

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

ISBN : N° 978-2-11-138309-8



LES EFFETS D'UNE CRISE ÉCONOMIQUE
DE LONGUE DURÉE

rapport 2013-2014

Le conseil de l'ONPES*

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 des Affaires sociales et de la Santé représentée par **Jean-Louis Lhéritier** ;
- L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), représenté par **Jérôme Accardo** ;
- Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), représenté par **Danièle Vidal** ;
- La Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES), du ministère du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social représentée par **Philippe Zamora** ;
- La Direction générale du Trésor du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, du Redressement productif et du Numérique, représentée par **Franck Arnaud** ;
- 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 ;
- **Michel Förster**, administrateur principal à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), au sein de la division des politiques sociales ;
- **Georges Gloukoviezzoff**, 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).

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

- **Bénédicte Jacquey-Vasquez**, membre d'ATD-Quart monde ;
- **Michel Bérand**, 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.

Rédacteur du rapport : **David Marguerit (CGSP)**

Secrétaire général : **Didier Gelot**

Chargée des publications : **Nadine Gautier**

Chargée de mission : **Fanny Tassin**

* Ce huitième rapport a été rédigé sous le mandat du Conseil dans la présente composition

Sommaire

Résumé	7
Introduction	11

PARTIE I

La prolongation de la crise entraîne des risques de rupture sociale

CHAPITRE 1

La persistance de la crise entraîne une extension et une intensification de la pauvreté, et accroît les risques d'irréversibilité	15
La hausse des inégalités et de la pauvreté s'accélère	15
La grande pauvreté s'intensifie durablement	26
Certaines populations sont particulièrement vulnérables face à la crise	29
Le risque de pauvreté persistante s'accroît pour les personnes les plus éloignées de l'emploi	34

CHAPITRE 2

La pauvreté augmente et s'intensifie dans le Nord et le Sud de la France	37
La pauvreté se concentre là où le chômage est le plus fort	37
La pauvreté s'accroît dans le Languedoc-Roussillon, le Nord et le Centre de la France	39

CHAPITRE 3

Dégradation du marché du travail et renforcement de la pauvreté	45
Les chômeurs sont davantage touchés par la pauvreté	45
Augmentation de la pauvreté des travailleurs en 2011	46
L'augmentation du chômage touche principalement les jeunes et les moins diplômés	48
La durée du chômage augmente fortement avec la persistance de la crise	51
Le nombre de chômeurs non indemnisés est en augmentation	51

CHAPITRE 4

Les politiques d'accès aux droits fondamentaux : un état des lieux	53
La part des jeunes sortant du système scolaire reste élevée	53
La crise rend plus difficile l'accès au logement	55

L'accès aux soins se dégrade.	58
Conclusion.	61

PARTIE II

La stratégie européenne de lutte contre la pauvreté au défi de la crise

CHAPITRE 1

Les ambitions initiales d'une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté 67

En 2010, les États membres se sont fixé des objectifs nationaux modestes au regard de l'objectif européen	67
Des stratégies nationales contrastées	76

CHAPITRE 2

Les stratégies nationales ne permettront pas d'atteindre les objectifs visés 79

Les pays européens se sont éloignés des objectifs initiaux.	79
En 2012, la pauvreté et l'exclusion sociale restent concentrées sur quelques groupes de population	84
La pauvreté monétaire s'intensifie en France comme dans l'Union européenne.	86

CHAPITRE 3

Le rôle des stabilisateurs automatiques et des dépenses de protection sociale tend à s'épuiser 87

Une dynamique contrastée des dépenses de protection sociale	87
À partir de 2011, les stabilisateurs automatiques ne soutiennent plus la croissance	95

Conclusion 97

Annexes

Annexe 1. La mesure de la pauvreté.	102
Annexe 2. Les indicateurs de l'ONPES	105
Annexe 3. Évolution de la pauvreté en conditions de vie	107
Annexe 4. Tableau de bord <i>Social Protection Performance Monitor</i> , 2013	111
Annexe 5. Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale selon différentes déclinaisons en 2008 et 2012 (en %)	117



