maintenir un haut niveau d'emplois, elles se sont également traduites par une sensible précarisation de l'emploi (développement des *minijobs*²⁰, baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée...). La part du travail à temps partiel dans l'emploi total est ainsi passée de 14 % en 1995 à 22 % en 2010, faisant ainsi passer le nombre de salariés concernés de 5 à 8 millions. Au total, en Allemagne la masse des heures travaillées a fortement chuté pour les personnes les plus pauvres (de l'ordre de 11 % entre 1985 et 2005), dans une proportion double de celle enregistrée dans l'ensemble des pays de l'OCDE (graphique 18). De même, la part des basses rémunérations

19. Ziemann V., 2010, « Qu'est-ce qui explique la résistance de l'emploi en Allemagne ? », *Trésor Eco* n° 79, octobre.
20. Emplois de 60 heures mensuelles au plus, rémunérés 400 euros par mois, exonérés de charges sociales, qui concernent plus d'un million de personnes.

(inférieures à deux tiers de la médiane des salaires) a considérablement augmenté passant de 15 % en 1995 à 22 % en 2006, mais ce mouvement s'est arrêté ensuite.

Graphique 18

Variation du volume d'heures travaillées selon le revenu des salariés entre 1985 et 2005 (en %)



Sources : OCDE 2011, « Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent », www.oecd.org/els/social/inegalite

Les statistiques européennes et de l'OCDE indiquent par ailleurs que le taux de pauvreté des personnes en âge de travailler est passé en Allemagne de 12,2% en 2005 à 15,6% en 2010, alors qu'il a peu progressé sur la période en France et en Europe (graphique 19). Cela est dû en premier lieu à une exposition grandissante à la pauvreté des personnes sans emploi et, parmi eux, de ceux qui vivent dans des ménages sans aucun emploi.

Tout semble donc avoir fonctionné comme si la conjonction des réformes structurelles menées en Allemagne au milieu des années 2000 et l'arrivée de la crise économique en 2008 avaient abouti à une plus grande précarité des emplois, et en même temps à une dégradation du taux de pauvreté parmi les personnes et ménages sans emploi.

Graphique 19

Taux de pauvreté en Europe en 2005, 2008 et 2010 (années d'enquête) (en %)

Sources : Eurostat (EU-SILC).

La crise économique met sous tension nos systèmes de garantie sociale et les services d'accompagnement des publics les plus en difficulté

Notre système social ne joue que partiellement son rôle de rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Un bilan limité du RSA en matière de lutte contre la pauvreté et de retour à l'emploi

Lors de sa création le 1^{er} décembre 2008, le RSA avait un double objectif : lutter contre la pauvreté des personnes sans emploi et des travailleurs pauvres, et inciter au retour à l'emploi.

En matière de lutte contre la pauvreté, l'objectif du RSA socle est davantage de réduire l'intensité de la pauvreté monétaire que le taux de pauvreté lui-même, dans la mesure où l'allocation garantie par le RSA se situe en dessous du seuil de pauvreté. Le RSA diminuerait l'intensité de la pauvreté de l'ordre de 0,2 point et il augmenterait d'environ 18 % le revenu mensuel médian par unité de consommation des allocataires, même si ce chiffre est sans doute surévalué²¹. Selon une estimation tenant compte de la fiscalité, le RSA aurait permis de réduire légèrement en 2010 le

21. Ce chiffre, qui porte sur les revenus avant impôts, ne prend en compte ni la diminution de la PPE entraînée par le RSA, ni la disparition des dispositifs d'intéressement associés au RMI et à l'API, et tend donc à surestimer l'effet du RSA.

nombre de personnes pauvres (-2%, soit 150 000 personnes) et le taux de pauvreté (-0,2 point). Cet effet relativement faible sur la baisse du nombre de personnes pauvres s'explique en partie par l'importance du non-recours. Si l'ensemble des personnes potentiellement bénéficiaires avaient demandé à bénéficier du RSA, elles auraient été 400 000 à franchir le seuil de pauvreté.

Peu d'effet du RSA sur le retour à l'emploi

Le second objectif du RSA est d'encourager le retour à l'emploi à la fois par une incitation financière (cumul allocation et revenu d'activité) et par un renforcement des dispositifs d'accompagnement et d'insertion. Sur ce plan, le Comité d'évaluation confirme le bilan mitigé établi lors des phases d'expérimentation en 2008. Au-delà de la complexité de l'exercice d'évaluation du retour à l'emploi²², accentuée par la détérioration du marché du travail, le Comité arrive au constat que l'incitation financière au retour à l'emploi, légèrement positive, ne peut pas réellement être confirmée, notamment au regard du RMI. Diverses raisons sont avancées: la dégradation de la conjoncture économique, la méconnaissance du mode de calcul du RSA, l'augmentation peu significative des incitations financières à la reprise d'emploi et la persistance d'obstacles non monétaires à l'insertion durable des bénéficiaires sur le marché du travail. En revanche, la mise en place du RSA n'a pas eu les effets pervers redoutés sur le marché du travail (développement du temps partiel subi, baisse des salaires...).

Un niveau très élevé de non-recours au RSA

Le bilan mitigé du RSA au regard de ses deux objectifs initiaux peut être partiellement relié au niveau très élevé de non-recours, en particulier pour le RSA activité. Le Comité montre que le taux de non-recours estimé est de l'ordre de 35 % pour le RSA socle²³, soit un niveau comparable à celui du RMI, mais il est de 68 % pour le RSA activité seul. Les principales raisons évoquées tiennent au manque de connaissances précises du dispositif et au sentiment de «se débrouiller autrement financièrement» ainsi que, dans une moindre mesure, à la volonté de ne pas dépendre d'une aide sociale ou à la complexité des démarches administratives. Les personnes ne recourant pas à ce dispositif sont éligibles au RSA pour des montants plus faibles en moyenne et sont également plus proches de l'emploi, même si elles connaissent une fréquence élevée d'entrées-sorties d'éligibilité. Le Comité estime que le non-recours au RSA représente une «somme non distribuée de l'ordre de 3,1 milliards d'euros pour le RSA socle et 2,1 milliards d'euros pour le RSA socle et activité et activité seul». Rappelons que les dépenses du RSA représentent environ

22. Le Comité insiste sur le fait qu'avec la généralisation du RSA aucune estimation rigoureuse de l'effet du RSA sur le retour à l'emploi, fondée sur les méthodes statistiques associées à l'expérimentation, n'était possible. Il a donc dû développer des stratégies indirectes pour éclairer cette question.

23. Ce qui représente 15 000 foyers.

6,6 milliards d'euros pour les départements (RSA socle) et 1,3 milliard d'euros pour l'État (RSA socle et activité et RSA activité). Il est par conséquent essentiel d'initier des campagnes d'information à l'adresse des publics concernés et d'améliorer l'évaluation de l'éligibilité, exercice toutefois délicat à conduire compte tenu de la complexité de la prestation et du caractère instable des trajectoires d'éligibilité. Au-delà, il serait sans doute utile de poursuivre les efforts de simplification du dispositif et de renforcer l'incitation financière par une revalorisation des barèmes, comme l'a proposé l'ONPES dans sa contribution²⁴ au rapport du gouvernement sur l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté publié en octobre 2011.

Aller plus loin dans l'analyse du RSA

Face à ce constat nuancé de l'impact du RSA au regard des objectifs initiaux, l'ONPES souligne plusieurs éléments qui appellent la poursuite des investigations, une fois close la procédure d'évaluation nationale proprement dite. Au-delà des effectifs observés à un moment donné, les informations sur les allocataires publiées lors de la conférence nationale d'évaluation révèlent l'importance des flux d'entrée et de sortie dont ces effectifs sont la résultante. Ainsi, entre juin 2010 et juin 2011, le taux de rotation trimestrielle est d'environ un tiers pour le RSA activité seul et de 15 % pour le RSA socle (y compris socle et activité). Une partie de ces mouvements provient du passage de l'une à l'autre composante du RSA que certains foyers connaissent sans sortir du droit payable. Appréhendées sous l'angle des trajectoires, les dynamiques sont diverses : seules 65 % des personnes ayant perçu le RSA socle seul en décembre 2009 en ont été titulaires tout au long de l'année suivante. Pour les allocataires du RSA activité seul, deux trajectoires d'importance équivalente se dessinent, puisqu'à l'horizon d'un an le maintien dans la même composante et l'absence de droit au RSA concerne 44 % du groupe de référence chacune. Cette absence de droit peut s'expliquer par le fait que les ménages concernés disposent désormais de revenus supérieurs au seuil de pauvreté. La persistance dans le dispositif croît avec l'âge et les trajectoires se différencient sensiblement selon le type de ménage : les individus en couple ont plus de chance d'en sortir que les personnes seules, notamment les hommes, ou que les familles monoparentales.

En décembre 2010, parmi les personnes qui étaient allocataires du RSA un an auparavant, 73 % le sont toujours et 27 % ne le sont plus. Sur ces 27 %, 2 % relèvent désormais d'un autre minimum social (ASS, AAH, AER), 8 % sont inscrits à Pôle emploi et ne sont allocataires d'aucun minimum social d'âge actif, et 17 % sont dans une situation autre.

Ces résultats montrent que le RSA, comme le RMI auparavant, remplit plusieurs fonctions. En premier lieu, une prise en charge durable d'une fraction des allocataires qui peut être considérée comme le prélude à l'accès à d'autres prestations sociales,

24. Contribution de l'ONPES et du CNLE au troisième rapport du gouvernement au Parlement : *La Lettre de l'ONPES* n° 6, 2011 : <http://www.ONPES.gouv.fr/La-Lettre-de-l-ONPES-no-6-2011.html>

rendu nécessaire par les difficultés spécifiques que rencontrent ces personnes. Se posent alors pour elles deux questions : celle des formes d'accompagnement appropriées (social, professionnel, socio-professionnel) qui peuvent être proposées, mais aussi celle du niveau de la prestation minimum garantie. Il n'est pas certain que les facteurs défavorables qui entravent la sortie (sûrement l'âge et la charge d'enfant, vraisemblablement l'état de santé et les difficultés de mobilité) puissent être traités dans le cadre d'une intervention sociale par trop destinée à « lever les freins à l'emploi ». La démarche de l'insertion sociale comme mode d'accès à des droits sociaux doit pouvoir être pleinement mise en œuvre afin de restaurer l'autonomie et la dignité des personnes. D'ailleurs, si les processus d'exclusion qui touchent cette population se reflètent dans la tendance à l'intensité accrue de la pauvreté, l'aggravation de la situation économique peut rendre encore plus délicate la réversibilité de sa situation.

En deuxième lieu, le RSA semble ouvrir sur des transitions fragiles, voire incertaines, qui illustrent que l'accès à l'emploi s'opère selon des formes majoritairement précaires : passage du RSA socle au RSA activité, sortie du RSA activité et inscription comme demandeur d'emploi sont parmi les trajectoires de passage d'une situation de pauvreté hors emploi à une situation de pauvreté en emploi ou une sortie temporaire de la pauvreté. De ce point de vue, les approches et stratégies d'action d'insertion vers l'emploi, fondées surtout sur les incitations financières et l'accompagnement, montrent leurs limites. D'ailleurs, les entretiens conduits pour le comité d'évaluation auprès des allocataires du RSA activité soulignent l'ambivalence du discours : la plupart étant partagés entre l'appréciation positive du soutien matériel qui leur est apporté, d'un côté, et le rejet de devoir s'inscrire dans une logique perçue comme l'acceptation par la collectivité d'une précarisation de l'emploi, de l'autre côté. Bien plus, les dénominations d'assistantat parfois utilisées pour désigner le dispositif et ses bénéficiaires sont douloureusement ressenties tant elles portent atteintes à la dignité des personnes. Bien qu'offrant, en termes relatifs, un complément de revenu sans doute non négligeable, les conditions de vie de ces allocataires restent vraisemblablement très difficiles : le RSA activité seul aide à prévenir la grande pauvreté, mais ne permet pas d'amélioration véritable de la situation des personnes.

L'assistance en France : un principe fondateur*

S'appuyant sur la doctrine solidariste portée par Léon Bourgeois, le législateur de la troisième République, en consacrant le principe d'assistance sociale, a assigné à la société une obligation stricte à l'égard des plus défavorisés. Elle part de l'idée que tous les membres de la société doivent restés unis par des liens étroits de solidarité et que les plus favorisés ont une dette à l'égard des plus démunis qu'ils doivent impérativement acquitter. Selon ce principe, l'assistance constitue, pour la collectivité tout entière, non pas une simple obligation morale, mais plutôt une stricte obligation juridique. La collectivité se doit également de mettre en place des services publics destinés à réparer les effets néfastes provenant de la survenance d'un certain nombre de risques sociaux.

Lorsqu'à la Libération furent adoptés les premiers textes sur la sécurité sociale, on a pu penser que la législation d'assistance allait disparaître à terme, car devenue sans objet. Il n'en fut rien et, par le décret de 1953 qui rénova le dispositif, l'assistance devint l'aide sociale. L'institution du revenu minimum d'insertion, en 1988, et du revenu de solidarité active, en 2008, montre bien que le système actuel de sécurité sociale, malgré sa généralisation, présente des lacunes qui laissent sans protection un nombre important d'individus. Dans ce sens, l'aide et l'action sociale apparaissent aujourd'hui comme des composantes à part entière de notre système de protection. Leur rôle est particulièrement important pour répondre aux problèmes posés dans une société dont une fraction importante des membres est affectée par le chômage et la précarité.

C'est parce que le principe de solidarité exige que la société accorde une aide à tous ceux qui en ont besoin qu'ont été instituées un certain nombre de prestations et d'actions en matière sociale. L'histoire a d'ailleurs montré que la mise en œuvre de ce principe était consubstantielle à l'idée de démocratie.

L'aide sociale est composée d'un ensemble de prestations en nature ou monétaire constituant une obligation mise à la charge des collectivités publiques et destinée à faire face aux besoins pour les plus démunis. La caractéristique fondamentale de l'aide sociale réside dans l'articulation d'un droit sans contrepartie pour son bénéficiaire et d'une obligation pour les collectivités publiques.

Trois « modèles d'assistance » se sont succédé au fil du temps. Chacun définit différemment les bénéficiaires et les formes de prise en charge. Le « modèle tutélaire » a été construit comme un substitut aux obligations familiales organisées par le code civil. Après la Seconde Guerre mondiale apparaît un « modèle réparateur » qui vise à couvrir les personnes qui sont dans l'incapacité d'assumer les exigences de la vie collective. Au fil des années 1980, le « modèle intégrateur » cherche à requalifier les personnes dites en difficulté en les dotant des compétences nécessaires pour s'intégrer socialement et professionnellement, et met en place des prestations d'accompagnement et de soutien financier adaptées à chaque individu et organisées en parcours.

* Cf. Borgetto M., Lafore R., 2009, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Ed Montchrestien.

Les diverses réformes des aides au logement n'enrayent pas la hausse du taux d'effort des ménages les plus pauvres

Les aides au logement²⁵, qui représentent près de 16 milliards d'euros en 2010, jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté. L'ONPES avait déjà

25. Elles se composent de l'allocation de logement à caractère familial (ALF), de l'allocation de logement à caractère social (ALS) et de l'aide personnelle au logement (APL).

eu l'occasion de souligner ce point, en montrant que leur impact en termes de redistribution était presque aussi important que celui des minima sociaux²⁶. Or, les modalités de revalorisation des aides au logement peuvent avoir des effets non prévus qu'il convient de souligner, et ce malgré plusieurs grandes réformes mises en œuvre depuis le début des années 1990 (encadré).

Les réformes successives des aides au logement

- Entre 1986 et 1993, la réforme dite du « bouclage » a permis une extension progressive de l'allocation logement à de nouveaux bénéficiaires (intégration des chômeurs de longue durée et des étudiants).
- En 2001, l'alignement des barèmes dans le secteur locatif a permis de réduire les inégalités de montant de l'aide entre bénéficiaires du parc locatif privé et ceux du parc social. Cette réforme s'est faite par un alignement vers le haut et a permis un gain moyen annuel d'environ 200 euros pour les 4,8 millions de bénéficiaires concernés, pour un coût estimé d'un milliard d'euros¹.
- Toutefois, entre 2001 et 2006, le barème des aides au logement n'a pas fait l'objet de revalorisation systématique, qu'il s'agisse des loyers plafonds ou du forfait des charges, de sorte que leur effet solvabilisateur s'est dégradé sur la période.
- En 2007, la loi DALO a permis d'indexer automatiquement les paramètres du barème au 1^{er} janvier de chaque année sur l'évolution de l'indice de référence des loyers. Ce mode d'indexation a constitué un réel progrès, sans pour autant permettre de rattraper le retard accumulé entre 2001 et 2006.
- La loi de finances de 2012 a décidé de limiter la revalorisation des aides au logement à 1 %, ce qui représentera une économie de 160 millions d'euros selon les estimations du ministère du Budget. Cette mesure devrait se traduire par une nouvelle dégradation de la couverture des aides au logement, alors que celles-ci ciblent les ménages les plus modestes. En effet, 99 % des bénéficiaires de ces aides ont un revenu inférieur à deux SMIC et 75 % d'entre eux un revenu inférieur au SMIC.

1. « Les aides personnelles au logement », rapport public annuel 2010, Cour des comptes.

Au-delà des modalités de revalorisation du niveau des aides au logement, s'ajoutent l'inadéquation de la modulation du paramètre des loyers plafonds en fonction de la zone géographique et les inégalités entre locataires du parc social et ceux du parc privé. Comme l'a montré la DREES²⁷, les plafonds en zone I (la plupart des communes d'Île-de-France) sont supérieurs de 23 % aux plafonds en zone III, alors que le loyer libre moyen au mètre carré est plus élevé d'environ 127 % en zone I qu'en zone III. En outre, si le loyer réel de 69 % des bénéficiaires est en moyenne supérieur au loyer plafond, ce taux se situe à 49 % dans le parc social et à 90 % dans le parc privé.

26. Rapport ONPES 2003-2004.

27. « Les aides au logement : des inégalités dans la couverture des dépenses », in *Minima sociaux et prestations sociales en 2009*, DREES, 2011.

Ces éléments se traduisent par une évolution à la hausse des taux d'effort des ménages bénéficiaires des aides au logement. Selon les données du dernier rapport du gouvernement au Parlement sur le suivi de l'objectif de baisse de la pauvreté²⁸, le taux d'effort médian en matière de logement des bénéficiaires d'une allocation logement augmente de 3,4 points entre 2002 et 2008 pour tous les quartiles de revenus, mais il augmente deux fois plus vite pour le quart des allocataires les plus modestes (tableau 25). Entre 2008 (rupture de série) et 2010, le taux d'effort global des ménages a augmenté de 0,5 point et celui du premier quartile de revenus, de 1,7 point, soit une augmentation trois fois plus importante, ce qui traduit une dégradation de la situation des ménages les plus pauvres.

Tableau 25

Taux d'effort médian des bénéficiaires de l'allocation logement par quartile de revenus de 2002 à 2010 (en %)

Quartile	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	16,1	17,5	18,1	19,4	21,0	21,4	«22,3* 23,5»	22,8	25,2
2	20,4	21,8	22,0	22,9	24,1	24,2	«24,0* 17,9»	17,7	18,5
3	26,4	27,6	27,8	28,5	29,1	29,3	«29,0* 19,1»	18,8	19,4
4	22,2	22,2	22,0	22,5	22,4	23,0	«22,8* 18,2»	17,8	18,3
Ensemble	21,6	22,7	22,9	23,7	24,6	24,9	«25,0* 18,9»	18,7	19,4

* Rupture de série : depuis 2008, la CNAF a mené des travaux méthodologiques pour améliorer le mode de calcul des taux d'effort. La nouvelle série obtenue n'est pas comparable à celle fournie précédemment, notamment en ce qui concerne la notion de revenus des allocataires, qui s'appuyait sur la base ressources des allocataires (tandis que la nouvelle série privilégie les revenus déclarés des bénéficiaires).

Notes : Le champ retenu pour le calcul de l'indicateur porte sur les allocataires du parc locatif ou en accession à la propriété au 31 décembre de l'année. Sont exclus les foyers, centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, maisons de retraite ou centres de long séjour, qui représentent des caractéristiques particulières. La population retenue est celle des allocataires des CAF bénéficiaires d'une aide au logement à l'exception des étudiants ne percevant qu'une prestation logement, et des allocataires ou conjoints âgés de 65 ans et plus.

Champ : France entière.

Sources : CNAF, fichiers FILEAS.

Au total, si les aides personnelles au logement représentent un dispositif essentiel de lutte contre la pauvreté, les modalités de revalorisation des barèmes d'attribution réduisent fortement leur pouvoir solvabilisateur.

28. <http://www.solidarite.gouv.fr/actualite-presse,42/brevs,409/documentation-publications,49/rapports,1975/champ-social,1976/lutte-contre-la-pauvrete-et-l,1980/rapport-2011-au-parlement-sur-le,13863.html>

La nécessaire revalorisation des minima sociaux

Depuis une vingtaine d'années, le mode de revalorisation des prestations sociales est passé d'une indexation sur les revenus d'activité à une indexation sur l'évolution des prix (hors tabac). Si des revalorisations spécifiques et ponctuelles ont globalement permis de maintenir le pouvoir d'achat des prestations sociales, à l'exception de l'aide aux parents isolés (API)²⁹, elles n'ont réussi ni à enrayer leur « décrochage » vis-à-vis du SMIC ni à sortir leurs bénéficiaires de la pauvreté monétaire (tableau 26).

Tableau 26

Évolution du pouvoir d'achat des allocataires des principaux minima sociaux d'âge actif de 1990 à 2011

Base 100 en 1990

	RMI/RSA socle non majoré	API/RSA socle majoré	ASS	AAH
1990	100,0	100,0	100,0	100,0
1995	100,2	100,8	97,1	100,1
2000	103,5	98,4	104,5	104,2
2005	102,9	98,3	103,1	104,2
2006	103,1	98,5	103,3	104,4
2007	103,4	98,7	103,6	104,7
2008	102,2	97,0	102,4	103,0
2009	103,6	99,8	103,8	106,9
2010	103,3	99,5	103,5	110,0
2011	102,6	98,9	102,9	112,5

Champ : France métropolitaine.

Sources : DREES, INSEE.

Certes, les mesures de revalorisation de 25 % sur 5 ans de l'AAH et du minimum vieillesse adoptées en 2007 ont permis d'augmenter sensiblement le pouvoir d'achat des bénéficiaires de ces prestations sociales. Mais, d'autres prestations ont pâti du mode d'indexation et de l'absence de mesures spécifiques de revalorisation de longue date, alors même que certaines d'entre elles ciblent des personnes très fortement touchées par la pauvreté, voire la grande pauvreté.

C'est principalement le cas du RSA socle majoré (ex-API), qui concerne essentiellement des femmes seules avec enfants, et du RSA socle non majoré (ex-RMI), dont les individus isolés sans personne à charge représentent près des deux tiers des bénéficiaires. Face à ce constat, le CNLE s'est prononcé, à la suite

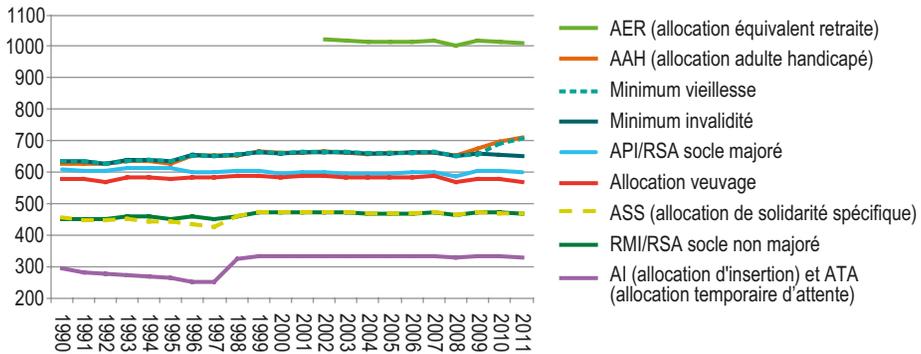
29. L'API est désormais intégrée dans le RSA (RSA socle majoré).

du rapport du gouvernement, pour une revalorisation de 25 % du RSA durant le prochain mandat présidentiel³⁰.

La hiérarchie des minima sociaux reste de ce point de vue identique. L'allocation d'insertion (devenue ATA en 2006), réservée depuis 1992 aux détenus libérés de prison et aux réfugiés ou demandeurs d'asile, suivie de l'ASS et du RMI sont les allocations dont le montant est le plus faible. L'allocation équivalent retraite est de loin celle dont le montant est le plus élevé (graphique 20).

Graphique 20

Évolution des montants des minima sociaux pour une personne seule entre 1993 et 2011



Sources : DREES, INSEE (euros constants année 2011).

Si l'on rapproche, pour l'année 2009, le seuil de pauvreté à 40 % (soit 640 euros) des montants des minima sociaux pour une situation familiale donnée, on note qu'aucun dispositif, hormis l'allocation équivalent retraite, l'AAH et le minimum vieillesse, ne permet à lui seul de passer au-dessus du seuil de pauvreté à 40 %. Dans certains cas, comme pour l'allocation de solidarité spécifique ou le RSA activité, le plafond de ressources déterminant l'ouverture du droit peut être supérieur, pour faciliter le cumul avec d'autres revenus, notamment d'activité. Cette comparaison pour être complète devrait cependant intégrer dans les revenus disponibles des allocataires les autres prestations perçues pour mieux appréhender leur niveau de vie, mais pointe néanmoins une réelle difficulté des minima sociaux à jouer leur rôle dans la lutte contre la pauvreté.

L'étude comparée de l'évolution des principaux minima sociaux et du SMIC pose un constat tout aussi éclairant. En 20 ans, le RMI/RSA, l'ASS et l'AAH ont tous trois décroché de manière significative par rapport au SMIC (tableau 27). Dit autrement,

30. Cf. *La Lettre de l'ONPES* n° 6, 2011 précitée et l'avis du CNLE du 2 décembre 2011 : <http://www.cnle.gouv.fr/2-decembre-2011-Avis-du-CNLE-sur.html>

les minima sociaux liés à la solidarité nationale ne suivent pas l'évolution du salaire minimum horaire, ce qui ne peut qu'interroger sur la place de la solidarité dans notre société. En évolution, le RSA socle non majoré (qui a fait suite au RMI) a perdu plus de 5 points entre 1990 et 2011. Cette perte relative est le fruit d'une érosion continue et régulière de ce minimum par rapport au SMIC tout au long de cette période. Il en est de même pour l'ASS. Par contre, pour le RSA socle majoré (qui a pris le relais de l'API), la perte relative s'est concentrée sur la période 1990-2000 (-6,3 points) pour ralentir ensuite, et pour l'AAH la détérioration relative s'est essentiellement faite au cours de la période 1990-2008 (-6,5 points).

Tableau 27

Évolution des principaux minima sociaux par rapport au SMIC* entre 1990 et 2011 (en %)

	RMI/RSA socle non majoré	API/RSA socle majoré	ASS	AAH
1990	48,7	64,9	48,7	67,8
2000	46,2	58,6	46,3	64,8
2006	44,6	56,9	44,7	62,9
2007	44,3	56,4	44,4	62,4
2008	43,7	55,3	43,7	61,3
2009	43,5	55,9	43,6	62,5
2010	43,6	55,9	43,6	64,5
2011	43,5	55,8	43,5	66,3

* SMIC mensuel 39 heures jusqu'en 2001 et SMIC mensuel 35 heures à partir de 2006, nets de prélèvements et en moyenne annuelle. Note: Montant maximum pour une personne seule. Le RSA se substitue à l'API et au RMI au 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine.

Champ : France métropolitaine.

Sources : DREES, INSEE.

Enfin, si l'on compare l'évolution du niveau de vie médian de l'ensemble des ménages et le niveau des minima sociaux (tous deux pour une personne seule), le constat est relativement identique. En effet, mis à part l'allocation d'insertion (AI) et l'allocation temporaire d'attente (ATA), qui ont été très fortement revalorisées en 1998 à la suite de l'importante mobilisation des demandeurs d'emploi, et dans une moindre mesure de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'ensemble des minima sociaux n'ont pas suivi l'évolution du niveau de vie médian (tableau 28). Entre 1996 et 2009, celui-ci a augmenté de 12 points, alors que certains minima sociaux n'ont évolué que de 1 point (API/RSA majoré) ou de moins de 1 point (minimum invalidité ou minimum vieillesse), voire ont régressé (allocation veuvage).

Tableau 28

Évolution comparée du niveau de vie annuel médian des personnes seules et du niveau des minima sociaux pour une personne seule entre 1996 et 2009

base 100 en 1996

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Niveau de vie médian des personnes seules	100,0	99,9	100,6	102,3	102,7	105,5	105,3	104,3	103,4	106,4	108,6	110,3	111,5	112,0
RMI/RSA socle non majoré	100,0	100,0	100,4	102,8	103,2	103,7	103,8	103,2	102,6	102,6	102,7	103,0	101,8	103,3
API/RSA socle majoré	100,0	100,2	100,6	100,8	99,6	99,8	99,9	99,6	99,1	99,5	99,7	99,9	98,1	101,0
ASS	100,0	98,8	106,1	108,7	109,0	109,6	109,7	109,1	108,4	108,3	108,5	108,8	107,5	109,0
AER							100,0	99,4	98,8	98,8	98,9	99,2	98,1	99,4
AI et ATA	100,0	98,8	126,5	129,7	130,1	130,8	130,8	130,1	129,2	129,2	129,4	129,8	128,2	130,1
AAH	100,0	100,0	100,4	101,9	101,2	101,7	102,0	101,4	101,0	101,2	101,3	101,7	100,0	103,8
Minimum invalidité	100,0	100,0	100,4	101,9	101,2	101,7	102,0	101,4	101,0	101,2	101,3	101,7	100,0	100,7
Minimum vieillesse	100,0	100,0	100,4	101,9	101,2	101,7	102,0	101,4	101,0	101,2	101,3	101,7	100,0	100,7
Allocation veuvage	100,0	100,0	100,4	101,0	99,9	100,4	100,7	100,1	99,7	99,9	100,0	100,3	98,7	99,4

Champ : Niveau de vie : France métropolitaine, ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas étudiante et le revenu déclaré est positif ou nul.

Sources : INSEE-DGI, ERF rétopolées, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, ERF 2005 à 2009 pour le niveau de vie, DREES-INSEE pour le pouvoir d'achat des minima sociaux.

La crise économique a mis sous tension les acteurs de l'accompagnement

Pôle emploi en difficulté pour accompagner les demandeurs d'emploi

La crise a eu pour conséquence une augmentation des inscriptions à Pôle emploi, qui éprouve des difficultés à traiter les demandes d'indemnisation et à accompagner les demandeurs d'emploi. Le contexte de fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC n'a pas facilité la tâche du service public. Si plusieurs réformes sont aujourd'hui engagées pour améliorer la performance de Pôle emploi, des insuffisances structurelles du service public de l'emploi persistent, notamment en matière d'accompagnement et d'offre de services. L'accélération de la hausse du chômage en 2011, et probablement en 2012, risque à nouveau de faire peser une pression supplémentaire sur cet organisme.

Entre 2009 et 2010, Pôle emploi a dû faire face à une augmentation d'environ 730 000 demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B et C, soit une hausse de plus de 20 % par rapport à janvier 2009, alors même que les effectifs avaient peu progressé sur la période. Une étude de l'Inspection générale des Finances³¹ met en évidence la moindre dotation en effectifs du service public de l'emploi (SPE) français rapportés au nombre de chômeurs au sens du BIT, par rapport à ses

31. Lecerf P.-E., Monnet E. et Hespel V., 2011, « Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni », Inspection générale des Finances, janvier.

homologues allemand et britannique, notamment en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi (71 équivalents temps plein pour 10000 chômeurs en France, contre 113 au Royaume-Uni et 150 en Allemagne). Si l'on s'intéresse au nombre de demandeurs d'emploi suivis par chaque conseiller, on observe également une augmentation constante de cet indicateur depuis 2008, passant de 85 à 115 entre décembre 2008 et novembre 2011³². Comme le souligne l'IGF, le SPE français s'est également moins bien adapté à la crise que ses homologues européens. Ainsi, au Royaume-Uni, le *jobcentre Plus*, dans une stratégie de renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, a bénéficié d'une augmentation très significative de ses effectifs (+ 16000 agents).

Ce constat recoupe le niveau de satisfaction des demandeurs d'emploi. Selon une enquête réalisée en 2010, deux tiers d'entre eux étaient globalement satisfaits de Pôle emploi. Ce taux atteignait 80 % s'agissant de l'indemnisation, mais seulement 52 % pour l'accompagnement vers l'emploi. Cette faiblesse est corroborée par des résultats décevants en termes de retour à l'emploi. Selon l'IGF, environ 5 % des demandeurs d'emploi en France sortent mensuellement vers l'emploi, contre 8 % au Royaume-Uni et 9 % en Allemagne. La nouvelle convention tripartite entre l'État, les partenaires sociaux et Pôle emploi, signée fin novembre 2011, vise à pallier ces carences par le « renforcement et la personnalisation de l'offre de services aux demandeurs d'emploi » et le redéploiement de 2000 équivalents temps plein. Si ces mesures constituent un progrès, elles sont encore loin de permettre à Pôle emploi de rattraper son retard sur ses homologues européens, d'autant plus que la hausse du chômage risque de se poursuivre en 2012. Cette question est d'autant plus prégnante que Pôle emploi joue un rôle essentiel d'accompagnement des publics fragiles, à l'instar des bénéficiaires du RSA : plus du tiers des bénéficiaires du RSA socle sont inscrits à Pôle emploi en 2010. Or, le bilan de cet accompagnement par un référent unique de Pôle emploi est mitigé.

L'accompagnement des bénéficiaires du RSA reste insuffisant

La loi du 1^{er} décembre 2008 « généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion » a réorganisé l'ensemble du processus visant à orienter les bénéficiaires du RSA vers un parcours d'insertion et à les accompagner dans leur recherche d'emploi autour du département, chef de file du dispositif d'insertion.

Dans son rapport, le Comité national d'évaluation du RSA met en évidence les disparités d'organisation de l'insertion et de l'accompagnement entre départements, conformément aux deux options ouvertes par la loi (l'accompagnement professionnel ou l'accompagnement social), même si 62 % des départements proposent un accompagnement mixte « socioprofessionnel ». Surtout, le comité souligne les difficultés d'articulation entre les acteurs intervenant dans l'accompagnement des

32. Rapport du Sénat sur Pôle emploi de juillet 2011 et statistiques Pôle emploi.

bénéficiaires du RSA. C'est notamment le cas de Pôle emploi : « près de la moitié des départements signalent des difficultés à avoir une visibilité sur l'accompagnement réalisé par Pôle emploi et le risque de perdre de vue les bénéficiaires orientés vers Pôle emploi en l'absence de retour sur leur devenir. En particulier, près d'un tiers déclarent ne pas assurer de suivi des bénéficiaires orientés vers Pôle emploi ». Dès lors, « le suivi effectif par un référent unique n'est vraisemblablement pas toujours possible ». La mise en œuvre effective du référent unique semble donc dépendre de la mise à disposition de moyens par Pôle emploi pour ces publics fragiles et d'une meilleure articulation entre les acteurs au niveau local. Dans ce contexte, Pôle emploi et les conseils généraux ont expérimenté des modalités d'accompagnement global dans le cadre du « plan de simplification du RSA » présenté en juillet 2010, dont l'objectif est de mieux articuler accompagnement professionnel et accompagnement social. Toutefois, Pôle emploi peine à offrir un accompagnement satisfaisant des demandeurs d'emploi de longue durée ou ayant déjà été accompagnés par ses services.

L'accompagnement

Consacré par le législateur dans le code de l'action sociale et des familles (art. L.115-2), l'accompagnement se décline dans de nombreux domaines : l'emploi, le logement, la protection de la santé, la justice, l'éducation, la formation et la culture, la protection de la famille et de l'enfant. Dès 1988, le dispositif du RMI a tenté, à travers le contrat d'insertion, de renouveler l'accompagnement des allocataires en se démarquant du suivi social pratiqué par les travailleurs sociaux dans leur relation d'aide. Après une mise en œuvre ciblée sur certains publics à la recherche d'une insertion professionnelle (les jeunes dans les missions locales, les licenciés économiques dans les cellules de reconversion), l'accompagnement a été généralisé à l'ensemble des demandeurs d'emploi dans le cadre du Plan d'aide et de retour à l'emploi.

Dans le cadre des droits et devoirs qu'elle met en place, la loi du 1^{er} décembre 2008 qui généralise le RSA fait de l'accompagnement l'un des instruments privilégiés pour parvenir à l'insertion professionnelle. Il s'agit de construire un projet d'insertion adapté à la situation des bénéficiaires en vue de favoriser le retour à l'emploi. Selon la nature de l'orientation, sociale ou professionnelle, l'accompagnement est formalisé dans un contrat d'engagement réciproque (CER) conclu avec le département, ou dans un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) signé avec Pôle emploi. Dans le premier cas, le contrat, élaboré avec le « référent unique », mentionne les actions d'insertion censées permettre de « lever les freins à l'emploi ». Dans le second, l'allocataire RSA entre dans le cadre commun de la prise en charge des demandeurs d'emploi. Le PPAE précise les actes positifs et répétés de recherche d'emploi, les types d'emploi recherchés (qualification, salaire, champ géographique) et les prestations ou formations nécessaires.

Les travaux du Comité national d'évaluation du RSA indiquent que, début 2011, 52 % des personnes relevant de l'accompagnement professionnel ont un référent unique. La très grande majorité des personnes qui ont un tel interlocuteur sont satisfaites de la durée et de la fréquence des entretiens. Les trois quarts de celles qui ont eu au moins un entretien l'ont trouvé utile psychologiquement ; les deux tiers pensent que cela peut être efficace pour trouver un emploi, mais seule la moitié mentionne son intérêt pour obtenir des aides pour mieux vivre. D'ailleurs, lorsqu'une aide est obtenue, la satisfaction est plus grande si elle répond à des besoins immédiats (80 %) que s'il s'agit d'une aide à la reprise d'un emploi (60 %).

>>

Phénomène plus préoccupant, l'intérêt de l'accompagnement se différencie selon sa nature sociale ou professionnelle et semble s'estomper en partie avec le temps. Pour les personnes relevant de l'insertion professionnelle, l'accompagnement est perçu de façon positive par les nouveaux entrants (remobilisation, accès à des prestations, à des formations, etc.); pour les personnes suivies depuis plus longtemps par Pôle emploi, l'appréciation de l'accompagnement est beaucoup plus critique, certaines s'interrogeant sur sa signification exacte dans un contexte économique dégradé. Pour sa part, l'accompagnement social ne semble susciter ni attente ni critique du fait de son faible impact escompté sur le changement de la situation vécue. Pourtant, il permet l'accès à des aides d'urgence et une certaine écoute qui est appréciée.

L'élargissement du rôle des caisses d'allocations familiales

Avec la mise en place du RSA, les caisses d'allocations familiales (CAF) ont vu leurs missions s'étendre au-delà de la gestion de la prestation. Selon le rapport du Comité d'évaluation, près de la moitié des CAF jouent un rôle dans le volet insertion du dispositif en contribuant à l'accompagnement des parents isolés. Selon ce bilan, cinq sur dix assurent le recueil des données socioprofessionnelles des bénéficiaires, 16% sont parties prenantes de l'orientation et 43% ont délégué pour participer au volet accompagnement du dispositif en tant que référent ou appui au référent, en particulier pour les parents isolés.

Selon le bilan du Comité d'évaluation du RSA, «un peu plus de 40% des bénéficiaires déclarent avoir contractualisé dans le cadre du RSA», contre 43% en 2006 pour les bénéficiaires du RMI. En outre, la perception qu'ont les signataires des contrats est éclairante. Pour les deux tiers des personnes (selon une enquête de la DARES) la contractualisation est perçue comme une simple formalité administrative, nécessaire au versement de l'allocation, sans que l'idée de contrepartie de leur part ne soit véritablement identifiée.

L'impact de la crise sur les inégalités: premières évaluations européennes³³

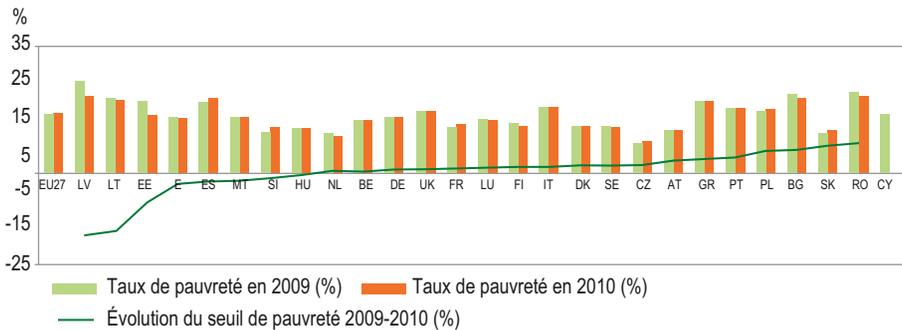
Depuis 2008, le Comité de la protection sociale européen s'est livré, avec la Commission européenne, à un suivi trimestriel systématique de l'impact de la crise économique sur l'emploi et la situation sociale. Le dernier rapport trimestriel de la Commission livre à cet égard une synthèse des observations effectuées entre 2008 et 2011 sur l'impact social de la crise. Ce document permet une large comparaison transnationale, au travers de laquelle notre pays apparaît tantôt relativement favorisé, tantôt confronté aux mêmes symptômes d'aggravation que l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

33. Cette partie reprend les principales conclusions du rapport de la Commission européenne sur les effets de la crise en Europe : Revue trimestrielle de l'emploi et de la situation sociale de l'UE, décembre 2011, pp. 55 à 63.
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1157&furtherNews=yes>

Sous l'angle de la pauvreté monétaire, la France fait partie du premier tiers des pays où le taux de pauvreté demeure le plus modéré, ce qui s'explique largement par un dispositif étendu de protection et de minima sociaux (graphique 21). La Commission note cependant que cet indicateur doit être considéré avec précaution dans les pays où la chute des revenus d'activité a entraîné une baisse significative du revenu médian. Le taux de pauvreté monétaire connaît alors une baisse sans pour autant que la situation des personnes pauvres se soit améliorée dans l'absolu.

Graphique 21

Taux de pauvreté dans les pays de l'UE en 2009 et 2010 (revenus de 2008 et 2009) et évolution du seuil de pauvreté



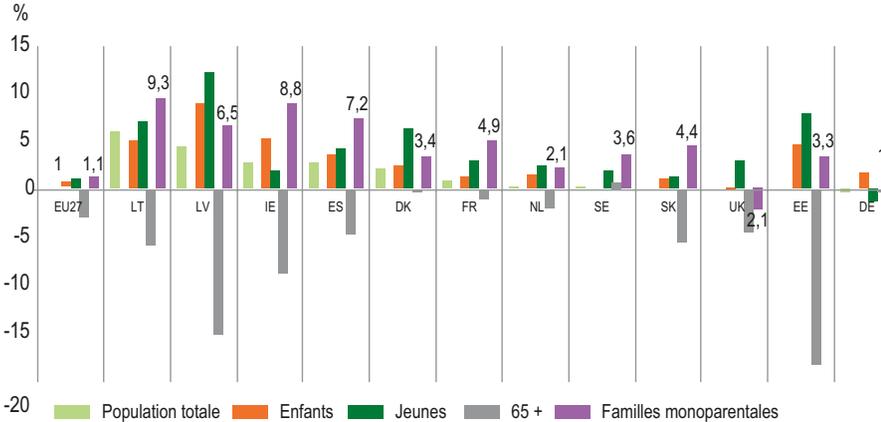
Note de lecture : Voir annexe 7 pour la liste des abréviations des pays de l'UE.