Résumé

La France et l'Europe traversent, depuis 2008, la plus grave crise économique de l'après-guerre. Débutée dans le secteur financier, elle s'est progressivement élargie à l'économie réelle. Le marché du travail s'est fortement dégradé entraînant une destruction d'emplois importante et une hausse du chômage, ce qui a eu de profondes répercussions sur la pauvreté en France et dans les autres États de l'Union européenne. Les données disponibles permettent dès lors de tirer les premiers enseignements des conséquences d'une crise de grande ampleur et de longue durée, que ce soit en termes d'élargissement ou d'approfondissement des situations de pauvreté et d'exclusion sociale.

En France, la prolongation de la crise accentue les risques de rupture sociale de certains publics

La crise s'est accompagnée d'une accentuation des inégalités. En hausse depuis le milieu des années 2000, les inégalités de revenus et de patrimoine progressent, ce qui accentue les risques d'immobilité sociale. À l'exception de la pauvreté en conditions de vie qui montre une tendance à l'amélioration, tous les indicateurs pointent, depuis 2008, une dégradation de la situation des personnes les plus modestes.

Le nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire a augmenté à partir du milieu des années 2000. Mais cette hausse s'est nettement accélérée depuis 2008 pour toucher plus de 8,7 millions de personnes en 2012 (soit 14,3 % de la population¹). Ceci témoigne d'un élargissement de la pauvreté à des publics jusqu'alors épargnés. Le nombre d'allocataires des minima sociaux a également suivi une pente ascendante pour toucher 2,8 millions de personnes d'âge actif, fin 2012.

1. Taux de pauvreté mesuré au seuil de 60 % du niveau de vie médian.

La pauvreté en conditions de vie montre par contre une évolution inverse qui se vérifie y compris pour les personnes les plus pauvres. Ainsi, la pauvreté en conditions de vie des personnes appartenant au premier décile (les 10 % les plus pauvres) est passée de 40 % en 2008 à 34 % en 2012, au moment même où les associations qui œuvrent sur le terrain signalent une aggravation des conditions de vie des personnes accueillies. Ceci pose deux questions. La première porte sur la solidité de cet indicateur en période de crise, c'est pourquoi l'ONPES a demandé à l'INSEE de procéder à une analyse des raisons de cette évolution. La seconde porte sur l'interprétation qui peut néanmoins être donnée de cette amélioration des conditions de vie des plus pauvres, qui pourrait s'expliquer par une réduction globale des difficultés matérielles de la population au cours de la dernière décennie.

Autre phénomène marquant, l'intensification de la pauvreté et les risques d'irréversibilité des situations de pauvreté. En effet, le nombre de personnes sous le seuil de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian a augmenté de manière importante relativement à l'accroissement du nombre de personnes sous le seuil à 60 % (respectivement +575 000 et +690 000 entre 2007 et 2011), ce qui indique que, depuis le début de la crise, la hausse de la pauvreté à 60 % du niveau de vie médian s'explique largement par celle des personnes sous le seuil à 50 %. De même, l'intensité de la pauvreté est passée de 18,2 % en 2007 à 19,1 % en 2011.

Enfin, la crise a éloigné de l'emploi de manière durable un nombre accru de personnes d'âge actif, augmentant ainsi le risque d'irréversibilité des situations de pauvreté.

L'ensemble de la population n'est pas touché de la même manière que ce soit par l'augmentation de la pauvreté que de la grande pauvreté. Les personnes privées d'emploi, les familles monoparentales et les jeunes sont les premières victimes de la crise de longue durée. Par ailleurs, les chômeurs enregistrent un taux de pauvreté quatre fois plus important que les personnes en emploi.

La pauvreté n'affecte pas non plus l'ensemble du territoire de manière identique. Certaines zones géographiques (Nord et surtout méditerranéen), où le taux de chômage est le plus important, connaissent des niveaux de pauvreté particulièrement élevés. Durant la crise, la pauvreté s'est accentuée dans le Languedoc-Roussillon, le Nord et le Centre de la France. Sous l'effet d'une destruction massive d'emplois, le Nord rattrape progressivement le Sud en termes de niveau de pauvreté.

L'Europe s'est fixé un objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui ne pourra pas être atteint

Les difficultés rencontrées par les pays européens depuis le début de la crise ont amené l'Union européenne, en accord avec les États membres, à définir une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté pour la période 2010-2020. Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, l'Union européenne s'est fixé comme objectif de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes en « risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ». Les États membres ont transcrit cet objectif au niveau national de manières diverses mais souvent modestes au regard de l'objectif européen. De fait, la somme des objectifs nationaux reste largement en deçà de l'objectif de l'Union européenne

qui ne pourra donc être atteint. Cela était prévisible dès le début du processus, puisque cette somme, de l'ordre de 12 à 15 millions de personnes, ne permettait pas d'atteindre l'objectif visé au plan européen.

La France s'était fixé comme objectif de réduire de 1,6 million le nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire ou d'exclusion sociale entre 2007 et 2012, soit en cinq ans (sur la base de l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps). Aujourd'hui, l'objectif est de réduire d'1,9 million le nombre de personnes pauvres ou exclues d'ici 2020 (données 2017) sur les 11,2 millions dénombrés en 2007, soit un sixième.

La crise a accentué cet écart entre l'objectif global fixé au niveau européen et la somme des objectifs nationaux. Depuis 2008, le nombre de personnes pauvres ou exclues s'est en effet accru au sein de l'Union européenne de 6,4 millions, et ce malgré un objectif de baisse de 8 millions. Dès lors, atteindre l'objectif européen supposerait une diminution de 4,4 millions de personnes par an aux cours des six prochaines années, ce qui semble très difficile.

Il faut donc souhaiter que la « clause de revoyure » qui prévoit le réexamen de l'objectif à mi-parcours puisse permettre de repenser celui-ci collectivement afin d'y intégrer les effets de la crise économique qui frappe l'Union européenne, faute de quoi il ne sera pas atteint.

Si l'on s'en tient aux indicateurs retenus dans la stratégie Europe 2020 (pauvreté monétaire, pauvreté en conditions de vie et intensité de travail), la France, comparativement à d'autres pays, connaît une évolution plutôt limitée de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Parmi ces trois indicateurs constituant l'indicateur synthétique européen de « risque de pauvreté ou d'exclusion sociale », seul celui de pauvreté monétaire a significativement augmenté dans notre pays. En retenant l'ensemble des indicateurs du tableau de bord du *Social Protection Performance Monitor*, dont l'objectif est de renforcer la coordination des politiques sociales européennes et de présenter les évolutions au niveau national et européen au regard des objectifs assignés, la situation française apparaît cependant plus contrastée. Entre 2008 et 2012, elle a enregistré une dégradation de près de la moitié des 22 indicateurs retenus. Ce tableau de bord pointe clairement le fait que c'est l'indicateur de faible intensité de travail des ménages qui tire à la baisse l'indicateur synthétique.

En Europe comme en France, les femmes enregistrent un taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale systématiquement plus élevé que celui des hommes. Il en va de même pour les jeunes de moins de 30 ans et les familles monoparentales. Par ailleurs, les personnes éloignées du marché du travail, principalement les chômeurs, sont plus fortement touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'augmentation du nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale a été limitée en Europe grâce aux stabilisateurs automatiques ; les dépenses sociales ont mécaniquement crû en début de crise. Les prestations sociales, sous et sans condition de ressources, ont principalement servi d'amortisseurs à la crise. Néanmoins, avec la mise en place des politiques d'austérité budgétaire, les dépenses de protection sociale ont stagné en 2010, puis diminué en 2011, alors que la situation sociale ne s'est pas améliorée. L'effet des stabilisateurs automatiques sur la croissance, très marqué en 2009, s'essouffle donc puis devient négatif en fin de période.