Sources : Eurostat, EU-SILC, calcul DG EMPL.

Cependant, en France, comme dans l'ensemble des pays de l'UE, la crise en frappant les ménages d'actifs déjà touchés par la précarité de l'emploi, a accentué la pauvreté de groupes défavorisés, telles que les familles monoparentales, les familles où l'intensité de l'emploi des adultes est faible et les jeunes peu ou pas diplômés (graphique 22). Cette polarisation défavorable aux jeunes et aux familles monoparentales semble plus accentuée en France que dans les autres pays continentaux de développement comparable.

Graphique 22

Impact différencié de la crise : évolution entre 2008 et 2010 (années d'enquête) du taux de pauvreté ou d'exclusion sociale pour certains groupes vulnérables dans quelques pays de l'UE



Note : Voir annexe 7 pour la liste des abréviations des pays de l'UE.

Sources : Eurostat EU-SILC.

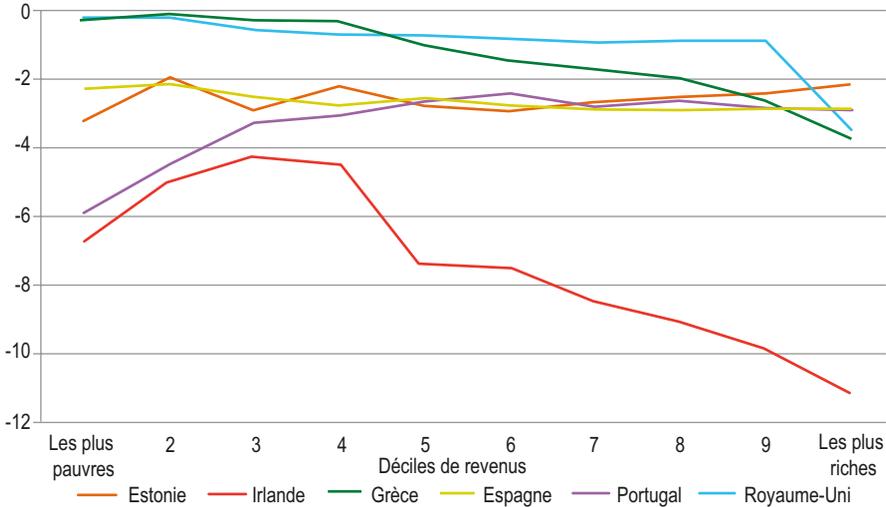
En outre, utilisant pour la première fois des micro-simulations réalisées avec le modèle Euromod, la Commission européenne publie des évaluations de l'impact des mesures d'austérité prises dans certains pays dès 2011 pour conjurer les déséquilibres budgétaires.

Ces résultats permettent de rendre compte du rôle qu'ont joué ces mesures sur l'augmentation, ou la diminution, des inégalités sociales, en pointant leurs effets sur le revenu disponible des ménages par décile de revenus. Ces données se limitent à l'impact des mesures prises avant l'été 2011 et ne tiennent pas compte, sauf dans le cas de la Grèce, des effets liés à la récession elle-même. D'ores et déjà, deux leçons importantes se dégagent de ces simulations.

Les choix des mesures de redressement opérés par chaque pays ont des effets fortement contrastés sur la distribution des revenus : fortement progressifs en Grèce (avec en conséquences une diminution des inégalités de revenus), nettement régressifs au Portugal (accentuation des inégalités), modérément progressifs au Royaume-Uni et en Espagne (peu d'effets sur les inégalités). Sous l'angle de la pauvreté, les mesures touchant aux prestations sociales et aux retraites sont celles qui comportent les plus grands risques de dégressivité et donc d'accentuation des écarts entre riches et pauvres ; c'est l'inverse qui est observé pour les mesures portant sur les rémunérations des salariés du secteur public, les revenus soumis à l'impôt direct et les cotisations sociales pour lesquelles les populations les moins dotées financièrement sont les moins affectées (graphique 23).

Graphique 23

Évolution du revenu disponible des ménages résultant des mesures d'austérité, par niveau de revenu (en %)



Sources : EUROMOD.

L'effet spécifique des relèvements de la TVA auxquels ont procédé cinq pays jusqu'en 2011 (Estonie, Grèce, Espagne, Portugal, Royaume-Uni) vient généralement atténuer la progressivité (réduire l'effet de diminution des inégalités) ou accroître la dégressivité (augmenter l'effet d'accroissement des inégalités) de l'ensemble des mesures hors effet de la TVA, qui elle-même accentue les inégalités.

Ces simulations confirment la nécessité, si l'on veut prévenir l'accroissement spécifique de la pauvreté, d'une grande vigilance en ce qui concerne les mesures touchant aux prestations sociales et particulièrement aux minima sociaux, y compris les conditions de leur actualisation. De telles simulations devraient absolument être réalisées avec les instruments dont dispose la France, si des mesures de redressement financier devaient être prises en 2012.

Les marges de manœuvre et les modalités d'adaptation des acteurs locaux à la crise

Face à la gravité de la crise et aux incertitudes qui l'accompagnent, les acteurs locaux (personnes en situation de précarité, employeurs, professionnels de l'emploi et de l'insertion sociale, intervenants sociaux, élus en charge de la lutte contre l'exclusion) réagissent de manière différenciée selon les territoires. Afin de mieux saisir les marges de manœuvre dont disposent ces acteurs, et de comprendre

les stratégies d'adaptation mises en œuvre localement par chacun d'entre eux, l'ONPES a commandité une étude qualitative visant à recueillir leurs opinions et leurs représentations dans trois zones contrastées (Montbéliard, Grenoble, Périgueux)³⁴. À travers la perception des effets de la récession sur ces territoires, il s'agissait d'interroger la réversibilité de la situation économique et sociale constatée sur ces territoires.

L'option choisie a été de s'intéresser aux personnes dont la situation s'est dégradée pendant la crise, ou qui étaient déjà en situation de précarité importante avant même le déclenchement de la récession (salariés victimes d'un licenciement, personnes en chômage prolongé, allocataires de minima sociaux...) (encadré). Cette volonté clairement assumée de cerner les situations les plus critiques a certainement induit des réponses davantage empreintes d'inquiétude, voire d'anxiété par rapport au contexte local que cela n'aurait été le cas dans une enquête auprès d'un échantillon plus large de la population. Par contre, une telle approche a l'avantage de compléter les données quantitatives présentées dans le chapitre précédent et de fournir une vision plus actualisée et issue du ressenti des acteurs.

Méthodologie de l'enquête auprès des acteurs locaux

La méthode utilisée pour rendre compte des modalités d'adaptation des acteurs à la crise a reposé sur une série d'entretiens auprès des acteurs locaux sur trois territoires, complétée par un cadrage statistique qui a permis de situer les particularités de ces territoires. Ceux-ci correspondent à des zones d'emploi présentant un profil significatif (notamment en termes d'emploi et de chômage) associé à une singularité du tissu économique: une zone d'économie traditionnelle dans laquelle l'implantation agricole reste déterminante (Périgueux), une zone d'implantation industrielle ancienne fortement touchée par la crise (Montbéliard), une zone de dynamisme économique fort ayant limité les conséquences de la crise sur l'emploi salarié (Grenoble). L'opinion des acteurs a été recueillie au moyen d'entretiens semi-directifs. Un échantillon d'acteurs a été constitué respectant une diversité de profils, soit pour chaque territoire une dizaine de personnes, cinq entreprises et dix à quinze élus et responsables institutionnels.

Un sentiment de développement de la précarité

Les acteurs de l'emploi rencontrés ont confirmé un accroissement du taux de chômage entre fin 2008 et fin 2010 (+2 points à Montbéliard, +1,7 à Périgueux, contre +1,6 en moyenne nationale) qui touche plus violemment les jeunes et

34. «Les effets de la crise sur la population active, l'emploi, le chômage et la pauvreté. Enquête qualitative sur l'opinion des ménages et des employeurs sur les effets de la crise et les stratégies d'adaptation mises en œuvre pour contrer ses effets», Développement et Humanisme, Rapport à l'ONPES, janvier 2012. Tous les verbatim repris dans cette partie sont issus de ce rapport.

plus durablement les seniors. Surtout, ils soulignent l'explosion du chômage de longue durée (+ 25 % à Périgueux, + 24 % à Grenoble et + 16 % à Montbéliard, entre 2009 et 2010), ainsi que l'augmentation du nombre de dépôts de dossiers de surendettement (+25 % à Grenoble; +19% dans le Doubs, +18% en Dordogne entre 2008 et 2009). L'évolution du chômage de longue durée leur apparaît comme une des conséquences les plus aiguës de la crise qui a débuté en 2008.

De leur côté, les acteurs sociaux et politiques rencontrés soulignent une extension de la pauvreté et de l'exclusion sociale à des publics inconnus jusqu'alors, et une intensification pour des personnes déjà fortement touchées. La crise s'est également traduite par une inquiétude grandissante découlant de l'absence de perspectives à court et moyen termes.

Ce pessimisme face à la situation dégradée que partagent les ménages interrogés confirme les résultats des enquêtes menées par le secteur associatif sur un échantillon plus important de population. Ainsi le cinquième baromètre du Secours populaire sur la perception de la pauvreté montre que 85 % des Français redoutent qu'à l'avenir leurs enfants connaissent une telle situation. Pour leur part, les chefs d'entreprises et les acteurs locaux du développement économique confortent cette vision pessimiste, surtout en fin d'année 2011. Les perspectives d'amélioration économique semblent s'éloigner de nouveau³⁵. La reprise de l'activité observée dans certains territoires à partir de mi-2009 et 2010 (en particulier à Montbéliard puis à Grenoble) n'a pas eu les effets suffisants pour permettre un redémarrage de l'investissement et de l'emploi ni pour améliorer significativement la situation des plus exclus. Dans ces conditions, la question de la réversibilité de la situation des ménages les plus touchés par la crise apparaît comme un sujet de préoccupation majeure pour les acteurs locaux.

Si les conséquences de la crise se sont fait sentir de façon différente selon la structuration économique et sociale des territoires (très rapides dans les territoires industriels de Montbéliard et Grenoble, plus lentes dans un territoire rural comme Périgueux), elles ont toutes été dans le sens d'une plus grande précarité du travail, et se sont traduites par une relative augmentation des tensions entre les personnes en situation de précarité et les institutions en charge de leur réinsertion.

La crise a aussi accéléré les processus de précarisation d'une frange de la population qui n'était que peu connue des professionnels de l'emploi et de l'action sociale : les retraités, les jeunes qualifiés en difficulté sur le marché du travail, les travailleurs paupérisés de l'industrie ou de l'agriculture, les migrants. Selon les acteurs de l'insertion, l'arrivée de ces nouveaux publics a contribué à dégrader la situation de ceux qui étaient déjà suivis par leurs services, en reléguant dans l'ombre les plus fragiles et en rendant plus difficiles leur prise en charge dans un contexte budgétaire particulièrement tendu.

La brutalité de la crise et l'absence de visibilité quant à la reprise ont conduit les entreprises à un cumul et un enchaînement des dispositifs de flexibilité

35. Note de conjoncture INSEE de décembre 2011.

externe et interne qui ont renforcé les processus de précarisation de l'emploi et du travail : réduction du nombre, de la durée et de la fréquence des missions d'intérim, raccourcissement des contrats à durée déterminée et des temps partiels, développement de la sous-traitance y compris pour les postes qualifiés de l'industrie, recours à l'auto-entrepreneuriat, etc.

Les emplois stables ont également été fragilisés. Alors que des ajustements ont été demandés aux salariés en termes de rémunération et de conditions de travail (baisse de rémunération en cas de chômage partiel, réduction ou suppression des primes et des heures supplémentaires, modification du travail en équipe), les emplois en CDI apparaissent, selon les employeurs interrogés, davantage menacés aujourd'hui qu'hier en cas de rechute de l'activité. Les employeurs indiquent avoir épuisé leurs possibilités d'ajustement à court terme : trésorerie et fonds propres fragilisés, accès difficile au crédit, épuisement des dispositifs de flexibilité externe (arrêt de l'intérim, non-renouvellement des CDD).

La crise amoindrit les capacités de résistance des plus exclus

La précarisation du travail est à l'origine d'autres formes de précarité, en particulier financière. Pour les personnes enquêtées, l'irrégularité des salaires implique que la moindre augmentation des dépenses contraintes ou le moindre incident de parcours ou de vie (licenciement personnel ou d'un conjoint, maladie, séparation, deuil) a des conséquences parfois irréversibles. Le recours au crédit devient une nécessité pour un nombre croissant de personnes. L'endettement à court terme auprès des organismes de crédit (et plus souvent par des crédits revolving) concerne de plus en plus les dépenses indispensables à la vie quotidienne. Qu'elle soit ancienne ou récente, les ménages témoignent d'une rupture entre l'évolution de leurs charges et celle de leurs revenus, qui transparaît dans la réduction des dépenses quotidiennes touchant souvent à l'alimentation et à l'énergie.

«D'abord, on a beaucoup moins de pouvoir d'achat. Il a fallu faire des choix drastiques. On avait le projet de faire construire notre maison, mais il a fallu y renoncer car la banque a refusé le prêt, compte tenu de ma situation. C'est difficile à vivre quand on a déjà en main les plans de la maison, qu'on est déjà allé sur le terrain. Il faut expliquer aux enfants qu'on ne peut pas faire autrement que de renoncer, il faut faire cet aveu de faiblesse. [...] On a aussi décidé de supprimer la ligne fixe de téléphone. Ça a été assez conflictuel avec nos enfants.» (Marie-Pierre)

La réduction des dépenses qui témoignent le mieux d'une entrée dans la pauvreté sont celles qui touchent à la prévention de la santé et à l'accès aux soins (suppression de la couverture complémentaire pour certains, impossibilité d'accéder à certains types de soins onéreux pour d'autres). Ces difficultés sont vécues comme un accroissement du risque potentiel de sombrer dans une pauvreté plus intense.

«Souvent, il suffit qu'il se greffe une maladie sur des conditions précaires, et ça met les familles à plat. De plus en plus de familles ne peuvent plus se soigner,

notamment les dents. Des dentistes retraités bénévoles sont en train de se mobiliser pour ouvrir une aide d'urgence.» (Mme Bernard, Secours populaire)

Il en est de même des dépenses liées aux déplacements (entretien d'un véhicule, assurance, carburant) dont la suppression est vécue comme un accroissement de l'isolement rendant plus difficile toute possibilité de réinsertion professionnelle, voire d'insertion sociale.

«On a deux voitures, dont une en panne qu'on ne peut pas réparer parce que ça coûte 1 000 euros. L'autre, elle a 25 ans, donc on ne peut pas lui demander l'impossible.» (Sandrine)

«L'autre incidence, c'est sur le carburant. J'ai une voiture, mais je compte aujourd'hui tous mes déplacements.» (Claudine)

Au-delà des conséquences objectives sur la situation des personnes, la crise actuelle a des répercussions plus intimes. Les préoccupations de survie au jour le jour et l'urgence financière amoindrissent les capacités de résistance. Elles induisent une difficulté à se projeter, source d'une grande inquiétude. L'anxiété est forte pour les parents dont les enfants connaissent des difficultés d'insertion sur le marché du travail. Au désarroi de ne pouvoir aider financièrement leurs enfants s'ajoute la culpabilité et l'incompréhension, lorsque ces jeunes sont diplômés et que les parents pensent avoir réussi leur mission éducative, souvent au prix de lourds sacrifices.

«J'ai une fille qui a aujourd'hui 27 ans, et qui galère également, passant de petit boulot en petit boulot, après avoir fait deux années d'université (elle est diplômée en sociologie). Je pensais sincèrement être parvenue à lui offrir une certaine instruction, j'avais espoir qu'en ayant son bac, elle ne galérerait pas comme moi. Aujourd'hui elle me dit qu'il aurait fallu qu'elle continue encore, mais je n'ai pas les moyens de l'aider. Elle est assez découragée. C'est ce qui me fait le plus peur dans ma vie : que ma fille ne trouve pas un travail qui lui plaise et qui la fasse vivre. J'ai peur qu'elle devienne dépendante d'un homme qui l'abandonne au bout de quelques années, et que la roue continue de tourner. Elle n'a même pas pu encore passer son permis. Elle en aurait besoin pour être autonome.» (Catherine)

L'anxiété s'exprime le plus souvent par la révolte dès lors que les enfants sont concernés directement par les conséquences de la paupérisation familiale. La précarisation familiale est source de souffrances, y compris lorsque la famille constitue encore un refuge. La solidarité familiale est parfois à l'origine de dynamiques de repli dans l'optique de maximiser le revenu familial et peut prendre le pas sur la volonté d'autonomie des jeunes. Mais surtout, les difficultés financières participent à la tension des relations familiales et à leur dégradation. Selon les observations des professionnels, une telle sollicitation de la structure familiale dans un contexte de pénurie, se traduit par l'augmentation des ruptures dans le couple ou entre parents et enfants. Ces ruptures renforcent la précarité et conduisent parfois des jeunes à l'errance (dont le nombre irait croissant selon les professionnels de l'accompagnement).

L'accompagnement en difficulté, même si les institutions cherchent à s'adapter

La crise s'est traduite par la mise en place de réformes importantes dans le secteur de l'emploi et de l'insertion professionnelle (RSA, fusion ANPE-Assedic) qui ont fortement mobilisé, voire déstabilisé, les professionnels. Avec l'arrivée de demandeurs d'emploi et/ou de bénéficiaires du RSA, les professionnels de l'accompagnement ont été contraints de mettre en place une « gestion industrielle de l'accompagnement » et de gérer l'urgence. Au sein des associations, les conséquences sont de même nature. Ainsi, la démarche construite dans la durée d'« aller vers » les publics les plus exclus, est remise en cause. La qualité de l'accompagnement individualisé a pu s'en trouver affectée : les situations sont traitées au jour le jour, avec souvent peu ou pas de solutions à proposer aux personnes, ce qui peut engendrer des formes de souffrance multiples : incompréhension et agressivité de la part des personnes en situation de précarité, désarroi professionnel et découragement de la part des acteurs.

Dans ce contexte de décalage entre les objectifs de l'accompagnement à long terme et la gestion de l'urgence, les difficultés croissantes des personnes à s'inscrire dans un parcours d'insertion par l'activité économique, qui constitue traditionnellement une des solutions offertes aux personnes les plus éloignées de l'emploi, sont souvent évoquées par les professionnels, qui y voient la preuve d'une démobilitation. Selon eux, elles attestent d'un écart croissant entre les attentes des personnes (souvent dans l'urgence de trouver un emploi) et la nature de l'offre d'insertion (actions de remobilisation ou de formation sans garantie de trouver un emploi). Suivre un parcours d'accompagnement implique des contraintes (en termes de mobilité, de garde d'enfant) qui semblent plus difficilement acceptées par les personnes faute d'espoir d'un débouché concret. Dans le cas des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), la crise se double d'objectifs de résultats exprimés en taux de sortie positive vers l'emploi des bénéficiaires, ce qui pousse les professionnels à privilégier la prise en charge des personnes les plus proches de l'emploi, au détriment des plus exclus. Une telle situation interroge l'action publique en temps de crise, où de nombreux professionnels tendent à remettre en question les fondements de l'accompagnement, ses modalités (adhésion des personnes, volontariat, accompagnement sur la durée) et, pour certains, la notion même de parcours vers l'emploi (faute de débouchés). Comment organiser la gestion de l'accompagnement alors que les dispositifs ne sont pas prévus pour un flux si important et que les débouchés manquent ? Comment rendre efficace cet accompagnement ? Comment repenser ses buts dans un contexte d'absence (temporaire) de débouchés ? Chez les professionnels, de plus en plus confrontés à l'agressivité du public et à la récurrence des difficultés chez les personnes ayant bénéficié d'une insertion temporaire, le sentiment d'impuissance s'accroît. La question de la finalité de l'accompagnement est posée, non de façon franche et massive (ce qui remettrait en cause la raison d'être du travail des professionnels) mais exprimée sur le mode d'une inquiétude plus ou moins affirmée.

« Ce n'est pas facile de faire travailler des gens qui ont la tête pleine de soucis, ce n'est pas facile de les motiver, de les rendre efficaces. Certains ne tiennent pas le coup, envoient tout promener. Il faut les amener, en douceur, à prendre du recul pour ne pas gâcher leurs chances. Mais je ne peux pas m'empêcher de penser que cette solution est provisoire. Bien sûr, on espère que tous auront une solution à la sortie. Mais c'est loin d'être le cas. C'est parfois très éprouvant, moralement. »
(Une encadrante technique dans une SIAE)

Les institutions rencontrées cherchent dès lors à se réorganiser afin de rationaliser les coûts, parfois en fermant des lieux d'accueil, souvent en réduisant les sommes individuellement allouées aux bénéficiaires de l'aide d'urgence pour en faire profiter un plus grand nombre, parfois encore en recherchant une optimisation des aides entre différents partenaires (CCAS, conseils généraux, associations).