La rationalisation des dépenses depuis 2010 a affecté toutes les composantes de la protection sociale, y compris celles affectées à l'assistance et à l'indemnisation du chômage.

Dès lors, l'Union européenne, qui a acquis un rôle sensiblement accru en matière de coordination budgétaire, devrait pouvoir assumer un rôle plus actif dans la prévention de la pauvreté. L'Union doit non seulement agir sur les déséquilibres économiques, mais également sur les déséquilibres sociaux. Il convient dès lors que politiques sociales et politiques économiques soient mieux intégrées dans un ensemble cohérent et que les politiques sociales ne soient pas conçues principalement comme un outil d'intervention à vocation réparatrice.

Introduction

La France, avec une grande partie de l'Europe, traverse l'une des plus graves crises économiques de son histoire. Dans ses deux derniers rapports, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) esquissait une première analyse des effets de la crise sur la pauvreté. Cependant, les données disponibles lors de leur rédaction ne permettaient pas d'examiner l'impact d'une crise de longue durée sur la pauvreté. Avec ce huitième rapport, l'ONPES est en mesure de mieux approcher les effets de cette crise majeure qui a débuté en 2008. Il dispose en effet de mesures statistiques de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui couvrent la période 2008-2011, voire 2012 pour certains indicateurs, qui lui permettent de s'interroger sur les processus d'élargissement, d'approfondissement, et même d'éventuelle irréversibilité de ces phénomènes.

Ce rapport de l'ONPES intervient en contrepoint des changements notables de configuration de la stratégie française de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale intervenus depuis la tenue, en décembre 2012, d'une conférence nationale des acteurs, conviés par le Premier ministre. Dans la continuité, un Plan pluriannuel 2013-2017 a été adopté en janvier 2013, et une mission d'évaluation confiée à l'IGAS, sous l'autorité de François Chérèque. Il porte sur la mise en place de mesures dont les premiers effets ne seront vraiment observables que dans deux à trois ans.

Le délai entre la disponibilité des données statistiques et les besoins d'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté crée une situation inconfortable que les associations dénoncent depuis longtemps et pour lequel l'ONPES demande une réduction. Il en est de même des données longitudinales qui sont insuffisamment développées et ne permettent pas de rendre compte avec précision des trajectoires des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Le système statistique

public s'emploie à améliorer cet état des choses, mais il s'agit d'un effort de longue haleine portant sur des enquêtes lourdes et qui nécessitent des moyens importants. Des progrès ont cependant déjà été enregistrés puisque le présent rapport comporte différentes observations relatives à l'année 2012. Mais pour l'essentiel, les indicateurs du tableau de bord de l'ONPES qui sous-tendent les commentaires se limitent à l'année 2011. Cette limitation ne doit pas être exagérée. Les déterminants de l'exclusion et de la pauvreté s'inscrivent dans des tendances lourdes dont les inflexions sont à elles seules riches d'enseignements.

Même si, pour certains indicateurs, la situation a sans doute évolué au cours des années récentes, le présent rapport met en évidence les évolutions structurelles que la crise a provoquées dans le domaine de l'exclusion et de la pauvreté en France et en Europe.

La première partie, assise sur les indicateurs permanents de l'ONPES, se concentre sur la situation en France. Elle tente de répondre à plusieurs questions : Comment la crise a-t-elle modifié la répartition des revenus ? Quel lien observe-t-on entre évolution de la pauvreté monétaire et évolution des inégalités de revenu ? Comment l'accroissement des inégalités des revenus primaires provoqué par la crise a-t-il pu affecter la pauvreté, malgré les effets d'atténuation du système de redistribution fiscale et sociale ? L'extension de la pauvreté s'est-elle doublée d'un approfondissement ? Quel lien peut-on établir entre ces deux évolutions ? Quelles manifestations de ces phénomènes observe-t-on sur un plan territorial et notamment départemental ? Enfin, quels risques de rupture et d'exclusion durable pourraient être liés aux évolutions du marché du travail, mais également à d'autres phénomènes comme la difficulté d'accéder à un logement ou encore l'accès inégalitaire à l'éducation ou aux soins par exemple ?

La crise, cependant, ne touche pas que la France. La seconde partie propose une analyse plus approfondie que dans les précédents rapports de l'ONPES de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion au sein de l'Union européenne. Nous nous sommes appuyés sur la richesse des indicateurs étudiés depuis une quinzaine d'années, particulièrement depuis l'adoption au Conseil européen de Laeken en 2001 d'un tableau de bord commun nourri par les enquêtes statistiques sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC).

Pour des pays comparables au nôtre, cette partie souligne la variété des choix nationaux d'objectifs et de stratégies. Elle analyse aussi la diversité des évolutions observées depuis 2008 dans des économies finalement très diversement touchées par la crise. Partout cependant, les systèmes de protection sociale ont été très fortement sollicités pour amortir les effets de la crise, au point de soulever une question directe sur le rôle que devrait jouer désormais l'Union, en tant que telle, pour appuyer les États membres dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. La crise interroge finalement l'équilibre à rechercher, en Europe comme en France, entre stratégie macroéconomique et stratégie sociale afin d'éviter les conséquences graves d'une extension et d'un enracinement de la pauvreté dans nos sociétés.

PARTIE I

La prolongation de la crise entraîne des risques de rupture sociale

La persistance de la crise entraîne une extension et une intensification de la pauvreté, et accroît les risques d'irréversibilité

La hausse des inégalités et de la pauvreté s'accélère

Résumé • Les inégalités et la pauvreté ont fortement augmenté sous l'effet de l'ampleur de la crise engagée en 2008. En hausse depuis le milieu des années 2000, on constate une forte progression de ces phénomènes en lien avec la durée de la crise. À l'exception de la pauvreté en conditions de vie, tous les indicateurs retenus par l'ONPES montrent, depuis 2008, une dégradation de la situation des personnes les plus modestes.

La crise économique, par son ampleur et sa durée, a engendré une forte dégradation du marché du travail qui revêt de multiples formes : niveau et durée du chômage en forte hausse, précarité de l'emploi en augmentation sensible, évolution ralentie des salaires, au moins dans certains secteurs d'activité. Du point de vue des niveaux de vie, cette période se caractérise par une accélération conjointe de la pauvreté monétaire et des inégalités économiques.

Les inégalités de niveau de vie et de patrimoine continuent de progresser

L'indice de Gini renseigne sur les inégalités mesurées à travers la distribution générale des niveaux de vie. Après avoir légèrement diminué entre 2000 et 2004, cet indice a augmenté et la tendance s'est accélérée avec la crise (tableau 1).

Pour approfondir cette approche générale et mieux appréhender la manière dont ont évolué les situations relatives des ménages, on utilise d'autres indicateurs. Ainsi, le ratio entre les masses des niveaux de vie détenus par les 20 % des personnes les plus aisées et celles détenues par les 20 % les plus modestes confirme l'accroissement des inégalités. Entre 2004 et 2007, ce ratio est passé de 4,0 à 4,2.

L'évolution du ratio interdécile atteste de la même tendance. Le rapport entre le niveau de vie plafond des 10 % les plus modestes et le niveau de vie plancher des 10 % les plus aisés a progressé entre 2004 et 2005, puis est resté stable jusqu'en 2009. Entre 2009 et 2011, il a progressé pour atteindre 3,6.

Tableau 1

Évolution des inégalités de niveau de vie selon différents indicateurs entre 2000 et 2011

	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (*)	2011
D9/D1	3,5	3,4	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5	3,6
D9/D5	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
D5/D1	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9
S20 (en %)	9,1	9,3	9,3	9,0	9,0	9,0	9,0	8,9	8,7	8,7	8,6
S50 (en %)	30,8	31,1	31,2	31,0	30,7	30,7	30,9	30,7	30,2	30,1	29,8
S80 (en %)	62,0	62,3	62,4	62,0	61,6	61,8	61,6	61,8	61,0	60,7	60,5
(100-S80)/S20	4,1	4,1	4,0	4,2	4,3	4,2	4,3	4,3	4,5	4,5	4,6
Indice de Gini	0,286	0,281	0,281	0,286	0,291	0,289	0,289	0,29	0,299	0,303	0,306

(*) À partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010.