Dans certains cas, l'innovation porte sur la simplification des procédures pour un meilleur accès aux aides. C'est par exemple le cas du CCAS de Grenoble qui, afin de ne pas ralentir le bénéfice des prestations, délègue la décision d'octroi des aides d'urgence aux travailleurs sociaux, ou qui met en place un plan d'actions collectives en vue d'améliorer la qualité de l'accueil et de lutter contre la massification de la prise en charge et l'anonymat en développant les jardins familiaux, la préparation de repas collectifs, des représentations de théâtre-forum... Des mécanismes de redistribution locale sont également expérimentés : mise en place d'épiceries solidaires (Périgueux), allocation municipale d'habitation pour les locataires en difficulté dans le secteur privé et réflexion sur une allocation spécifique pour les personnes âgées disposant d'un reste à vivre insuffisant (Grenoble), création d'un fonds énergie et logement (Montbéliard), développement du microcrédit sans condition de ressources ni d'inscription au fichier de la Banque de France (Grenoble).

Des expérimentations ont également été menées dans le domaine de l'emploi et de la formation : allongement de la durée des contrats d'insertion pour les personnes les plus exclues afin de ne pas hypothéquer leur devenir lors de la reprise, projet de création dans les SIAE de postes spécifiques axés sur le transfert de compétences pour travailleurs en fin de carrière (Grenoble) ; actions de formation de publics spécifiques (salariés en chômage partiel ou personnes en emploi précaire, habitants de ZUS, femmes chefs de famille monoparentale...) et expérimentation de parcours alternant les périodes d'intérim et de formation et d'un dispositif associant solidarité intergénérationnelle et contrats de professionnalisation (Montbéliard).

Les stratégies des entreprises et des ménages souvent guidées par une forme de repli

À court terme, la diminution des effectifs et du temps de travail constituent les premières mesures prises par les entreprises pour faire face à la baisse des commandes. Quand ils sont nécessaires, les recrutements sont limités dans le temps pour réduire l'engagement financier et éviter de futures réductions d'effectifs.

À moyen et long terme, des délocalisations et des restructurations sont observées (à Grenoble et dans une moindre mesure à Montbéliard) ainsi qu'un recentrage sur des unités de production et des produits à forte valeur ajoutée. Pour un certain nombre de PME, la nécessité de diversifier leurs clients et leurs produits est apparue (notamment pour les sous-traitants de l'automobile). Certaines entreprises profitent des dispositifs mis en place pour favoriser la formation de leur personnel, et des actions concertées entre acteurs locaux et entreprises sont mises en place.

Pour leur part, les ménages mettent en œuvre des stratégies marquées par le repli, dont l'objectif est de se débrouiller par soi-même, sans en référer aux institutions. Les actions individuelles aux marges du droit sont dès lors parfois jugées légitimes au regard de l'impuissance des institutions à permettre l'accès à un emploi.

Face à la précarité financière, une gestion des difficultés au jour le jour ne suffit pas toujours à boucler un budget caractérisé par un reste à vivre faible, voire nul. L'urgence financière guide alors les pratiques : recours aux services sociaux, débrouille quotidienne avec vente et achat d'occasion, récupération, traque des astuces permettant de réaliser des économies. Mais la solidarité peut occuper une place dans ces stratégies, en particulier dans les territoires à dominante ouvrière. Elle passe par le développement de l'engagement associatif ou citoyen, et le bénévolat, en particulier à Grenoble. Dans les territoires ruraux, comme à Périgueux, les solidarités sont familiales, mais risquent d'enfermer les personnes dans un réseau étroit et rendre plus compliquées les mobilités.

Si la « débrouille » au jour le jour offre des ressources aux ménages pour faire face à l'urgence, le pessimisme qui en découle entraîne une certaine désespérance. En effet, le sentiment d'impuissance génère une anxiété face à l'avenir, renforcée par le discours ambiant sur la crise. Un sentiment de découragement, une impossibilité à se projeter dans un temps et dans un espace différent, sont des attitudes assez largement partagées. Les mesures qui pourraient être mobilisées comme la formation, par exemple, ne semble pas trouver l'assentiment des plus exclus :

« Plus on s'éloigne de l'agglomération, moins les gens se forment. Il y a aussi un frein moral : on fait l'effort de partir pour se former si on a l'assurance de trouver un emploi après. Or cette assurance n'existe pas, et donc la motivation non plus. On sent un très grand découragement chez les jeunes, et les moins jeunes aussi. »
(Accueillant à la Maison de l'emploi de Périgueux)

Les professionnels de l'accompagnement confirment ces observations et font eux-mêmes part de leur inquiétude concernant les personnes qui se trouvent de plus en plus éloignées du marché de l'emploi. Ce constat frappe également certains des élus rencontrés qui voient là une rupture très inquiétante car le manque d'espoir menace la réversibilité de la situation des personnes en situation de grande précarité.

« Le trafic, l'économie parallèle, fait vivre, et même bien vivre. C'est une problématique de quartier urbain. Ça me paraît être un problème urgent à régler, très urgent. Tout est prétexte à revende, la drogue, le recel, etc. Même les médicaments se revendent.

Les médecins le savent bien. Là-dessus, tout le monde se voile la face, personne ne veut voir ce problème.» (Un élu d'un conseil général)

Des modalités d'adaptation diverses selon les territoires

Ces stratégies de «débrouille» sont différenciées selon les territoires. À Périgueux, dans un milieu semi-rural, les stratégies de repli des personnes sont fortes. La solidarité du monde paysan (entraide, réseau social dense favorisant l'insertion professionnelle par affinité) et la proximité des ressources de la terre (autoproduction, emplois saisonniers) permettent aux personnes concernées d'envisager des formes de débrouille facilitées.

«C'est la solidarité familiale qui nous tient. [...] Au niveau du voisinage, on est aidé par des amis qui n'habitent pas loin. Je garde leur petit gratuitement, et ils viennent nous aider par exemple pour couper le bois de chauffage. Mais ce sont les seuls qui sont là quand on a besoin. Avec eux, on partage ce qu'on a pu ramener du Secours populaire.» (Sandrine)

À Montbéliard, l'agglomération est directement en contact avec le monde rural, ce qui aide aussi dans les formes de repli constatées (jardins ouvriers par exemple). Mais la population ouvrière, peu qualifiée et plutôt urbaine, a tendance à considérer l'accès à un emploi, et encore souvent l'intégration précoce à l'usine, comme le moyen privilégié de l'intégration et de la promotion sociale. La mobilité dans l'emploi et le passage d'un métier à l'autre sont des stratégies fréquentes parmi les personnes rencontrées.

À Grenoble, où le territoire est marqué par l'urbanisation, les populations précaires sont davantage tournées vers l'emploi via les «petits boulots» fussent-ils non déclarés.

Du côté des entreprises, l'impact de la crise sur les territoires dépend en partie des choix économiques antérieurs. Aussi, la crise agit-elle comme un révélateur des fragilités des modèles de développement économique locaux et un accélérateur des questionnements qui se posent aux acteurs économiques. À Montbéliard, les interrogations sur le choix du «tout automobile» existent depuis 20 ans et la prise de conscience de l'urgence de diversifier l'économie s'en trouve renforcée. Le modèle de développement tourné vers les hautes technologies, s'il n'est pas remis en cause à Grenoble, est néanmoins réexaminé face à la nécessité de soutenir davantage l'industrie traditionnelle et de maintenir des emplois pour les moins qualifiés. À Périgueux, les alternatives à l'agriculture et aux industries agroalimentaires et/ou traditionnelles, sont questionnées sur fond de mutation profonde du secteur rural. Les effets de la crise sont le reflet en grande partie du repli de la demande des ménages. Si le territoire peut s'appuyer sur son tissu de très petites entreprises et sur son attractivité touristique, la prégnance d'une mentalité rurale freine l'innovation économique, maintient la faiblesse des qualifications et décourage la mobilité de la population.

«On voit des mères qui cherchent à garder leurs grands enfants, bénéficiaires du RSA, pour avoir un revenu de plus à la maison. On voit des familles avec plusieurs enfants vivant avec deux RSA et des allocations familiales. Sans loyer à payer, les jeunes restent. Et là, il n'y a plus d'énergie positive, plus d'élan vers l'autonomie.»
(Unité territoriale de Périgueux)

Contraintes d'innover, dans un contexte de pénurie de ressources, les institutions locales rencontrées ont néanmoins joué leur rôle, tant dans l'accompagnement à l'emploi que dans l'insertion sociale des publics touchés par la crise. L'appui des pouvoirs publics pour l'utilisation des mesures de chômage partiel et pour l'accès au crédit des entreprises, les efforts des acteurs locaux du développement économique et de l'emploi pour trouver des solutions concrètes aux difficultés des entreprises, et l'implication des régions dans la formation professionnelle des salariés (quoique globalement très peu mobilisée) ont pu avoir des effets positifs sur le tissu économique local. Plus globalement, la recherche de solutions en partenariat avec les différents acteurs locaux a pu constituer des leviers importants pour contrer les effets de la crise.

Un non-recours important

Au risque de sous-estimer les politiques volontaristes qui ont pu être menées, il faut souligner que les personnes rencontrées déplorent une forme d'impuissance des institutions, y compris associatives, à pallier les effets de la crise. Elles déclarent se trouver face à un manque de réponses adaptées à leurs besoins et développent le sentiment d'être abandonnées des institutions, surtout après la reprise économique de 2010 qui n'a pas apporté d'amélioration tangible à leur situation. Ce sentiment d'injustice et de désespérance accroît la méfiance de nombreuses personnes à l'égard du politique.

«On a beaucoup de mal à gérer la violence et les états d'âmes de ceux qui sont à bout. Ils nous accusent de ne rien faire, et ne veulent rien entendre.» (Secours populaire)

La crise actuelle n'apparaît pas, aux dires des personnes rencontrées, comme un nouveau passage difficile mais temporaire. Elle est, au contraire, perçue comme porteuse de mutations profondes qui mettent à mal l'organisation sociale, sans que les mécanismes d'amortissement et de transition soient perçus comme efficaces, voire pertinents.

Ce rapport aux institutions de plus en plus tendu se traduit également par un non-recours important aux droits et à l'accompagnement qui interpelle fortement les élus. Les raisons du non-recours sont multiples et déjà documentées : sentiment qu'il existe des situations plus difficiles que la sienne propre, honte de devoir demander une aide, découragement face à l'incompréhension du vécu et de la situation dans laquelle ces personnes sont immergées, sentiment subjectif ou expérience antérieure qui forge l'idée que l'on ne répondra pas à leurs problèmes et à leurs attentes, complexité des démarches à effectuer.

Selon l'ensemble des acteurs économiques, des élus et des intervenants sociaux rencontrés, la situation fin 2011 semble plus favorable que celle qu'ils avaient pu connaître en 2009 (avant la reprise de 2010). Néanmoins tous s'accordent à dire que les marges de manœuvres sont en partie épuisées et qu'une nouvelle rechute de l'économie auraient des conséquences plus marquées encore, du fait des mesures de restriction budgétaire qui touchent le secteur de l'intervention sociale et les capacités financières des petites et moyennes entreprises. La faiblesse de la période de reprise observée sur certains territoires n'a en effet pas permis d'amélioration significative en matière d'emploi et de revenu.

Dans ce cadre, les acteurs locaux, associatifs ou institutionnels (conseils généraux, centres communaux d'actions sociales...) font preuve d'une capacité d'innovation réelle dont l'objectif est de rendre un meilleur service aux personnes les plus en difficulté. Les intervenants sociaux, confrontés à la montée de la précarité, et malgré les difficultés liées à un contexte budgétaire particulièrement contraint, tout en se situant dans une optique de rationalisation des coûts, restent attachés à une approche individuelle de l'aide aux populations touchées par la crise.

Au total, cette étude, qui demanderait à être complétée et approfondie, permet néanmoins de souligner qu'en se prolongeant et en rebondissant, la crise économique qui s'est ouverte en 2008 comporte des coûts sociaux et humains considérables. L'apparition de nouvelles populations, l'extension de la pauvreté, l'aggravation de la situation de certaines personnes débouchent sur deux interrogations majeures : la réversibilité des situations sociales les plus dégradées et la crise de confiance dans les institutions de solidarité collective.

Du côté des élus, les propositions ont également été importantes. À Périgueux, l'action politique locale s'inscrit dans une tradition solidaire qui légitime l'accompagnement des personnes les plus en difficulté. À Grenoble, on peut observer un foisonnement d'offres et d'innovations qui apportent des solutions nouvelles, mais peuvent en limiter la lisibilité pour les personnes qui n'ont pas l'habitude de se repérer dans le maquis des aides. Enfin à Montbéliard, une tradition d'innovation des services sociaux et un soutien aux structures d'insertion par l'activité économique, qui a permis l'essor d'un ensemble d'insertion, semblent être le trait dominant.

La crise renforce l'attente de justice sociale et de protection contre la précarité

De nombreuses enquêtes d'opinion confirment un constat déjà énoncé à plusieurs reprises : la pauvreté est de plus en plus considérée comme un avenir « possible » par un nombre croissant de personnes. On remarquera néanmoins que la population française se montre de longue date nettement plus pessimiste que ses voisins européens, et que la crise a accentué ce phénomène, alors même que le système de protection sociale reste plus généreux que dans d'autres pays comparables.

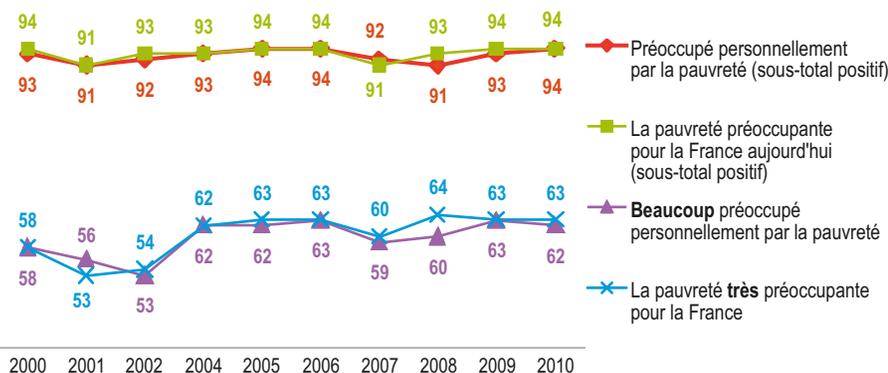
Inquiets pour leur avenir, les Français le sont encore plus pour celui de leurs enfants

Une enquête d'IPSOS pour le Secours populaire³⁶ dresse un panorama assez sombre de l'opinion de la population sur la pauvreté : « avec la crise, une majorité de plus en plus nette de Français (57 %) déclare désormais avoir fait l'expérience de la pauvreté (35 %), ou y avoir échappé de justesse (22 %). La crainte du déclassement épargne de moins en moins de monde : 85% des Français considèrent que les risques de connaître une situation de pauvreté sont plus élevés pour leurs enfants que pour leur génération (+1 point par rapport à 2010) ». Selon le même sondage : « la part des jeunes parmi ces Français qui ont connu la précarité s'est accrue de manière significative : les 15-34 ans représentent désormais 29 % d'entre eux, en progression de 7 points par rapport à 2010 ».

L'étude menée à partir du panel de la DREES³⁷ nuance ce constat, sans pour autant en modifier le fond (graphique 24). En effet, selon cette enquête, « la population s'est toujours montrée inquiète au sujet de la pauvreté ; ce qui change, c'est le contexte dans lequel se pose cette inquiétude », de sorte que les plus modestes sont plus inquiets. Ainsi, « les foyers disposant de revenus inférieurs à 1 150 euros par mois sont désormais plus inquiets personnellement de la pauvreté que le reste de la population (70 % contre 62 % en 2010) ».

Graphique 24

Opinion sur la pauvreté de 2000 à 2010 (en %)



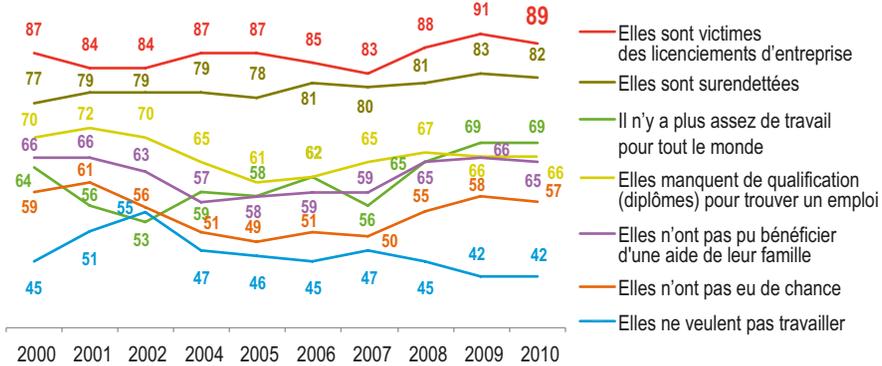
Sources : Enquête DREES, traitement Viavoice pour la DGCS.

36. 5^e édition du baromètre du Secours populaire sur la perception de la pauvreté par les Français, septembre 2011.
 37. Étude commanditée par la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) à l'institut Viavoice sur l'évolution de l'opinion des Français sur la pauvreté et l'exclusion sociale à partir du baromètre réalisé par la DREES entre 2000 et 2010.

Parmi les raisons qui peuvent expliquer un basculement dans l'exclusion ou la pauvreté, les personnes enquêtées citent massivement la perte d'emploi (89%), le surendettement (82%) puis viennent le manque de qualification (66%) ou l'absence d'aide venant de leur famille (65%) (graphique 25). Ces inquiétudes s'accompagnent d'un fort sentiment d'injustice sociale pour 78% des personnes interrogées (contre 68% en 2000), tandis que 83% affirment que la cohésion sociale n'est pas très forte en France.

Graphique 25

Opinion sur les raisons possibles d'un basculement des personnes dans la pauvreté et l'exclusion sociale de 2000 à 2010 (en %)

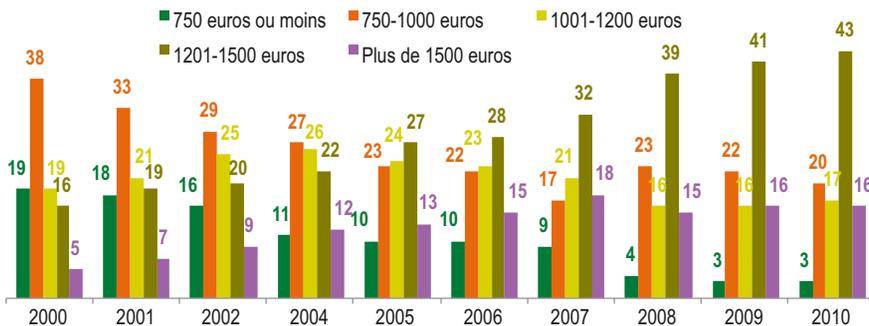


Sources : Enquête DREES, traitement Viavoice, pour la DGCS.

Cette peur de devenir pauvre peut s'expliquer par une évolution des moyens d'existence jugés « indispensables ». Dans l'enquête, le montant minimum moyen estimé pour vivre se situe autour de 1361 euros par mois et par individu, soit un montant très supérieur au seuil de pauvreté monétaire à 60% (954 euros) (graphique 26).

Graphique 26

Montant mensuel estimé pour un revenu minimum



Sources : Enquête DREES, traitement Viavoice, pour la DGCS.

Face à la montée des risques de précarité, une demande de justice et de protection accrue

Globalement, l'opinion des Français est restée stable, à un niveau élevé entre 2000 et 2009, sur le rôle de l'État dans la prise en charge des personnes en difficultés sociales. En effet les deux tiers estiment que la prise en charge de ces publics incombe à l'État. De même, ils sont désormais majoritaires (51 %, contre 39 % en 2000) à considérer que c'est également à l'État de prendre en charge les personnes âgées dépendantes.

Conclusion

Au-delà de la crise, prévention, vigilance et lutte contre les inégalités

Ce septième rapport de l'ONPES offre un panorama global des situations de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi que de l'aptitude de notre système de protection sociale à y faire face. Il conjugue une vision sur dix ans de l'évolution des principaux indicateurs statistiques issus d'un tableau de bord renouvelé, avec un coup de projecteur plus détaillé porté sur les effets de la récession engagée en 2008. Les deux approches se complètent. La récession exceptionnelle de 2009 a grossi les effets de sélection qu'opère le fonctionnement du marché du travail depuis longtemps quant à l'accès à l'emploi. Elle met aussi en relief les forces et faiblesses du système de garantie de ressources et de services pour l'accès aux droits essentiels, lorsque le nombre des bénéficiaires potentiels s'accroît sensiblement.

Les enseignements de ce panorama méritent d'autant plus d'être soulignés que la période qui s'ouvre avec une prévision de croissance ralentie est marquée par une nouvelle détérioration des perspectives générales de l'emploi. Selon le récent «Examen annuel de croissance» publié par la Commission européenne en janvier 2012, il faudrait s'attendre pour notre pays à une croissance moyenne d'environ 0,5 point de PIB, assortie d'une nouvelle augmentation du chômage. Or, du côté de l'offre d'emploi, les entreprises pourraient avoir épuisé les mécanismes ayant permis le maintien dans l'emploi d'un certain nombre de salariés au cours de la période 2009-2010. Du côté de l'offre de travail, l'augmentation du chômage de longue durée et le retard pris dans l'accès à l'emploi des jeunes sans qualifications accroissent le nombre des actifs «éloignés du marché du travail», voire découragés de toute reprise d'activité.

La meilleure connaissance des faits ne doit cependant pas conduire à la passivité ou au découragement. Elle ouvre au contraire des pistes qui, au-delà de la crise, permettent de maintenir un niveau élevé d'ambition pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion passant par la prévention, la vigilance et la lutte contre les inégalités.

Enseignement de l'observation rétrospective

L'observation des tendances de la pauvreté et de l'exclusion sociale depuis une dizaine d'années pointe d'abord des évolutions préoccupantes, même si, en

comparaison avec ses voisins européens, la France peut afficher les effets positifs importants d'un très vaste dispositif de protection sociale et de garantie d'accès aux droits essentiels. Elle suggère aussi une vision de la manière dont l'exclusion sociale et la pauvreté peuvent perdurer pour certains groupes sociaux, contribuant ainsi au sentiment de précarité partagé par une fraction large de la population française.

Après deux décennies de recul de la pauvreté monétaire relative mesurée au seuil de 60 % du niveau de vie médian, la pauvreté tend à se stabiliser depuis le milieu des années 1990. On observe cependant une lente remontée de cet indicateur depuis 2004, en lien avec la hausse générale des inégalités de revenus entre les deux extrêmes de la distribution. La crise a accentué cette reprise en 2009. On doit s'inquiéter de cette remontée, car elle recouvre une hausse plus nette du nombre de personnes en situation de grande pauvreté et d'exclusion qui connaissent un décrochage par rapport à la médiane des revenus, et ce malgré l'amélioration des dispositifs mis en place. La persistance de la pauvreté qui concerne environ 8 % des Français, la croissance lente de l'indicateur mesurant l'intensité de la pauvreté (la moitié des personnes pauvres au seuil de 60 % disposaient d'un niveau de vie inférieur à 773 euros mensuel), nous renseignent indirectement sur le « décrochage » de certaines personnes. La crise, comme le soulignent les associations qui accueillent au quotidien les personnes les plus vulnérables, n'a pas eu d'incidences spécifiques sur leur situation déjà très précaire, mais elle a augmenté leur nombre, du fait des basculements qui font passer de l'insécurité professionnelle ou familiale vers la grande précarité, du cercle de la pauvreté vers celui de la pauvreté durable et profonde.

En approfondissant les différentes circonstances de l'exclusion, marquée par l'insuffisance de ressources, la privation des biens essentiels, ou le faible accès au travail, on a pu identifier des groupes sociaux qui semblent concentrer les risques d'une exclusion durable, en particulier les adultes isolés, notamment les femmes âgées de plus de 75 ans, les familles monoparentales, les jeunes adultes sans qualifications. De ces observations, mais aussi de l'approfondissement de la pauvreté en emploi, un phénomène qui attire l'attention des pays de l'ensemble de l'UE depuis le début de la décennie, se dégagent deux grands risques d'irréversibilité qui s'opposent, pour les groupes les plus vulnérables, à une insertion durable dans notre société.

Le premier risque touche essentiellement des personnes d'âge actif que leurs qualifications insuffisantes, ainsi que le fonctionnement sélectif du marché du travail, privent quasiment de toutes chances d'accéder à un emploi durable et de qualité. La récurrence de cette précarité se lit d'abord dans les statistiques du chômage de longue durée : pour des personnes au chômage depuis plus de deux ans, la probabilité de trouver ce type d'emploi est très réduite (un tiers des demandeurs d'emploi sont inscrits à Pôle emploi depuis plus de huit ans et n'ont occupé un emploi pendant cette période que la moitié du temps). Cette précarité s'inscrit en amont, au sein des entreprises, dans un usage pénalisant des contrats d'intérim ou à durée déterminée. Pour des travailleurs en CDD, la probabilité de passer en contrat à durée indéterminée est en France la plus faible de l'UE (environ 17 %), et le risque est élevé d'occuper un emploi à temps partiel.

Le second risque, celui de la grande pauvreté, concerne des personnes marquées par l'éloignement du marché du travail, comme c'est le cas des personnes appartenant au « halo du chômage ». Les chances de sortir de ce cercle sont très faibles, en raison du cumul de handicaps lourds, notamment en matière de santé, d'éducation et de logement. En même temps, les observations suggèrent que l'accès effectif aux droits essentiels y est particulièrement difficile, d'où un cercle vicieux de la pauvreté qui construit un noyau dur de l'exclusion dans notre pays : des femmes chefs de famille monoparentales et leurs enfants, des hommes isolés et dépourvus de qualifications professionnelles, des femmes seules et âgées.

Les enseignements complémentaires de la crise

Les entrées et sorties de l'emploi et du chômage, telles qu'elles ont pu être observées par l'analyse des comportements d'adaptation des entreprises pendant la crise, confirment des tendances à la flexibilité qui lui préexistaient. Par un recours accru aux contrats à durée déterminée ou aux missions d'intérim, et aussi par la modulation des durées de travail (particulièrement pour les emplois à temps partiel), les entreprises ont pu limiter le recours aux licenciements. Mais c'est aussi pourquoi la chute, même ainsi limitée de l'emploi, a particulièrement pénalisé des actifs qui se trouvaient déjà parmi les plus vulnérables et les plus pauvres. Si ce mode de gestion devait perdurer, il faudrait prendre garde à deux effets pervers d'un tel ajustement :

- la pénalisation des jeunes, spécialement ceux qui sortent du système éducatif sans qualifications professionnelles. Ils sont encore beaucoup trop nombreux (soit 12 % d'une classe d'âge) ;
- la spirale de l'exclusion professionnelle qui guette les actifs, notamment les femmes particulièrement nombreuses dans les emplois à temps très partiel.

On ne doit pas seulement se préoccuper de l'accès à la formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi, même si cette tâche reste prioritaire. Plus globalement, c'est l'absence d'accès pour l'ensemble des actifs peu qualifiés, y compris ceux qui ont un emploi, qui reste préoccupante pour l'avenir, sachant que pendant la récession, cet accès n'a pas connu d'amélioration. Or le marché du travail, comme le montre le dernier rapport sur la situation de l'emploi en Europe³⁸, tend à éliminer un nombre toujours plus important de postes de travail faiblement qualifiés. Le (re)constitution d'une compétence professionnelle à partir des qualités propres aux demandeurs d'emploi et aux personnes titulaires du RSA socle et du RSA socle et activité (notamment les chefs de famille monoparentale) devrait devenir une priorité majeure des années à venir. La valorisation d'une telle compétence chez les travailleurs à temps partiel ou réduit, ainsi que la recherche d'un allongement

38. *Employment and Social developments in Europe 2011*, European Commission.

de leur durée de travail paraît un autre impératif de la lutte contre la pauvreté en emploi. À défaut, il faut s'attendre en 2012 à une augmentation sensible du nombre de personnes en situation de pauvreté. Tenant compte de l'état actuel des décisions en matière d'indexation des prestations sociales, elle pourrait être plus importante qu'en 2009.

Pour les personnes qui se trouvaient déjà en grande pauvreté à l'orée de la crise, la récession n'aura pas eu un impact direct, grâce au fonctionnement des mécanismes de garantie de ressources dont elles tirent l'essentiel de leurs revenus. L'indexation défailante de ces minima, en retard par rapport aux évolutions salariales (RSA) ou par rapport à celle des loyers (APL) aura cependant contribué à détériorer leur situation relative, en accroissant les risques de passage de la pauvreté à la grande exclusion.

Cependant, comme le soulignent les personnes concernées, le manque de ressources n'est pas la seule épreuve qu'elles rencontrent. Malgré les lois, et les droits qu'elles ouvrent, malgré l'effort réalisé par les institutions chargées de leur mise en œuvre (logement, santé...), on observe une difficulté persistante dans l'accès effectif à ces droits. Celle-ci est souvent et justement pointée comme relevant d'une insuffisance des effectifs ou des moyens. Le présent rapport insiste sur le fait que les attitudes, les langages, les conditions d'accueil dans ces institutions contribuent aussi largement à entretenir un divorce entre elles et les personnes qui auraient le plus besoin de cette assistance. Celle-ci constitue un droit, une reconnaissance d'appartenance à la société, clef d'une possibilité ultérieure d'insertion. À titre d'exemple, le non-recours au RSA n'est pas seulement dû à un manque d'information : il dénote aussi un climat que diverses formes de stigmatisation ont entretenu. Cette situation invite à développer de nouvelles pratiques, à faire une place effective aux usagers dans l'organisation et l'évaluation de ces institutions, à ouvrir de nouvelles voies aux formes possibles de contribution des personnes vulnérables à la vie sociale, marchande ou non marchande. L'enquête réalisée dans les territoires frappés par la crise de 2008-2009 le souligne, comme bien d'autres monographies récentes : les ressources et aptitudes des personnes, même fragilisées, sont considérables lorsque les conditions de leur accueil sont favorables.

Prévention, vigilance, lutte contre les inégalités

La crise, passée ou présente, ne doit pas être un motif pour réduire l'ambition élevée que nourrit depuis plus d'une décennie notre pays dans la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Au contraire, cette lutte fait partie des issues à la crise. Les faits qui précèdent suggèrent des initiatives qui vont au-delà du champ du présent rapport. Celui-ci pointe cependant sur des pistes et des priorités que devraient être la prévention, la vigilance et la lutte contre les inégalités.

Prévention

Prévenir le basculement ou l'enfoncement dans une très grande pauvreté est possible. Cela dépend en particulier des qualités d'accessibilité et d'ajustement à l'évolution réelle des conditions de vie des bénéficiaires. L'histoire récente montre l'impact négatif de réévaluations erratiques des minima sociaux et de l'aide personnalisée au logement sur la pauvreté. Les sommes nécessaires pour que le RSA, socle ou activité, évolue comme la moyenne des rémunérations, celles qui permettraient une authentique indexation des paramètres de l'APL sur le prix des loyers, sont modestes au regard des grandes masses de la protection sociale. Les besoins correspondant peuvent être évalués *ex ante* dans le cadre du budget social de la nation. Plus généralement, à l'instar de ce qui se fait au plan européen pour évaluer les conséquences sociales des ajustements fiscaux et budgétaires destinés à la réduction des endettements excessifs, les mesures que prend notre pays pourraient faire systématiquement l'objet de simulations, débats publics, destinées à évaluer leur impact sur les inégalités de revenus. Dès lors que des mesures de consolidation budgétaire sont annoncées, il conviendrait également d'accorder la plus grande attention à leur impact sur la pauvreté et l'exclusion.

Pour mieux établir les bases d'un système de garantie des ressources, les possibilités d'une analyse à plus long terme de ce que devrait être un revenu minimum décent par catégorie de ménage est en cours d'examen par l'ONPES. Cette analyse ira de pair avec une recherche approfondie sur les questions d'assistance et d'assistantat qui divisent l'opinion, en partie faute d'une clarté suffisante sur les faits réels. L'ONPES conduira aussi avec l'aide de juristes et de spécialistes du droit une réflexion sur les possibilités juridiques d'une extension du concept d'entraide qui se heurtent souvent à des contraintes réglementaires.

Vigilance

Le système d'observation de la pauvreté et de l'exclusion devrait au cours des prochains mois se faire plus attentif, afin de mieux détecter les risques de décrochage. Le nouveau rapport trimestriel de la Commission européenne donne à cet égard un bon exemple en conjuguant les informations sur l'emploi et le chômage avec celles qui touchent aux risques de pauvreté. L'ONPES fera à ce sujet des préconisations, notamment en utilisant mieux les indicateurs fournis par les enquêtes trimestrielles sur la situation financière des ménages, les statistiques courantes sur les dossiers d'endettement ainsi que les observations relatives aux impayés des factures d'énergie ou de loyers.

À plus long terme, il pourrait être judicieux d'observer plus systématiquement la situation des personnes les plus pauvres qui vivent avec un niveau de vie inférieur à 40% du revenu médian. Y compris sa composition au regard des groupes les plus vulnérables. L'ONPES étudiera les conditions de ce suivi en lien avec le souci

de mieux connaître l'évolution de la situation des groupes au risque de grande précarité : familles monoparentales, jeunes et adultes isolés sans qualifications professionnelles, femmes âgées de plus de 75 ans.

Selon la recommandation du Comité européen de la protection social, le suivi annuel de la pauvreté et de l'exclusion sociale ne devrait plus reposer ni sur l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps, ni sur l'indicateur de pauvreté monétaire relative, à titre exclusif. Une combinaison d'indicateurs de pauvreté monétaire, en conditions de vie et en intensité de travail, recouvrant pauvreté monétaire et exclusion sociale doit désormais retenir le maximum d'attention.

Enfin, comme le présent rapport le suggère, la connaissance de la situation des groupes vulnérables souffre encore d'importantes lacunes qui sont autant de chantiers pour l'observation : situation des migrants et des étrangers dans ces groupes, personnes âgées en institutions, étudiants pauvres, populations des départements d'outre-mer, méritent un effort soutenu d'observation et d'analyse.

Lutte contre les inégalités

Enfin, on aura noté à plusieurs reprises, tout au long des observations du présent rapport, les liens qu'entretiennent les inégalités avec la pauvreté. Lutter contre les inégalités dans la répartition des soutiens publics, comme dans l'accès aux biens collectifs, devrait être une leçon majeure de la crise, s'agissant par exemple :

- de l'accès à la formation professionnelle, afin que ceux qui en ont le plus besoin, personnes peu qualifiées, en emploi précaire ou de faible durée puissent avoir quelque chance d'évolution ;
- de l'accès aux logements sociaux, inégalement répartis sur le territoire ;
- des charges du logement qui croissent proportionnellement davantage pour les ménages les plus modestes que pour les autres ;
- du reste à charge en matière de santé, aujourd'hui relativement plus important pour les populations les plus pauvres.

Annexe 1 : Évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale selon les indicateurs de l'ONPES¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inégalités, revenus et conditions de vie											
Taux de pauvreté à 60 %	13,6	13,4	12,9	13,0	12,6	13,1	13,1	13,4	13,0	13,5	
Taux de pauvreté à 50 %	7,2	6,9	6,5	7,0	6,6	7,2	7,0	7,2	7,1	7,5	
Taux de pauvreté en conditions de vie	12,1	11,6	11,9	11,4	10,6/ 14,7*	13,3	12,7	12,4	12,9	12,6	13,3(p)
Taux de pauvreté à 60 % OU en conditions de vie					24,1	23,0	21,9	21,3	20,6	20,4	
Rapport inter-quintiles des niveaux de vie (100-S80/S20)	4,2	4,2	4,1	4,1	4,0	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3	
Taux de pauvreté des cinq départements les moins touchés par la pauvreté							8,9	9,0	8,8	9,1	
Taux de pauvreté des cinq départements les plus pauvres							19,7	20,3	19,7	20,2	
Rapport entre le niveau de vie médian des 65 ans et + et celui des 18-64 ans	0,95	0,94	0,93	0,93	0,93	0,92	0,94	0,92	0,93	0,94	
Taux de pauvreté des familles monoparentales	29,0	27,9	27,3	27,3	25,6	29,7	30,0	30,2	30,0	30,9	
Taux de pauvreté des enfants	18,4	18,4	16,7	17,7	16,7	17,6	17,7	17,9	17,3	17,7	
Intensité de la pauvreté	18,0	17,2	16,6	18,4	18,0	18,8	18,0	18,2	18,5	19,0	
Taux de pauvreté en emploi				5,4	6,0	5,9 (r)	6,4	6,6*	6,8	6,7 (p)	
Grande pauvreté											
Taux de pauvreté à 40 %	2,7	2,6	2,3	2,6	2,5	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3	
Taux de pauvreté à 60 % ET en conditions de vie					5,3	4,6	4,8	4,4	4,8	4,9	
Pauvreté persistante							5,0				
Accès aux droits fondamentaux											
Taux de demandeurs d'emploi non indemnisés	44,3	39,9	36,5	36,1	37,7	40,5	39,5	38,6	38,3	39,5	39,7
Part des ménages en situation de précarité énergétique							14,4				
Part des ménages dont les dépenses consacrées au logement > 40 % du revenu disponible									7,3		8,4
Taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études	13				12	12	12	13	12	12	
Taux de renoncement aux soins pour raisons financières	15,4		11,2		13,3		14,1 14,2 (c)		15,4 (c)		
Indicateurs d'inclusion Europe 2020											
Nombre et part des personnes en situation de pauvreté monétaire, ou en conditions de vie, ou appartenant à un ménage en très faible intensité d'emploi.										11,2 millions	18,4 %

(p) données provisoires; (*) rupture en série; (c) avec échantillon complémentaire; (r) données révisées.

Note: toutes les données sont en pourcentage, à l'exception de celles sur le rapport inter-quintiles des niveaux de vie et de celles sur le rapport entre le niveau de vie médian des 65 ans et plus et celui des 18-64 ans.

1. Pour la définition des indicateurs, voir annexe 2.

Indicateurs de contexte institutionnel

Évolution du nombre d'allocataires des minima sociaux d'âge actif : RSA socle, RMI, API, AAH, ASS et AER-R entre 2000 et 2010

	2000	2001	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Évolution du nombre d'allocataires des minima sociaux d'âge actifs	-3,4	-1,6	+0,7	+3,2	+4,9	+4,6	+0,5	-5,4	-0,8	+7,9	+3,5

(*) rupture de série.

Nombre de dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France de 2003 à 2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de dossiers déposés	165 493	188 176	182 330	184 866	182 855	188 485	216 396	218 102

Nombre d'allocataires du RSA (y/c RSA jeunes) selon les différents types de RSA en 2009 et 2010

	2009	2010
Nombre d'allocataires du RSA socle seul	1 131 354	1 168 174
Nombre d'allocataires du RSA socle + activité	182 566	205 575
Sous total RSA socle seul + RSA socle + activité	1 313 920	1 373 749
Nombre d'allocataires du RSA activité seul	416 234	460 038
Total général	1 730 154	1 833 787

Nombre d'allocataires des minima non contributifs d'âge inactif (ASV + ASPA) de 2000 à 2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre d'allocataires	686 021	644 687	590 554	557 624	547 517	537 435	527 940	516 750	507 878	517 020	511 166

Persistance dans le RSA socle de 2007 à 2010

	2007	2008	2009	2010
Part des allocataires du RSA socle depuis 3 ans et plus	65,4	64,8	49,8	52,8

Part des allocataires dans le RSA socle des cinq départements les plus élevés et des cinq départements les plus faibles de 2007 à 2010 (moyenne simple)

	2007	2008	2009	2010
Part des allocataires dans les départements où cette part est la plus faible	5,5	5,3	6,5	6,7
Part des allocataires dans les départements où cette part est la plus élevée	19,1	18,5	19,2	19,8

Annexe 2: Définition des indicateurs de mesure de la pauvreté de l'ONPES

Les indicateurs d'inégalités, de revenu et de conditions de vie

Le taux de pauvreté au seuil de 60% (ou de 50%) du revenu médian est mesuré par la proportion d'individus vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu, net d'impôts directs, par unité de consommation est inférieur à un montant équivalent à 60% (ou à 50%) du niveau de vie médian de la population. Le seuil de pauvreté est calculé par rapport à la médiane de la distribution des niveaux de vie (la moitié de la population a un niveau de vie supérieur à la médiane, l'autre moitié a un niveau inférieur à la médiane).

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1997 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2009.

Le taux de pauvreté en conditions de vie est mesuré par l'indicateur qui synthétise les réponses des ménages à vingt-sept questions relatives aux contraintes budgétaires, les retards de paiement, les restrictions de consommation, les difficultés de logement. On considère conventionnellement comme «taux de pauvreté en conditions de vie» la proportion de ménages subissant au moins huit carences ou difficultés parmi les vingt-sept retenues dans l'enquête sur les conditions de vie de l'INSEE. Le choix de 8 items sur 27 est relativement conventionnel, répondant au souci de définir un groupe de taille comparable à celui identifié par le taux de pauvreté monétaire. Jusqu'en 2004, l'indicateur était calculé à partir de l'Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV). Depuis cette date, il est calculé à partir du dispositif européen SILC-SRCV (*Statistics on Income and Living Conditions* – statistiques sur les ressources et les conditions de vie).

Champ : Ménages vivant en France métropolitaine. Sources : INSEE, enquêtes EPCV, SRCV-SILC. Note : * rupture de série (passage de EPCV à SRCV-SILC). Les données de séries différentes ne sont donc pas directement comparables.

Les 27 indicateurs de difficultés en conditions de vie

Contrainte budgétaire

Part du remboursement sur le revenu (supérieure à un tiers)

Découverts bancaires (très souvent)

Couverture des dépenses par le revenu difficile

Aucune épargne à disposition

Recours aux économies

Opinion sur le niveau de vie : « C'est difficile, il faut s'endetter pour y arriver. »

Retards de paiement : en raison de problèmes d'argent, impossibilité de payer à temps à plusieurs reprises,

au cours des 12 derniers mois

Factures (électricité, gaz, téléphone, etc.)

Loyer et charges

Versements d'impôts

Restrictions de consommation : les moyens financiers ne permettent pas de

Maintenir le logement à bonne température

Payer une semaine de vacances une fois par an

Remplacer des meubles

Acheter des vêtements neufs

Manger de la viande tous les deux jours

Recevoir

Offrir des cadeaux

Posséder 2 paires de chaussures

Absence de repas complet pendant au moins une journée au cours des 2 dernières semaines

Difficultés de logement

Surpeuplement important ou modéré

Absence de salle de bain à l'intérieur du logement

Absence de toilettes à l'intérieur du logement

Absence d'eau chaude

Absence de système de chauffage

Critiques du logement (sans considération financière) :

Logement trop petit

Logement difficile à chauffer

Logement humide

Logement bruyant

Le taux de pauvreté monétaire à 60% OU en conditions de vie des ménages regroupe les ménages pauvres selon l'un ou l'autre de ces deux concepts. Par rapport aux indicateurs de pauvreté monétaire, l'unité statistique est le ménage comme c'est également le cas pour le taux de pauvreté en conditions de vie.

Champ : Ménages vivant en France métropolitaine. Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC. Note : Pour une année donnée N, la pauvreté en conditions de vie porte sur l'année N, la pauvreté monétaire sur l'année N-1. Au moment de la collecte (mi-mai à fin juin de l'année N), seuls les revenus de l'année précédente sont connus. Ainsi pour 2009 on dispose du taux de pauvreté monétaire pour 2008 et du taux de pauvreté en conditions de vie pour 2009.