Lecture : Les 20 % les plus modestes disposent en 2011 de 8,6 % de la somme des revenus disponibles par unité de consommation (S20), les 20 % les plus aisés perçoivent 39,5 % de la somme des revenus disponibles par UC (complément à 100 de S80), soit 4,6 fois plus.

Sources : INSEE ; DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 - INSEE ; DGFiP ; CNAF ; CNAV ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2011.

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.

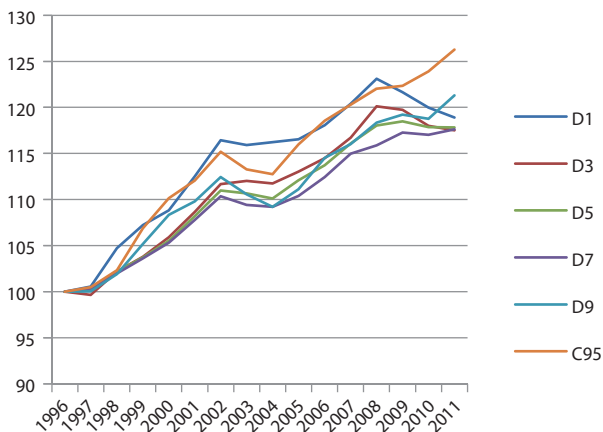
De leurs côtés, les rapports interdéciles D9/D5 et D5/D1 restent stables sur l'ensemble de la période, exception faite en 2011 pour le second. Par construction, ces indicateurs ne sont pas en mesure d'expliquer si la hausse des inégalités est due à une évolution en haut et/ou en bas de la distribution des revenus. En effet, à travers les seuils planchers et plafonds utilisés, on ne prend en compte que les niveaux de vie qui se situent aux extrémités de la distribution. Cela explique les divergences observées avec les évolutions relevées à travers l'indice de Gini et l'indicateur (100-S80)/S20. Ce qui signifie que la variation des inégalités résulte principalement des mouvements intervenus aux deux extrémités de la distribution.

À partir de 2008, l'évolution des niveaux de vie change profondément (figure 1). Alors que le niveau de vie du premier décile progresse plus rapidement que celui des autres groupes sur la période 1996-2008, il diminue dès le début de la crise. Ce mouvement affecte tous les déciles se situant sous le seuil médian (D5), mais avec une intensité variable (de -0,2 % à -3,4 %), et ce sont les personnes les plus modestes qui sont les plus fortement touchées. À l'inverse, les individus des trois derniers déciles, et plus particulièrement les 5 % les plus aisés, ont un niveau de vie qui continue d'augmenter entre 2008 et 2011 (3,5 %).

L'accentuation des inégalités durant la crise s'explique ainsi par un double mouvement : hausse des niveaux de vie pour les plus favorisés et baisse pour les plus pauvres. Pour ces derniers, la dégradation du marché du travail à travers une forte augmentation du chômage et un recours accru aux emplois à durée limitée et à temps partiel a eu un impact d'autant plus sensible que la crise se prolonge et s'accompagne de mutations structurelles. Par ailleurs, la faible revalorisation du Smic horaire a également influé sur le niveau de vie des personnes modestes : le Smic a diminué en

Figure 1

Évolution de quelques quantiles de niveau de vie entre 1996 et 2011 (base 100 en 1996)



Lecture : Les déciles D1 à D9 partagent la population en dix : 10 % des personnes ont un niveau de vie inférieur à D1, 20 % à D2, etc. Le vingtile C95 est le niveau de vie plancher des 5 % de personnes les plus aisées. En 2011, le niveau de vie médian (D5) est stable, le 1^{er} décile (D1) diminue de 0,8 % alors que le 9^e décile (D9) augmente de 2,1 %.