Le rapport inter-quintiles des niveaux de vie (100-S80/S20) rapporte la masse des niveaux de vie détenus par les 20 % des personnes les plus riches à celle détenue par les 20 % des personnes les plus pauvres.

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées de 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2009.

Le taux de pauvreté des cinq départements les moins touchés par la pauvreté et des cinq départements les plus pauvres présente le taux moyen de pauvreté monétaire à 60% des cinq départements les moins touchés par la pauvreté et celui des cinq départements les plus pauvres (moyenne simple ne tenant pas compte de l'importance de la population des départements).

Champ : France métropolitaine. Source : INSEE, revenus disponibles localisés (RDL) ; non strictement comparable avec l'enquête ERFS. Données disponibles à partir de 2006.

Le niveau de vie médian des personnes âgées de 65 ans et plus par rapport à celui des personnes de 18-64 ans rapporte le niveau de vie médian des personnes âgées de 65 ans et plus à celui des personnes âgées de 18-64 ans.

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées de 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2009.

Le taux de pauvreté monétaire des familles monoparentales au seuil de 60% du niveau de vie médian est la proportion de personnes vivant dans ces ménages dont le revenu, net des impôts directs par unité de consommation (niveau de vie), est inférieur à un montant équivalent à 60% du niveau de vie médian de la population.

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées de 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2009.

Le taux de pauvreté des enfants définit la proportion d'enfants de moins de 18 ans qui appartiennent à un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté monétaire à 60%.

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la

personne de référence n'est pas étudiante. Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées de 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2009.

L'intensité de la pauvreté monétaire analyse la répartition des niveaux de vie des personnes pauvres. L'indicateur mesure l'écart relatif entre le seuil de pauvreté (à 60% de la médiane des niveaux de vie) et le niveau de vie médian des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Il est calculé ainsi : (seuil de pauvreté – niveau de vie médian de la population pauvre) / seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est dite intense, au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté.

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées de 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2009.

Le taux de pauvreté de la population en emploi. Est considérée comme travailleur pauvre toute personne ayant été en emploi pendant sept mois sur les douze mois de la période de référence (définition européenne) qui appartient à un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 60% du revenu médian. Depuis la première année d'enquête (2004), le dispositif européen des statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV-SILC) a été mobilisé pour calculer le nombre de travailleurs pauvres et leur taux de pauvreté. Avec l'enquête SRCV d'une année donnée N, le statut de travailleur est défini à l'aide du calendrier d'activité disponible pour les douze mois de l'année N-1, en cohérence avec la période d'observation des revenus (N-1).

Champ : Personnes âgées de 16 à 64 ans et pour les salariés, dont les revenus d'activité sont non nuls. (r) : données révisées. p) : données provisoires en attente de validation par Eurostat. Rupture de série en 2007. Le dispositif SRCV qui permet de calculer cet indicateur a été refondu en 2008 (statistiques sur les revenus 2007). Sources : SRCV-SILC 2004 à 2010.

Les indicateurs de grande pauvreté

Le taux de pauvreté monétaire (60%) ET en conditions de vie mesure la part des ménages qui sont pauvres à la fois selon l'un et l'autre de ces deux critères.

Champ : Ménages résidant en France métropolitaine. Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC. Note : Pour une année donnée N, la pauvreté en conditions de vie porte sur l'année N, la pauvreté monétaire sur l'année N-1. Au moment de la collecte (mi-mai à fin juin de l'année N), seuls les revenus de l'année précédente sont connus. Données disponibles à partir de 2004.

Le taux de pauvreté au seuil de 40% du revenu médian est la proportion de personnes vivant dans un ménage dont le revenu, net d'impôts directs, par unité de consommation est inférieur à un montant équivalent à 40% du niveau de vie médian de la population. Le seuil de pauvreté est calculé par rapport à la médiane de la distribution des niveaux de vie (la moitié de la population a un niveau de vie supérieur à la médiane, l'autre moitié inférieure à la médiane).

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées de 1996 à 2004, INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2009.

La pauvreté persistante mesure l'évolution du nombre de personnes qui sont en situation de pauvreté monétaire à 60 % pendant trois ans consécutifs.

Champ : Personnes présentes trois ans de suite, au sein d'un ménage résidant en France métropolitaine. Sources : INSEE, panel SRCV-SILC. Note : L'année N correspond à l'année de revenu (enquête réalisée en N + 1). Exemple : la proportion de personnes en situation de pauvreté persistante en 2006, correspond ici à la proportion de personnes pauvres en 2004, 2005 et 2006, parmi les personnes présentes ces trois années.

L'accès aux droits fondamentaux : marché du travail, logement, éducation, santé

Le taux de demandeurs d'emploi non indemnisés rapporte le nombre de demandeurs d'emploi (catégories A, B, C, D, E) non indemnisés par le régime d'assurance chômage (RAC) ou le régime de solidarité (ASS, AER...) au nombre total de demandeurs d'emploi de catégories A, B, C, D, E (indemnisés ou non) et de dispensés de recherche d'emploi (indemnisés).

Champ : France métropolitaine. Sources : Pôle emploi (DEFM), calcul DARES.

La part des ménages en situation de précarité énergétique : proportion des ménages qui consacrent plus de 10 % de leur revenu aux dépenses énergétiques relatives à leur habitation principale. Celles-ci comprennent le chauffage, l'éclairage, les coûts liés à l'énergie nécessaire pour chauffer l'eau ainsi que la consommation des appareils électroménagers. Le revenu est le revenu total avant impôts et hors allocations logement tel que déclaré par le ménage à l'INSEE : il regroupe les revenus salariaux, les allocations chômage, les retraites et pensions, les revenus non salariaux, les prestations sociales et familiales, les revenus du patrimoine.

Champ : France métropolitaine. Sources : INSEE, enquête Logement 2006.

Le taux de dépenses consacrées au logement mesure la part des ménages dont les dépenses de logement relatives à leur habitation principale (taux d'effort net) sont supérieures à 40 % de leur revenu. Les dépenses de logement incluent pour les propriétaires les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement et les gros travaux, la taxe foncière et les charges de copropriété. Pour les locataires, elles comprennent les loyers et charges locatives. Pour tous, elles incluent enfin la taxe d'habitation et les dépenses d'eau et d'énergie liées à l'habitation. Les allocations logement sont par ailleurs déduites de ces dépenses. Le revenu est le revenu total avant impôts et hors allocation logement : il regroupe les revenus salariaux, les allocations chômage, les retraites et pensions, les revenus non salariaux, les prestations sociales et familiales, les revenus du patrimoine. Ces revenus sont ceux déclarés par le ménage à l'administration fiscale ou ceux versés au ménage par les organismes gestionnaires des prestations sociales (CNAF, CNAV, CCMSA).

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, logée gratuitement, fermière, métayère. Sources : INSEE, enquête SRCV 2008 et 2010.

Le taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études correspond à la proportion de la population âgée de 18-24 ans n'étant ni en formation initiale ni en formation continue et ne possédant aucun diplôme égal ou supérieur au CAP parmi la population ayant le même âge.

Champ : France métropolitaine. Sources : Eurostat.

Le taux de renoncement aux soins pour des raisons financières au cours des 12 derniers mois représente le pourcentage de personnes qui ont répondu positivement à la question suivante : « Au cours des douze derniers mois, vous est-il arrivé de renoncer pour vous-même à certains soins (généralistes/spécialistes/soins hospitaliers) pour raisons financières ? ».

Champ : France métropolitaine, personne de 16 ans et plus, une personne répond par ménage. Sources : IRDES-enquêtes SPS, calcul IRDES. * Modification de la question à partir de 2004. Ajout d'un échantillon complémentaire d'allocataires de la CMU en 2006

Les indicateurs d'inclusion sociale (Europe 2020)

Ces indicateurs regroupent l'ensemble de la population qui est soit pauvre monétairement (au seuil de 60% du revenu médian), soit en déprivation matérielle (4 déprivations sur les 9 recensées), soit dans une situation de très faible intensité d'emploi (au seuil de 20% de travail annuel dans le ménage). Les chiffres sont donnés en valeur absolue (VA) et en pourcentage (%).

Champ : France métropolitaine. Sources : Eurostat. Note : Pour une année donnée N, la pauvreté en conditions de vie porte sur l'année N, la pauvreté monétaire sur l'année N-1 et l'intensité d'emploi sur l'année N-1. La très faible intensité de travail du ménage correspond au seuil de 20% de travail annuel dans le ménage. Elle varie de 0% pour un ménage sans emploi toute l'année à 100% pour un ménage où tous les adultes ont travaillé toute l'année à temps plein.

Les indicateurs de contexte institutionnel

L'ONPES a choisi de retenir, à côté des indicateurs centraux de son tableau de bord, une série d'indicateurs de contexte portant principalement sur les allocataires des minima sociaux. Ces indicateurs permettent d'éclairer, et ainsi de mieux comprendre, les évolutions constatées.

L'évolution annuelle du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif est un indicateur conjoncturel qui reflète les situations de pauvreté recensées en fin d'année par les organismes gestionnaires des minima sociaux. L'ONPES a centré cet indicateur sur les quatre minima sociaux d'âge actif (RMI – puis RSA socle – API, ASS et AAH AER-R) en raison de leur interdépendance avec l'évolution de la conjoncture du marché du travail.

Sources DREES, CNAF, Pôle emploi, CCMSA. * mise en place de l'AER. ** mise en place du RSA. Note : Les données pour l'ASS sont provisoires pour l'ASS et l'AER-R.

Le nombre de dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France. Recense le nombre de dossiers de surendettement déposés à la Banque de France en fin d'année.

Champ : France métropolitaine en fin d'année. Sources : Banque de France. Compte tenu des modifications importantes dans le traitement des dossiers, les données ne sont disponibles qu'à partir de 2003.

Le nombre d'allocataires du RSA (y/c RSA jeunes), selon les différents types de RSA, totalise l'ensemble des allocataires des différentes formes de RSA (socle, activité) en fin d'année.

Champ : France métropolitaine. Sources : CNAF MSA. Depuis septembre 2010, le champ RSA s'est élargi aux moins de 25 ans (sous condition d'emploi) (environ 1 % de l'ensemble). Correspond à l'ancien champ RMI + API.

Nombre d'allocataires des minima non contributifs d'âge inactif (ASV + ASPA) totalise le nombre d'allocataires du minimum vieillesse en fin d'année.

Champ : France métropolitaine. Sources : Enquête DREES, Caisse des dépôts et consignations, CNAMTS. Note : L'ASPA est entrée en vigueur le 13 janvier 2007. Elle se substitue, pour les nouveaux bénéficiaires, aux anciennes allocations minimum vieillesse, notamment à l'ASV.

Le taux de persistance dans le RSA socle considère la part des allocataires du RSA socle présents trois années consécutives et plus dans le dispositif.

Champ : France métropolitaine. Sources : CNAF. Pour les années 2007, 2008, et 2009, sont prises en compte les anciennetés dans le RMI et l'API.

La part des allocataires dans le RSA socle des cinq départements les plus élevés et des cinq départements les plus faibles présente la part des foyers bénéficiaires du RSA socle parmi l'ensemble des foyers allocataires pour les cinq départements de métropole où cette part est la plus faible ET la part des foyers bénéficiaires du RSA socle parmi l'ensemble des foyers allocataires pour les cinq départements de métropole où cette part est la plus élevée.

Champ : France métropolitaine. Sources : CNAF.

Annexe 3 : Les minima sociaux, conditions d'accès, barèmes et effectifs

	Conditions d'attribution	Barèmes mensuels ¹ au 1 ^{er} janvier 2012 (en euros)	Nombre d'allocataires au 31 décembre 2010 (en milliers)
Revenu de solidarité active socle (RSA socle)	<p>Mis en place le 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine (1^{er} janvier 2011 dans les DOM), il se substitue au RMI, à l'API et aux dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité qui lui sont associés. Le RSA est un dispositif sous condition de ressources destiné à un foyer. Il peut être versé à toute personne âgée d'au moins 25 ans résidente en France, ou sans condition d'âge pour les personnes assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Depuis le 1^{er} janvier 2010, les jeunes de moins de 25 ans ayant travaillé au moins deux années au cours des trois dernières années peuvent également en bénéficier. Le RSA est une allocation différentielle. Le montant du RSA est calculé comme la somme de deux composantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'une part, un montant forfaitaire qui varie en fonction du foyer (voir « barèmes »), - d'autre part, une fraction (62 %) des revenus professionnels des membres du foyer. <p>Le RSA socle s'adresse aux personnes dont l'ensemble des ressources est inférieur au montant forfaitaire.</p> <p>Le RSA peut être majoré pour les parents qui assument seuls la charge d'au moins un enfant né ou à naître.</p>	<p>Barèmes des montants forfaitaires :</p> <p>Allocataire seul :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sans enfant : 474,93 - 1 enfant à charge : 712,40 - 2 enfants à charge : 854,87 - Par enfant supplémentaire : 189,97 <p>Allocataire seul avec majoration (ex API) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - grossesse : 609,87 - 1 enfant : 813,16 - 2 enfants : 1 016,45 - Par enfant supplémentaire : 203,29 <p>Allocataire en couple :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sans enfant : 712,40 - 1 enfant : 854,87 - 2 enfants : 997,35 - Par enfant supplémentaire : 189,97 	<p>Uniquement en France métropolitaine :</p> <p>RSA socle : 1 373,7 dont majoré : 190,6</p>
Revenu minimum d'insertion (RMI)	<p>Créé en 1988, il vise à garantir des ressources minimales à toute personne de 25 ans ou plus, la condition d'âge n'étant pas exigée pour les personnes ayant au moins un enfant né ou à naître. Allocation dont le montant versé est différentiel : différence entre le plafond garanti et le montant de ressources du foyer allocataire prises en compte dans le calcul (base « ressources »).</p>	<p>Plafond de ressources et allocation maximale garantie : voir barème du RSA socle (sauf majoration pour isolement).</p>	<p>Métropole : -</p> <p>DOM (y compris Saint-Martin et Saint-Barthélemy) : 140,2</p>
Allocation de parent isolé (API)	<p>Créée en 1976 pour les personnes assumant seules la charge d'enfant(s), y compris les femmes enceintes ; versée jusqu'au troisième anniversaire du dernier enfant ou pendant un an après isolement.</p>	<p>Plafond de ressources et allocation maximale garantie : voir barème RSA socle (partie allocataire seul avec majoration).</p>	<p>Métropole : -</p> <p>DOM (y compris Saint-Martin et Saint-Barthélemy) : 30,2</p>

	Conditions d'attribution	Barèmes mensuels ¹ au 1 ^{er} janvier 2012 (en euros)	Nombre d'allocataires au 31 décembre 2010 (en milliers)
Allocation supplémentaire vieillesse (ASV) - allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)	L'ASV a été créée en 1956 et l'ASPA est entrée en vigueur en 2007, à la suite de la réforme du minimum vieillesse. L'ASPA se substitue progressivement à l'ASV pour les nouveaux entrants. Ces deux allocations s'adressent aux personnes âgées de 65 ans et plus (60 ans en cas d'incapacité au travail) et leur assure un niveau de revenu égal au minimum vieillesse.	Plafond de ressources : Personne seule : 724,27 Couple : 1 181,77 Allocation maximale garantie : Personne seule ou en couple avec un conjoint qui ne reçoit pas l'ASPA : 724,27 Couple d'allocataires de l'ASPA : 1 181,77	Métropole : 517 DOM : 66,1
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	Allocation chômage créée en 1984 pour les chômeurs ayant épuisé leur droit à l'assurance chômage et justifiant d'au moins cinq ans d'activité salariée au cours des dix années précédant la rupture de leur contrat de travail.	Plafond de ressources : Personne seule : 1 094,10 Couple : 1 719,30 Allocation maximale garantie : 475,411. Dans certains cas, les allocataires ayant acquis leur droit à l'ASS avant le 1 ^{er} janvier 2004 bénéficient d'une majoration de 207,81 euros par mois.	Métropole : 332,6 DOM : 28,1
Allocation équivalente retraite (AER) de remplacement	Allocation chômage créée en 2002 pour les chômeurs totalisant 160 trimestres de cotisation à l'assurance vieillesse et n'ayant pas atteint l'âge de 60 ans. Le volet de l'allocation qui constitue le minimum social est appelé AER « de remplacement » (AER-R). Dans ce cas, l'allocation peut se substituer à un revenu de remplacement (allocation de solidarité spécifique, revenu minimum d'insertion ou, depuis le 1 ^{er} juin 2009, revenu de solidarité active) ou prendre le relais de l'assurance chômage. Pour information, l'AER peut également compléter l'assurance chômage. Elle est alors dite « de complément » (AER-C). Depuis le 1 ^{er} janvier 2011 elle a été remplacée par l'allocation transitoire de solidarité (ATS).	Plafond de ressources : Personne seule : 1 619,52 Couple : 2 328,06 Allocation maximale garantie : 1 026,261	Métropole : 50,7 DOM : 0,1
Allocation veuvage (AV)	Créée en 1980 pour assurer un minimum de ressources au conjoint survivant d'un assuré social du régime général ou agricole. Le demandeur doit être âgé de moins de 55 ans et ne pas vivre en couple. Suite à la réforme des pensions de réversion, l'allocation veuvage devait disparaître en 2011. Cette réforme a été annulée, mais la suppression de l'AV en 2011 est pour le moment toujours prévue.	Plafond de ressources : 727,72 Allocation maximale garantie : 582,18 pendant deux ans maximum.	Métropole : 6,1 DOM : 0,2
Allocation supplémentaire invalidité	Créée en 1957, elle s'adresse aux personnes invalides ne remplissant pas la condition d'âge pour bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), en complément d'un avantage viager attribué au titre de l'assurance vieillesse ou invalidité.	Plafond de ressources : Personne seule : 674,69 Couple : 1 181,77. Allocation maximale garantie : Personne seule : 388,05 Couple marié d'allocataires ASI : 640,35	Métropole : 86,7 DOM : 1

	Conditions d'attribution	Barèmes mensuels ¹ au 1 ^{er} janvier 2012 (en euros)	Nombre d'allocataires au 31 décembre 2010 (en milliers)
Allocation temporaire d'attente (ATA)	Allocation chômage créée en 2006 et qui remplace l'allocation d'insertion (AI). Elle est réservée aux demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur demande et jusqu'à l'obtention ou non du statut de réfugié, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire, aux victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme, aux apatrides, aux détenus libérés après une incarcération d'au moins deux mois, aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage et qui justifient d'une durée de travail minimale. Tous les demandeurs doivent être domiciliés en France et les ressortissants étrangers doivent avoir une autorisation provisoire de séjour. Les apatrides, salariés expatriés et les détenus libérés doivent également être demandeurs d'emploi.	Plafond de ressources : montant du RSA selon la composition familiale. Allocation maximale garantie : 334,891	Métropole : 42,2 DOM : 2,3
Revenu de solidarité (RSO)	Mis en place en décembre 2001 dans les quatre DOM et à Saint pierre-et-Miquelon, il est destiné aux personnes âgées de 50 à 64 ans, bénéficiant du RMI depuis au moins deux ans et qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail. Depuis le 1 ^{er} janvier 2011 et la mise en place du RSA dans les DOM, le RSO s'adresse aux personnes âgées de 55 à 64 ans et a été étendu aux collectivités territoriales de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.	Plafond de ressources : Personne seule : 860,72 Couple : 1 352,56 Allocation maximale garantie : Personne seule : 483,81 Couple : 868,75	DOM : 13,1

1. Calculée sur un mois « moyen » (de 365 jours/12).

Annexe 4 : Pauvreté et inégalité sur longue période

Évolution du niveau de vie individuel entre 1970 et 2009

en euros 2009 par an

	Niveau de vie moyen	Niveau de vie médian	Rapport médiane sur moyenne
1970	11 310	9 300	0,82
1975	13 850	11 700	0,84
1979	15 650	13 480	0,86
1984	16 140	14 000	0,87
1990	17 030	14 950	0,88
1996	18 260	16 070	0,88
1997	18 350	16 110	0,88
1998	18 790	16 470	0,88
1999	19 320	16 700	0,86
2000	19 770	17 000	0,86
2001	20 230	17 410	0,86
2002	20 730	17 880	0,86
2003	20 610	17 830	0,87
2004	20 590	17 740	0,86
2005	20 820	18 030	0,87
2006	21 340	18 300	0,86
2007	21 690	18 690	0,86
2008	22 130	19 000	0,86
2009	22 140	19 080	0,86

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : INSEE ; DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1970 à 1990 - INSEE ; DGI, enquête Revenus fiscaux et sociaux rétropolées de 2000 à 2004 - INSEE ; DGFIP ; CNAF ; CNAV ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005-2009.

Évolution de quelques indicateurs d'inégalité des niveaux de vie entre 1970 et 2009

	1 ^{er} décile (D1)	9 ^e décile (D9)	Seuil de pauvreté à 60 %	Taux de pauvreté (%)		Rapport interdécile (D9/D1)	Indice de Gini
				seuil à 50 %	seuil à 60 %		
	en euros 2009 par an						
1970	4 390	20 410	5 590	12,0	17,9	4,6	0,331
1975	5 810	23 520	7 020	10,2	16,6	4,1	0,317
1979	7 200	25 520	8 100	8,3	14,2	3,5	0,297
1984	7 670	26 580	8 410	7,7	13,5	3,5	0,291
1990	8 410	27 440	8 970	6,6	13,8	3,3	0,277
1996	8 540	30 000	9 640	8,1	14,5	3,5	0,279
1997	8 600	30 050	9 660	7,8	14,2	3,5	0,279
1998	8 970	30 670	9 880	7,5	13,8	3,4	0,276
1999	9 180	31 620	10 020	7,2	13,5	3,4	0,284
2000	9 320	32 590	10 200	7,2	13,6	3,5	0,286
2001	9 620	32 990	10 450	6,9	13,4	3,4	0,286
2002	9 970	33 830	10 730	6,5	12,9	3,4	0,281
2003	9 930	33 260	10 700	7,0	13,0	3,4	0,280
2004	9 950	32 860	10 650	6,6	12,6	3,3	0,281
2005	9 960	33 380	10 820	7,2	13,1	3,4	0,286
2006	10 100	34 420	10 980	7,0	13,1	3,4	0,291
2007	10 300	34 880	11 220	7,2	13,4	3,4	0,289
2008	10 530	35 580	11 400	7,1	13,0	3,4	0,289
2009	10 410	35 840	11 450	7,5	13,5	3,4	0,290

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : INSEE ; DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1970 à 1990 - INSEE ; DGI, enquête Revenus fiscaux et sociaux rétroalées de 2000 à 2004 - INSEE ; DGFIP ; CNAF ; CNAV ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005-2009.

Annexe 5 : Contribution de l'ONPES au regard du troisième rapport du gouvernement au Parlement sur le suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans¹

En application de la loi RSA, le gouvernement a transmis au Parlement pour la troisième année consécutive un rapport sur le suivi de l'objectif de la baisse d'un tiers de la pauvreté² au cours des cinq années comprises entre 2008 et 2012. Il convient de souligner l'importance de ce document. Sa diffusion, plus précoce cette année que précédemment, autorise un débat public sur la situation des personnes pauvres et en situation d'exclusion dans notre pays. À partir d'une évaluation des chances de réaliser l'objectif gouvernemental de réduction d'un tiers de la pauvreté, ce texte ouvre sur un débat concernant l'ensemble de la stratégie nationale.

Plusieurs améliorations correspondant aux recommandations du CNLE et de l'ONPES doivent être notées en particulier : la clarification de la présentation des résultats quantitatifs intervenus jusqu'en 2009 et parfois 2010 ; un effort méthodologique pour apprécier l'impact global des mesures initiées par les pouvoirs publics au regard de l'objectif visé ; une présentation beaucoup plus complète que l'an passé des différents aspects de la stratégie nationale, sous l'angle de l'allègement et de la prévention des situations de pauvreté et d'exclusion ; un effort de clarification de la relation entre objectifs français et contribution de la France à l'objectif européen.

L'ONPES observe cependant qu'il s'agit du dernier rapport disponible avant la fin de la présente législature. Il aurait donc été souhaitable de dresser un bilan d'ensemble, même si des résultats précis ne sont disponibles que pour les deux premières années. La présente contribution va au-devant de cette nécessité :

- En s'attachant à analyser le degré de réalisation des objectifs adoptés par le gouvernement au plan français comme européen.
- En s'efforçant de situer la pertinence de cette stratégie au regard des évolutions longues, sachant que les perspectives des années 2010 et suivantes s'avèrent plus défavorables sous l'angle de la croissance et des déficits publics que ce qui fut le cas dans la précédente décennie.

La contribution de l'ONPES comprend deux parties : 1/Deux années initiales décevantes au regard de l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté ; 2/Un essai d'appréciation de la stratégie générale de lutte contre la pauvreté.

1. Cette contribution est parue en décembre 2011 dans *La lettre de l'ONPES*, n°6, www.onpes.gouv.fr/La-Lettre-de-l-ONPES-no-6-2011.html.

2. Ce rapport sera désigné par la suite comme « Rapport » ou « Annexes du rapport », s'agissant de ses annexes.

Deux années initiales décevantes au regard de l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté

Ainsi que l'avaient laissé pressentir les rapports et observations des associations de terrain publiés l'an passé, la récession et les pertes d'emploi qui l'ont accompagnée ont aggravé la situation des personnes et familles déjà vulnérables. Les amortisseurs généraux (évolution nominale des revenus d'activité dans un contexte d'inflation quasi nulle en 2009, prestations sociales avec leurs dispositifs d'indexation) ont permis une progression de la médiane des revenus. Mais sous cette médiane, les groupes appartenant aux deux déciles inférieurs ont connu un décrochage. Pour eux, l'évolution des ressources, pénalisée par la diminution franche des revenus d'activité, n'a pas suivi celle de la hausse des prix : d'où la stagnation entre 2008 et 2009 de l'indicateur du taux de pauvreté ancré dans le temps retenu pour exprimer l'objectif chiffré du gouvernement. Quant à l'indicateur du taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60 %, il s'accroît de 0,5 % en 2009, reflétant une poursuite de l'accroissement des inégalités de revenus.

Pour apprécier dans quelle mesure les évolutions constatées en 2008-2009 mettent en difficulté l'atteinte des objectifs gouvernementaux, français et européens, on a comparé les tendances en moyenne annuelle pour les indicateurs correspondants, sur 2007/2009 (deux années), avec les objectifs qui y sont liés sur 2007/2012 (cinq années), ainsi qu'avec la tendance 2004/2007 (trois années) (tableau 1). Se référer aux évolutions postérieures à 2004, c'est en effet se donner une mesure de l'ambition des objectifs de réduction, sachant qu'à partir de 2004, les indicateurs de pauvreté monétaire connaissent une lente tendance à l'augmentation.

Tableau 1

Tendances et objectifs des indicateurs de référence de la stratégie de lutte contre la pauvreté (Variation moyenne annuelle en %)

Indicateurs	2004/2007	2007/2008	2007/2009	Objectif gouvernemental (en moyenne annuelle) 2007/2012
Taux de pauvreté ancré dans le temps (a)	-4	-7	-3	-6
Taux de pauvreté relative au seuil de 60 % (b)	+2	-3	0	-3
Proportion de personnes avec difficultés de vie (b)	-5	-4	+1	-3
Proportion de personnes dans un ménage sans actif occupé (b)	0	-3	+2,5	-2

(a) indicateur central, (b) indicateur principal de référence pour l'objectif européen

Note de lecture : Les écarts sont donnés en variation moyenne annuelle, pour être comparable aux objectifs du gouvernement. La baisse d'un tiers (-33 %) pour l'objectif mesuré par l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps devient -6 % en rythme moyen annuel sur cinq ans entre 2007 et 2012. Elle a été de -3 % en moyenne annuelle entre 2007 et 2009.

Sources : Annexes du rapport pp. 24, 27, 35, 52.

Pour ce qui touche à l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans, mesurée au moyen de l'indicateur central du taux de pauvreté ancré dans le temps, le rythme des années 2007/2009 est moitié moindre que celui recherché, et ce en dépit des dispositions conjoncturelles visant les personnes en situation de pauvreté

ayant eu, selon l'INSEE, un impact de -0,2 point³. Tenant compte de la poursuite du ralentissement de la croissance après 2009 en comparaison des tendances antérieures, il sera très vraisemblablement impossible d'atteindre en 2012 une réduction de l'ampleur visée. Sur la base des tendances 2004/2007, antérieures à la crise et favorables pour cet indicateur, elle serait d'environ 18 % au lieu de 33 % comme le prévoit l'objectif fixé par le gouvernement.

Cette difficulté à atteindre l'objectif visé se traduit par le fait que pour tous les indicateurs principaux chiffrés illustrant les multiples dimensions de la pauvreté (en gras dans le tableau de bord) pour lesquels l'objectif est soit une baisse soit une stabilité, les tendances observées vont dans le sens d'une augmentation. Les seuls indicateurs pour lesquels on enregistre une tendance à la baisse sont ceux qui déclinent (par âge) le taux de pauvreté ancré dans le temps et le taux de pauvreté relatif des moins de 18 ans (-1 % sur un objectif de -15%).

Un constat similaire peut être fait concernant les trois indicateurs principaux qui servent de référence à la poursuite de l'objectif européen de la France, soit une réduction, entre 2007 et 2012⁴, de 1,6 million de personnes connaissant l'une ou l'autre des situations de pauvreté : niveau de vie inférieur à 60 % de la médiane, taux élevé de pauvreté en conditions de vie, appartenance à un ménage caractérisé par une très faible intensité d'emploi⁵. L'écart entre la tendance observée et l'objectif visé est de 3 %, 4 % et 4,5 % en rythme annuel respectivement pour chaque indicateur ; un écart que les tendances antérieures et les perspectives macroéconomiques ne permettent plus de redresser, à politiques inchangées. Sur la base des tendances 2007/2009, la population concernée par l'une ou l'autre des situations augmenterait pour deux de ces situations.

À juste titre cependant, face à des résultats aussi décevants, le rapport du gouvernement souligne l'impact de la récession intervenue en 2009 et note que par rapport à d'autres pays européens, la France connaît une augmentation de la pauvreté et de l'exclusion d'ampleur modérée, mieux contenue que dans d'autres pays. Ces comparaisons mériteraient des analyses plus approfondies, notamment celles qui rapprochent la France, l'Allemagne, la Belgique et l'Autriche dotées de systèmes socio-fiscaux relativement comparables, mais dont les réactions face au risque d'aggravation du chômage structurel ont été différentes en 2009.

Il ne s'agit pas de négliger ici le poids de la crise, mais de considérer plutôt qu'elle a aggravé des situations de vulnérabilité permanente qui lui préexistaient,

3. Indicateur de pauvreté à 60 % du revenu médian, Rapport p. 44.

4. L'objectif européen est fixé sur la période 2010-2020. La France s'est initialement fixé un objectif portant sur la période de l'actuelle mandature 2007-2012.

5. S'agissant de la pauvreté en emploi des ménages et de la pauvreté en conditions de vie, on notera que les indicateurs effectivement utilisés au plan européen ne sont pas exactement les mêmes que ceux présentés par le rapport du gouvernement et utilisés au tableau I. Une note technique de la DREES transmise au CNLE montre cependant que les variations de ces deux types d'indicateurs sont comparables.

notamment en lien avec notre marché du travail et nos systèmes redistributifs. Au-delà de la récession de 2009, il faut s'interroger, à l'aide des données fournies par le rapport du gouvernement, dans un double sens : a-t-on fait assez ? Faut-il faire autrement, sachant que les ressources publiques seront limitées ?

C'est ce type d'interrogation que tente de poursuivre la seconde partie de la présente contribution.

Un essai d'appréciation de la stratégie générale de lutte contre la pauvreté

Une illustration à partir de la pauvreté des jeunes et de la situation des plus pauvres

Le rapport du gouvernement présente dans sa deuxième partie « l'action du gouvernement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion ». Il précise que cette action est menée sur la base d'une « stratégie globale visant à garantir l'inclusion sociale et l'accès effectif aux droits des citoyens les plus vulnérables »⁶. Au-delà de l'impact immédiat de la crise, que peut-on dire de la pertinence de cette stratégie globale, tenant compte du fait que la trajectoire de croissance 2009/2012 est estimée aujourd'hui autour de 1,2%⁷ en moyenne pour la zone euro, sensiblement inférieure aux tendances antérieures à 2008.

Répondre à cette question est rendu difficile par le fait que, hormis le chiffrage global fourni par le rapport du gouvernement concernant l'impact des initiatives gouvernementales pour réduire la pauvreté, le rapport ne comporte pas de rapprochement entre des mesures précises et les évolutions de résultats qu'elles recherchent. Or, on observe en règle générale un contraste entre le nombre et parfois l'ampleur des mesures exposées, et l'inertie, voire l'aggravation des tendances. Faut-il en conclure que l'effet de ces mesures est seulement retardé par la crise ou qu'elles sont insuffisantes quantitativement, voire inappropriées face à l'ampleur des problèmes en jeu ? Il faut au moins tenter d'apporter une réponse partielle à ces questions.

Pour ce faire, on choisit de se concentrer non sur tel ou tel indicateur central ou principal de la mesure de l'exclusion et de la pauvreté, mais plutôt sur deux des problèmes majeurs qui préexistaient à la crise et que celle-ci a amplifiés. Ces problèmes n'épuisent pas la question générale de l'exclusion, mais ils ont été reconnus par l'ONPES comme caractéristiques des difficultés rencontrées depuis une dizaine d'années : le creusement de la pauvreté des enfants et de leur famille et de celle des jeunes ; la stabilisation des situations de grande pauvreté.

6. Rapport p. 41.

7. Estimation publiée par la Commission européenne en novembre 2010.

Deux constats structurels

Depuis plusieurs années (plus d'une dizaine s'agissant des jeunes et des enfants, depuis 2004 pour la grande pauvreté), on relève deux situations très préoccupantes.

Jeunes et enfants occupent une place prépondérante dans les situations de pauvreté

Le tableau 2 ci-dessous illustre l'évolution de la pauvreté des enfants et des jeunes depuis le début de la décennie.

Tableau 2

Le taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60% des jeunes et des enfants⁸ (en %)

Indicateurs	2000	2004	2005	2007	2008	2009
Enfants de moins de 18 ans	18,4	16,7	17,6	17,9	17,3	17,7
Jeunes 18 à 25 ans	19,9	17,6	20,7	22,1	20,1	22,5
Ensemble de la population	13,6	12,6	13,1	13,4	13,0	13,5

Sources : INSEE, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2009, rétropolées entre 1996 et 2004, France métropolitaine, ménages ordinaires hormis ceux dont la personne de référence est étudiante.

Ainsi l'écart du taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60% entre les enfants et la moyenne de la population est de 4 points en 2008 pour la France, contre 3 pour l'UE à 27⁹. Les jeunes et les enfants occupent ainsi une place prépondérante dans la population exposée à la pauvreté. Alors qu'aujourd'hui, les moins de 25 ans représentent moins du tiers de la population totale, ils constituent plus de 42% de la population pauvre (tableau 3).

Tableau 3

Part des différentes classes d'âge dans la population totale et part de chacune d'elles dans la population pauvre (taux de pauvreté à 60% en 2009)

Classes d'âge	Part dans la population totale	Part dans la population pauvre
Moins de 18 ans	22,3	29,2
18 à 24 ans	7,9	13,2
25 à 49 ans	33,8	29,2
Plus de 50 ans	36,3	28,5
Dont part des 50-64 ans	19,7	15,9
Dont part des 64 ans et +	16,4	12,6
Total	100	100

Sources : INSEE, enquête sur les revenus fiscaux et sociaux et recensement, champ France métropolitaine.

8. Annexes du rapport pp. 39, 43, 27.

9. Sources : Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2010 de la Commission et du Conseil de l'UE utilisant la source EU/SILC.

Le poids des situations de grande pauvreté s'accroît

Le tableau de bord de l'ONPES, comme celui du rapport du gouvernement, comporte plusieurs indicateurs destinés à mesurer la profondeur et la persistance de la pauvreté. Tous ont eu tendance à s'aggraver lentement depuis 2004, plus fortement en 2009, et ce malgré la croissance relativement favorable entre 2004 et 2008 (tableau 4). Cela signifie que les inégalités d'ensemble de la distribution des niveaux de vie ont eu tendance à s'accroître au détriment des populations situées dans le premier décile de revenu. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les études sur les dynamiques d'entrée et de sortie de la pauvreté relèvent que les probabilités de sortie sont beaucoup plus faibles dans l'ensemble du premier décile qu'au seul voisinage du seuil de 60 % du revenu médian.

Tableau 4

L'évolution des indicateurs de grande pauvreté depuis 5 ans (en%)¹⁰

Indicateurs	2000	2004	2007	2009
Taux de pauvreté monétaire au seuil de 50 %	7,2	6,6	7,2	7,5
Intensité de la pauvreté	18	18	18,2	19

Note : L'intensité de la pauvreté permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. L'INSEE mesure cet indicateur comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

Sources : INSEE, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2009, rétropolées entre 1996 et 2004, France métropolitaine, ménages ordinaires hormis ceux dont la personne de référence est étudiante.

En 2009, 7,5 % de la population, soit 4,6 millions de personnes, disposaient d'un niveau de vie inférieur à la moitié du niveau de vie médian, soit 795 euros mensuels. Pour donner une illustration de ce que peut représenter un tel montant, on observera qu'il est voisin du revenu moyen des personnes seules accueillies en 2009 par les permanences du Secours Catholique (environ 785 euros mensuels), dont le reste à vivre (solde des ressources après dépenses inévitables) est proche de zéro¹¹. Une autre manière de mesurer ce lent accroissement de la précarité depuis cinq ans consiste à suivre l'évolution de l'indicateur d'intensité de la pauvreté qui mesure l'écart entre le seuil de pauvreté monétaire relatif de 60 % et le niveau de vie médian des personnes vivant au-dessous du seuil de 60 %.

En 2009, la moitié des personnes pauvres au seuil de 60 % soit 4,1 millions de personnes, connaissaient un niveau de vie inférieur à 772 euros mensuels. Depuis 2004, le niveau de vie des plus pauvres « décroche » par rapport au seuil de pauvreté¹².

10. Rapport pp. 29, 30.

11. Rapport sur les statistiques 2009 du Secours Catholique, « Ressources, crise et pauvreté » p. 26.

12. Rapport p. 30.

Le fonctionnement du marché du travail reste continûment défavorable aux jeunes et aux ménages avec enfants

Le poids relatif élevé des jeunes et des enfants dans la population pauvre en France a été signalé en 2005 par le rapport du CERC et en 2007 par les travaux du Comité européen de protection sociale¹³. Ceux-ci ont mis en évidence les effets sur cette pauvreté d'un fonctionnement défavorable du marché du travail, conduisant à des situations de précarité ou de très faible intensité d'emploi concernant les jeunes et les familles avec enfants (dont le chef a généralement moins de 40 ans). En revanche, grâce aux dispositions favorables, comparativement aux autres pays, de la politique familiale et de la disponibilité des services de la petite enfance, la France fait au total mieux que la moyenne pour ce qui touche à la pauvreté des enfants. Ce sont les difficultés d'accès au marché du travail notamment pour les jeunes et les adultes les moins qualifiés qui lui valent de ne pas être dans le groupe de tête.

Ces spécificités du marché du travail avaient cependant été repérées. Elles sont à l'origine de l'introduction en 2008 du RSA destiné d'abord à réduire la pauvreté au travail, mais aussi à favoriser l'accès à l'emploi des adultes qui en sont les plus éloignés. Elles ont aussi donné lieu à un grand nombre de dispositions destinées à favoriser l'entrée sur le marché du travail des jeunes dépourvus de diplômes, amplifiées à partir de 2008. Malgré ces mesures, les effets de la crise sont encore visibles jusqu'en 2010, année de reprise (tableau 5).

Tableau 5

Situation de certains groupes très éloignés de l'emploi (en%)¹⁴

Indicateurs	2004	2007	2008	2009	2010
Proportion de jeunes de 18/25 ans ni en emploi ni en formation	12	11,6	11,7	13,9	14
Proportion de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé ¹	10	9,8	9,5	10,3	10,4

Sources : INSEE, enquête Emploi.

1. Proportion de personnes de moins de 60 ans vivant dans un ménage où aucune personne d'âge actif ne travaille.

Les indicateurs du rapport du gouvernement ne reflètent que très partiellement l'ajustement du marché du travail. Les travaux du BIPE qui seront analysés dans le prochain rapport de l'ONPES indiquent une modalité d'ajustement des effectifs à la chute de l'activité qui se serait faite, plus que par le passé, au moyen d'une réduction des horaires et d'un moindre recours à l'intérim plutôt que par des licenciements. Toutes choses égales par ailleurs, l'impact sur le chômage conjoncturel s'en est trouvé limité, sauf à l'égard des jeunes confrontés à un marché du travail relativement bloqué. Cet ajustement a accru, particulièrement chez les femmes, les situations

13. « Pauvreté et bien-être des enfants dans l'UE », Commission européenne janvier 2008.

14. Annexes du rapport pp. 54 et 52.

de temps partiel contraint et partant, de pauvreté en emploi (tableau 6). La baisse moyenne des durées travaillées (réduction des heures supplémentaires, chômage partiel) ne s'est accompagnée d'aucune opportunité supplémentaire pour l'accès à la formation continue des salariés à faible niveau de formation, au contraire¹⁵.

Tableau 6

Deux aspects de l'ajustement de l'emploi à la récession de 2009¹⁶

Indicateurs	2004	2007	2008	2009	2010
Part des personnes en sous-emploi (hommes)			2,2	3,0	3,3
Part des personnes en sous-emploi (femmes)			7,7	8,4	8,8
Proportion de personnes de niveau d'étude inférieur au BEP/ CAP ayant suivi une formation continue	5,6	5,9	5,7	5,7	5,3

Sources : Tableau de bord, Annexes rapport gouvernemental.

Dans le même temps, la mise en œuvre du RSA aura-t-elle permis d'encourager davantage l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires, le fonctionnement du marché du travail restant ce qu'il est? Il ne peut être question ici de se substituer au travail d'évaluation beaucoup plus complet qui doit suivre. Des interrogations apparaissent néanmoins au vu du rapport du gouvernement.

La mise en œuvre du RSA activité aura amélioré les ressources des familles au sein desquelles au moins un actif est occupé et éligible en raison d'une faible rémunération. Le rapport intermédiaire du comité d'évaluation du RSA chiffre cette hausse à environ 18% en moyenne (données Caisse nationale d'allocations familiales).

Mais qu'en est-il de l'effet de l'insertion au moyen d'un accompagnement orienté vers l'emploi? En décembre 2010, sur environ 1,181 million de bénéficiaires du RSA socle et RSA socle et activité, on comptait 463 000 demandeurs d'emploi de catégorie A, B ou C, soit environ 40%. Une part prépondérante des bénéficiaires du RSA n'est donc pas engagée dans un processus d'insertion professionnelle accompagné par Pôle emploi. Pour ceux qui s'y trouvent, l'effort d'accompagnement spécifique requis pour ces personnes éloignées du monde du travail a-t-il été suffisant? On peut avoir des doutes au vu de deux indications chiffrées données par le rapport du gouvernement :

En 2010, pour fournir un accompagnement renforcé au sein de pôle Emploi des bénéficiaires du RSA, 485 postes en équivalent temps plein de conseillers ont été conventionnés par 51 conseils généraux, ce qui paraît faible au regard de plusieurs dizaines de milliers de candidatures RSA socle¹⁷.