Sources : INSEE ; DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 - INSEE ; DGFIP ; CNAF ; CNAV ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2011.

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.

euros constants de 0,4 % en 2010 et de 0,3 % en 2011². *A contrario*, la hausse des revenus pour les déciles supérieurs s'explique par l'augmentation des revenus d'activité et des revenus du patrimoine très inégalement répartis au sein de la population (tableau 2). L'augmentation des revenus d'activité les plus élevés résulte, entre autres, de l'évolution de ceux du secteur financier qui représentent une part importante pour les personnes se situant en haut de la distribution, en particulier entre 2009 et 2011. La progression des revenus du patrimoine, stoppée au plus fort de la crise, a repris rapidement sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt.

Par ailleurs, les inégalités de patrimoine ont fortement progressé entre 2004 et 2010. Le rapport interdécile D9/D1³ du patrimoine brut⁴ a augmenté de plus de 30 %, soit cinq fois plus que la hausse des inégalités de niveau de vie.

En 2010, la moitié des ménages concentrent 93 % de la masse totale des patrimoines pour une valeur moyenne de 150 000 euros (tableau 2). Les 10 % les mieux dotés possèdent quasiment la moitié du total des avoirs (48 %) et ont un patrimoine

2. Houdré C., Ponceau J., Zergat Bonnin M., 2013, « Les niveaux de vie en 2011 », *Insee Première*, n° 1464.

3. Le rapport interdécile D9/D1 est le rapport entre le seuil de patrimoine au-dessus duquel on appartient aux 10 % des Français les mieux dotés et le seuil de patrimoine en dessous duquel on appartient aux 10 % des Français les moins dotés.

4. Montant total des actifs détenus par un ménage. Il inclut son patrimoine financier, immobilier et professionnel, mais aussi les biens durables (voiture, équipement de la maison...), les bijoux, les œuvres d'art et autres objets de valeurs, soit tout ce qui relève du patrimoine matériel, négociable et transmissible des ménages.

brut s'élevant au minimum à 552 000 euros. À l'inverse, les 10 % des ménages les plus modestes ne détiennent que 0,05 % de l'ensemble du patrimoine.

Tableau 2

Répartition de la masse totale de patrimoine brut entre les ménages en 2010

	Part de la masse de patrimoine total détenue
Les 50 % les mieux dotés	93 %
Les 10 % les mieux dotés	48 %
Les 5 % les mieux dotés	35 %
Les 1 % les mieux dotés	17 %

Sources : INSEE, enquête Patrimoine 2009-2010.

Champ : Ménages ordinaires résidant en France, y compris dans les DOM.

En raison du processus d'accumulation, le montant du patrimoine dépend fortement de l'âge : il augmente jusqu'à 70 ans puis diminue. Son niveau dépend aussi de la catégorie socioprofessionnelle et de la composition du ménage. Ainsi, le patrimoine brut des agriculteurs, des professions libérales et des artisans, commerçants et chefs d'entreprises est supérieur au revenu médian, mais il est constitué principalement de biens professionnels.

En 2009, les 10 % des ménages les plus aisés, disposaient d'un patrimoine moyen s'élevant à 914 000 euros, soit six fois le patrimoine médian et dix fois le patrimoine des 10 % les plus pauvres⁵. Le niveau du patrimoine s'explique également par l'importance des héritages et donations qui se sont fortement accrus depuis les années 1950 et atteignent aujourd'hui le même niveau qu'en 1918⁶. Enfin, le patrimoine des ménages est composé principalement d'actifs immobiliers qui ont connu une hausse très importante au cours de la période récente⁷.

Il faudrait bien sûr s'interroger sur les conséquences économiques et sociales à plus long terme de ces évolutions. Outre son caractère momentanément perçu comme injuste, un niveau élevé d'inégalités des niveaux de vie peut être préjudiciable à la mobilité sociale. Dans une société inégalitaire où la mobilité sociale se réduit, les personnes les moins favorisées ne sont pas incitées à investir dans leur éducation, car la structure de la société et les freins institutionnels les empêchent de progresser dans l'échelle sociale.