15. Une étude plus fine menée par le BIPE sur les conditions précises de l'ajustement du marché du travail entre 2008 et 2009 sera présentée dans le prochain rapport de l'ONPES en janvier 2012. Elle évaluera les risques ultérieurs liés à l'accroissement du chômage de longue durée et à l'entrée retardée des jeunes dans l'emploi.

16. Annexe du rapport pp. 49 et 65.

17. Rapport p. 54.

Le secteur de l'insertion par l'activité économique, dont les personnes accueillies sont en majorité bénéficiaires du RSA, offre 70 000 emplois en équivalent temps plein¹⁸. Cette observation ne récuse pas l'utilité de l'insertion par l'activité économique, mais souligne que son efficacité, comme tremplin vers l'emploi durable est fortement dépendante des emplois à temps complet offerts en aval.

Des questions analogues surgissent à la lecture du rapport, quant à l'efficacité réelle des mesures prises pour favoriser l'accès à l'emploi des jeunes dépourvus de qualifications et de diplôme. Ils sont environ 940 000 parmi les 18/25 ans à être sortis de formation initiale sans aucun diplôme depuis 2004, soit 13%. Bien que représentant un flux moyen d'entrée annuelle en formation ou en stage d'environ 200 000 jeunes sans qualification entre 16 et 25 ans depuis 5 ans (210 000 en 2010), le programme CIVIS n'est pas parvenu entre 2008 et 2010 à améliorer les taux de sortie vers l'emploi. La dynamique de ce dispositif qui accueille une part importante de «redoublants» doit être examinée, afin de mieux comprendre comment la proportion de jeunes de 18 à 25 ans qui ne sont ni en emploi ni en formation a pu passer de 11,6% en 2007 à 13,9% et 14% respectivement en 2009 et 2010. Sur un autre plan, la multiplicité des mesures prises par le système éducatif pour réduire l'échec scolaire et améliorer l'acquisition des savoirs fondamentaux pose également question (cf. rapport pages 76 à 83). Nul ne doute qu'il s'agisse là d'un effort de longue haleine et qu'on n'observe pas encore de progrès pour les indicateurs qui mesurent la maîtrise des savoirs à 17 ans. En revanche, le fait que la proportion d'élèves qui, en classe de CM2, ne maîtrisent pas les connaissances élémentaires ne varie pas significativement entre 2007 et 2011, pour se situer autour de 17%, est réellement problématique. Il donne tout son poids aux critiques venant de la société civile estimant que le problème n'a pas été saisi à sa racine. Ces observations rejoignent celles qui viennent d'être publiées par l'INSEE dans le «Portrait social de la France»¹⁹.

L'accès effectif aux droits et la réévaluation des minima n'ont pas suffisamment progressé pour enrayer le développement du noyau dur de la pauvreté

Le rapport du gouvernement souligne, à bon droit, les efforts accomplis, en particulier depuis 2007, pour que soit respectée l'approche de la lutte contre la pauvreté par l'accès effectif aux droits qui garantissent les biens essentiels que sont la santé, le logement, un confort décent, l'accès aux services financiers.

Comme le montre l'exemple de la loi DALO, cette approche par le droit est de longue haleine. Elle permet d'ores et déjà de mieux comprendre la situation des personnes qui connaissent les situations de mal-logement. Elle conduit à un diagnostic partagé par tous : dans les régions où le marché est tendu, comme l'Île-de-France, l'offre de

18. Rapport p. 56.

19. Article de Daussin *et alii*.

logements sociaux appropriés est clairement insuffisante. Fin 2010, dans cette région, environ le tiers des familles ayant déposé une demande avaient reçu une réponse favorable, soit 33480. Parmi celles-ci, 12135 avaient pu être relogées ou hébergées. Le nombre de logements sociaux accessibles aux familles les plus modestes (PLAI) a effectivement fortement augmenté depuis 2006 (multiplication par quatre) mais représente seulement 20 % des logements sociaux financés, y compris les PIS (33 % en 2010). En 2008, ces mêmes PLAI ne représentaient encore que 2,7 % des logements sociaux mis en service²⁰. Cette situation appelle, non seulement un redéploiement géographique des aides publiques, mais une redistribution de l'ensemble des aides à la construction en faveur des logements les plus aidés. Ces redéploiements ont encore plus de sens dans le contexte de contraintes budgétaires accrues.

L'accès aux droits ne peut être effectif sans la jouissance d'un niveau de vie minimal en accord avec les besoins élémentaires, ce que l'ONPES désigne comme revenu minimum décent. Ainsi constate-t-on que malgré les avancées de la CMU et de la CMU-C pour garantir le droit à la santé, une proportion croissante des bénéficiaires de ce dispositif admet avoir renoncé à des soins nécessaires. Un reste à charge de l'ordre de 2,1 %, comme c'est aujourd'hui le cas pour les ménages appartenant au premier décile de revenu, peut devenir dissuasif. Le tableau 7 réunit un certain nombre d'indicateurs de ce type, signalant la montée entre 2007 et 2010 des signes qui témoignent d'une difficulté matérielle d'existence.

Tableau 7

Des signes d'accroissement de la précarité entre 2007 et 2010²¹

Indicateurs	2004	2007	2008	2009	2010
Taux de difficultés en conditions de vie (%)	14,7	12,4	12,9	12,6	13,3 p
Taux d'effort médian pour le logement, personnes bénéficiaires d'allocations logement (1) (%)	18,1	21,4	22,3 23,5	22,8	25,2
Dossiers de surendettement recevables, (en milliers)	153	183	188	216	220
Part dossiers surendettement déposés renouvelés (%)	32,2	38	38,7	37,3	39,5
Écart de renoncement aux soins (%)		5,2 (2)	6,9		

(1) Rupture de série en 2008 (2) Année 2006, écarts entre le taux de personnes ayant renoncé à des soins, selon qu'ils bénéficient de la CMUc ou d'une assurance complémentaire privée

Sources : EUSILC, Enquête nationale logement, Banque de France, Enquête IRDES.

Pourtant, depuis 2007, des mesures importantes ont été prises par les pouvoirs publics afin de revaloriser, au-delà de l'évolution du coût de la vie, plusieurs minima sociaux ou prestations non contributives sous conditions de ressources. Ces revalorisations correspondent à la reconnaissance du décalage croissant entre le niveau de ces minima et le seuil de pauvreté. Le rapport du gouvernement souligne avec raison que ces minima contribuent à la fois à réduire les inégalités et à prévenir

20. Rapport annuel 2011 de la Fondation Abbé Pierre, « L'état du mal-logement en France », page 145.

21. Annexes du rapport pp. 35, 59, 71, 73, 67.

la pauvreté matérielle : l'allocation « adultes handicapés » a augmenté de 20 % entre 2007 et 2010 ; les prestations moyennes de l'ASPA, suite à la revalorisation du minimum vieillesse ont crû de 11,5 % entre 2008 et 2010 ; le montant moyen des versements par ménage de l'aide personnalisée au logement ont augmenté de 10 % entre 2007 et 2010²². Que s'est-il donc passé ?

Une première réponse très globale est donnée par la simulation de la DREES exposée dans le rapport du gouvernement, qui donne une estimation très faible de l'impact sur trois années cumulées de l'ensemble des modifications légales du système « socio-fiscal » entre 2007 et 2010 : une diminution de 0,1 point du taux de pauvreté monétaire relatif, de 0,4 point du taux de pauvreté à seuil figé en fonction de la législation de 2007²³. D'un côté, les évolutions rappelées ci-dessus ont clairement amélioré la situation des personnes isolées ou âgées, en majorité inactives ; de l'autre, la situation relative (au regard de la médiane des revenus) des actifs, notamment, jeunes ou parents d'enfants, s'est plutôt détériorée. Cela ne tient pas seulement au fait que le RSA jeune n'est pas entré en application au cours de cette période, mais plutôt à ce que le RSA, encore majoritairement distribué sous la forme « socle » à des adultes d'âge actif, mais sans occupation n'a pas amélioré le sort de ses bénéficiaires au regard des prestations qu'étaient le RMI et l'API. D'autres éléments que la faiblesse des ressources consacrées au RSA peuvent avoir contribué à ces évolutions défavorables aux jeunes et aux jeunes parents. Il se confirme cependant que le RSA, pour être un vecteur de sortie de la pauvreté doit non seulement atteindre toutes les personnes en emploi qui pourraient y prétendre, mais aussi accompagner un mouvement d'entrée effective vers l'emploi.

Reste à comprendre pourquoi les signes de précarité matérielle ou de pauvreté relative se sont accrues dans des groupes de population non active, alors que les mesures ont été relativement favorables dans leur direction : on devrait à celle-ci, d'après la simulation, une baisse de 0,9 et de 1,1 point de l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps respectivement pour les personnes seules et les personnes âgées de plus de 75 ans. Sans doute l'augmentation de la population exposée à la pauvreté, personnes adultes handicapées et personnes âgées de plus de 75 ans joue-t-elle ici son rôle.

L'accroissement du taux d'effort pour le logement des bénéficiaires des allocations logement, manifeste entre 2007 et 2010, malgré la revalorisation de cette prestation, mérite attention. Les règles du cumul entre le RSA et des allocations logement peuvent conduire à une augmentation et du taux d'effort et du montant moyen de l'APL, si la population des bénéficiaires connaît dans son ensemble une baisse de son niveau de vie. Or on observe bien, par exemple, une augmentation au sein de la population logée par les bailleurs sociaux, de la part des ménages ayant un niveau de vie en dessous du seuil de pauvreté²⁴.

22. Rapport pp. 49, 50, 67.

23. Rapport pp. 20, 21.

24. Recueil d'études rassemblées par la DiHAL sur le logement social, 2011, « Loger l'Europe », p. 251.

La hausse relative des minima sociaux observée depuis 2007 était pleinement justifiée au regard des populations qu'elle a surtout concernées : personnes âgées, adultes handicapés. Touchant moins les bénéficiaires du RSA et des prestations familiales, elle aura accentué la situation de prépondérance de la pauvreté, analysée plus haut, et qui concerne l'enfant et ses parents, les jeunes de 18 à 25 ans. La réduction du socle de la grande pauvreté passe donc par la poursuite de l'effort de revalorisation des minima sociaux en général et par le succès de la stratégie fondamentale d'insertion par l'emploi.

Réévaluer la stratégie d'ensemble

Prenant acte des effets défavorables de la crise en 2009 sur les situations de pauvreté et d'exclusion, la contribution de l'ONPES s'est attachée à tenter, au-delà de la crise, de rapprocher les actions conduites par le gouvernement, décrites dans la seconde partie du rapport, et les résultats correspondants au tableau de bord d'indicateurs décrits dans la première partie. Cet exercice a été possible, sans recourir excessivement à d'autres données que celles fournies par le rapport du gouvernement, signe d'une maturation du travail statistique qu'il faut saluer. Il en découle les éléments de réflexion suivants que l'ONPES propose au débat du CNLE :

- L'écart important entre l'objectif affiché d'une réduction d'un tiers en cinq ans du taux de pauvreté ancré dans le temps et les tendances constatées en 2008-2009 ne permet pas de tenir pour réaliste cet objectif. Cet écart ne condamne nullement les importantes transformations engagées depuis 2007 telles que l'instauration du RSA, la mise en place d'un droit au logement, qui commencent à avoir des effets structurels, la revalorisation de certains minima sociaux qui ont concerné particulièrement les personnes âgées ou handicapées. Cet écart souligne cependant que des moyens sensiblement plus importants seront nécessaires pour poursuivre le rattrapage des prestations non contributives, notamment celles qui concernent les enfants et leurs familles, et donc le RSA. Il appelle aussi, s'agissant de l'emploi et de l'accès au marché du travail, le concours d'autres acteurs que les pouvoirs publics. Une réévaluation d'ensemble de la stratégie serait donc justifiée.
- Parmi les éléments devant être prioritairement renforcés figurent ceux qui sont attribués au travail social d'accompagnement. Cela est spécialement vrai du RSA, pour lequel sans attendre une évaluation plus complète, la présente contribution a détecté l'urgence d'un effort majeur d'accompagnement et d'écoute. Mais cela se justifie aussi lorsqu'il s'agit de favoriser l'accès effectif aux droits – logement, santé, services financiers –, qui n'ont pas l'emploi mais l'inclusion et la dignité des personnes comme objectif.
- Réévaluer la stratégie d'ensemble serait aussi pleinement justifié au regard des perspectives de croissance et de contraintes sur les finances publiques qu'il faut

affronter. Si l'on ne veut pas que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion devienne, pour les années à venir, un élément résiduel, ne devrait-on pas la concevoir *a priori* dans un cadre qui admet une rareté accrue des ressources publiques. Comment, dans un tel cadre, trouver les moyens supplémentaires évoqués par la présente contribution? Les pistes qui suivent dépassent certainement le cadre de compétence de l'ONPES. Les faits qui se dégagent de l'appréciation du rapport du gouvernement invitent cependant les acteurs publics et privés à sortir du contexte de la seule politique d'inclusion sociale pour donner effectivement une priorité à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion :

- Ne sera-t-il pas nécessaire en effet de réduire les inégalités de revenus par d'autres voies que celles des prestations sociales, c'est-à-dire par des mesures concernant les prélèvements obligatoires? Si l'impact des modifications socio-fiscales entre 2007 et 2009 sur le taux de pauvreté a été si faible, c'est parce qu'à côté des revalorisations de prestations qui ont concerné des personnes qui se trouvaient en dessous du seuil de pauvreté, les dispositions fiscales concernant les ménages situés au-dessus de ce seuil n'ont pas permis de compenser l'accroissement des inégalités de revenus primaires. Sans réduction des inégalités de revenus concernant l'ensemble de leur distribution, il ne sera pas possible de diminuer significativement le taux de pauvreté monétaire relatif.
- Pour donner la priorité à la lutte contre la pauvreté, l'effort de redistribution ne devrait-il pas aussi concerner l'ensemble du budget social de la nation? On connaît mieux désormais les sommes allouées par les pouvoirs publics à l'objectif d'inclusion sociale. Le chiffre donné dans le paragraphe 5 du rapport l'estime aux environs de 115 milliards, compte non tenu des dépenses fiscales²⁵. Cette somme peut être comparée aux 234 milliards de dépenses courantes de santé en 2010. Dans le cadre d'une contrainte globale sur les déficits publics, ne pas maîtriser cette masse revient à priver d'oxygène d'autres budgets sociaux.
- Réévaluer la stratégie d'ensemble n'appelle-t-il pas aussi à mieux partager les responsabilités entre l'État, la société civile et les entreprises? Comme l'a montré l'analyse conduite pour comprendre les raisons de la sur-pauvreté des enfants et des jeunes, on ne pourra faire ici de progrès sensibles sans une implication directe des entreprises et des partenaires sociaux. Le succès du RSA est en réalité conditionné en aval par la capacité et la volonté des entreprises et des administrations publiques de conduire des politiques qui fassent place aux nouveaux entrants, jeunes ou éloignés du marché du travail. Il n'est certes pas simple de pondérer entre les risques d'accroissement de la pauvreté en emploi

25. Rapport pp. 94 à 97. Données extraites du document de politique transversale consacré à l'inclusion sociale associé à la Loi de finances 2011 dans lequel les dépenses fiscales ayant pour objet la lutte contre la pauvreté et l'exclusion s'élèvent à 29,5 milliards en 2009.

par la baisse des durées de travail, et ceux de l'accroissement du chômage structurel qu'engendrent les licenciements. À tout le moins devrait-on viser à ce que, en emploi ou non, les travailleurs, en particulier les jeunes et les moins qualifiés, se voient proposer un projet qualifiant.

- Réévaluer la stratégie d'ensemble ne devrait-il pas aussi consister en une meilleure prise en compte du rôle joué en maints domaines par la société civile ? De ce point de vue, l'abandon de la démarche participative des PNAI – même si elle a pu apparaître parfois incomplète – s'avère une perte. Conçu pour refléter l'action de l'État et des pouvoirs publics, le rapport ne fait allusion qu'incidemment à la valeur ajoutée d'une coopération bien comprise entre les pouvoirs publics, les travailleurs sociaux qui en relèvent et le monde associatif, bénévoles ou professionnels. S'agissant d'insertion et de lutte contre la pauvreté, la prise en compte des expériences et des points de vue des personnes concernées est, on le sait, décisive. Le rapport du gouvernement contient des exemples éloquentes de cette coopération avec la société civile, en particulier dans le cadre de la nouvelle stratégie intégrée d'accueil, d'orientation et d'insertion ou lorsqu'il est fait mention du parrainage dans le cadre du programme CIVIS d'insertion professionnelle des jeunes sans diplôme : avec un parrainage, les sorties vers l'emploi atteignent 63 % contre 39,6 % en moyenne. La responsabilité de l'État et des collectivités est incontestable dans le contrôle de l'usage des fonds publics et la définition des cadres de service public auxquels coopèrent les partenaires associatifs. Mais ceux-ci sont en droit d'attendre une prévisibilité des financements et des critères d'appréciation des résultats.

- Enfin, l'analyse du rapport du gouvernement a soulevé d'importantes questions d'interprétation mal résolues qui pourraient donner lieu à d'utiles recherches de la part des administrations concernées ou de l'ONPES. Sur plusieurs de ces questions on pourrait attendre d'un prochain rapport annuel qu'il s'attache davantage à rapprocher moyens et objectifs, en tirant parti notamment de la grande richesse d'informations détaillées qui figure dans le document budgétaire de politique transversale de lutte contre l'exclusion.

- Il faudrait comprendre les raisons précises de l'augmentation du taux d'effort pour le logement de la part des bénéficiaires de l'APL. Est-ce dû à un effet d'appauvrissement des bénéficiaires réguliers de cette prestation, assiste-t-on à l'entrée dans le logement social de personnes sensiblement plus pauvres que les bénéficiaires réguliers, ou bien se trouve-t-on confronté à une accélération relative des hausses de loyer telle que l'indexation des aides ne la corrige plus ?

- Une connaissance plus systématique de l'implication des dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion pour promouvoir l'intégration des migrants d'une part, l'accueil des étrangers en situation régulière ou non, devient indispensable. Le rapport du gouvernement comporte à cet égard une brève référence qui pourrait être désormais enrichie par les données du rapport sur l'intégration publiée par le ministère de l'Intérieur.

- Une analyse des causes de l'augmentation du taux de pauvreté des personnes âgées de plus de 75 ans, et en particulier des femmes, serait nécessaire pour comprendre en quoi l'augmentation de l'espérance de vie pourrait conduire à une augmentation de la proportion de personnes âgées qui ne disposent que de très faibles ressources.
- L'ensemble complexe des mesures prises pour prévenir l'échec scolaire et assurer l'acquisition des savoirs fondamentaux s'avère indispensable, constatant l'absence d'amélioration significative. Un rapprochement avec les informations fournies par l'Observatoire des zones urbaines sensibles s'impose.
- Une connaissance des mécanismes privilégiés par les entreprises de divers secteurs pour ajuster leurs effectifs depuis 2009 au ralentissement de l'activité serait prioritaire, afin de connaître les marges de manœuvre existantes et de réfléchir aux conditions dans lesquelles un plus grand nombre de jeunes pourraient être accueillis et un plus grand nombre de personnes en emploi atypique pourraient connaître de meilleures conditions de travail et de rémunération, sans nuire à l'efficacité générale. Les impacts respectifs de la variation des heures supplémentaires, du chômage partiel et des temps partiels sur le chômage et la pauvreté pourraient faire l'objet d'une comparaison utile entre la France et d'autres pays européens.

Annexe 6 : Liste des sigles

AAH	Allocation pour adulte handicapé
ACS	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé
AER-R	Allocation équivalent retraite
AMO	Assurance maladie obligatoire
API	Allocation de parent isolé
ARE	Allocation de retour à l'emploi
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ATA	Allocation temporaire d'attente
BIT	Bureau international du travail
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCMSA	Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CÉreq	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CMU	Couverture maladie universelle
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
COE	Conseil d'orientation pour l'emploi
CPS	Comité de la protection sociale
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail et de l'emploi
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DOM	Département d'outre-mer
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères de la santé et des affaires sociales
EPCV	Enquête permanente sur les conditions de vie
ERFS	Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux
IGF	Inspection générale des finances
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRDES	Institut de recherche et de documentation en économie de la santé
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles

PIB	Produit intérieur brut
PPE	Prime pour l'emploi
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
RSO	Revenu de solidarité
RSTA	Revenu supplémentaire temporaire d'activité
SAMU	Service d'aide médicale urgente
SILC	<i>Statistics on Income and Living Condition</i>
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SRCV	Statistiques sur les ressources et les conditions de vie
UE 20-20	Union européenne perspective 2020
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et dans le commerce
ZUS	Zone urbaine sensible



Annexe 7 : Abréviations utilisées pour désigner les pays de l'Union européenne

AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CY	Chypre
CZ	République tchèque
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EL	Grèce
ES	Espagne
FI	Finlande
FR	France
HU	Hongrie
IE	Irlande
IT	Italie
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
LV	Lettonie
MT	Malte
NL	Pays-Bas
PL	Pologne
PT	Portugal
RO	Roumanie
SE	Suède
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
UE10	Nouveaux États membres entrés en 2004
UE15	Union européenne 15
UE25	Union européenne 25
UE27	Union européenne à 27
UK	Royaume-Uni

Maquette : lasouris.org

Achévé d'imprimer au mois d'avril sur les presses
de l'Imprimerie de la Centrale - 62302 Lens

Dépôt légal : 2^e trimestre 2012