L'augmentation de la pauvreté monétaire s'accroît avec la crise

Le taux de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian (annexe 1) augmente depuis le milieu des années 2000 (tableau 3). S'il avait diminué entre 2000 et 2004, il a progressé entre 2004 et 2007, passant de 12,6 % à 13,4 %, soit une augmentation de 650 000 personnes sur la période. En 2007, 8 millions de personnes étaient pauvres monétairement. Durant la crise, le taux de pauvreté monétaire a connu deux évolutions

5. Lamarche P., Missègue N. et Romani M., 2012, « Patrimoine et niveau de vie sont liés, plus dans le haut que dans le bas de la distribution », *France, portrait social - Insee Références*, p. 63-77.

6. Piketty T., 2011, « On the long-run evolution of inheritance: France 1820-2050 », *Quarterly journal of economics*, vol. 61, n° 3, p. 1071-1131.

7. Mauro L. et Bachelier A., 2013, « Le patrimoine économique national en 2011 », *Insee Première*, n° 1431.

contradictoires. Entre 2007 et 2008, il est passé de 13,4 % à 13,0 %. Ce qui s'explique en partie par le report de la date d'actualisation des ressources prises en compte par les CAF. Mais depuis 2008, ce taux a fortement progressé pour passer à 14,3 % en 2011, alors même que le seuil de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian (fixé à 977 euros en 2011) a très peu évolué, voire légèrement diminué (encadré 1). Ainsi, sur la période 2007-2011, le taux de pauvreté monétaire est passé de 13,4 % à 14,3 %. En 2011, 8,7 millions de personnes vivaient sous le seuil de pauvreté, soit environ 690 000 personnes de plus qu'en 2007 (tableau 3). La crise a donc accéléré la hausse de la pauvreté.

La récession qui a débuté en 2008 et la croissance très ralentie qui s'en est suivie constituent la principale raison de l'évolution de la pauvreté au cours de ces dernières années. En effet, elles ont entraîné une dégradation du marché du travail qui s'est traduite par une hausse du taux de chômage, privant une partie de la population des revenus du travail qui sont la principale source de revenu des ménages⁸. L'évolution défavorable du marché du travail au cours des années 2012 et 2013 et celle du nombre de bénéficiaires des minima sociaux entre 2011 et 2013 laissent présager une accentuation de la pauvreté monétaire au cours des prochaines années.

Tableau 3

Évolution de la pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian de 2000 à 2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (*)	2011
Taux de pauvreté (en %)	13,6	13,4	12,9	13,0	12,6	13,1	13,1	13,4	13,0	13,5	14,1	14,0	14,3
Nombre de personnes pauvres (en milliers)	7 838	7 757	7 495	7 578	7 382	7 766	7 828	8 035	7 836	8 173	8 617	8 520	8 729

(*) À partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010.

Lecture : En 2011, 14,3 % de la population vit avec un niveau de vie en dessous du seuil de pauvreté, soit 8 729 000 personnes.

Sources : INSEE ; DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 - INSEE ; DGFIP ; CNAF ; CNAV ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2011.

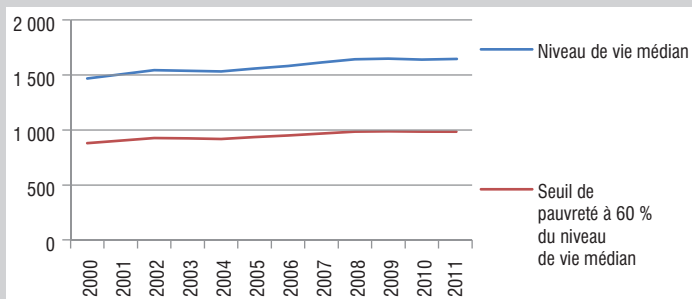
Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Encadré 1**Évolution du niveau de vie médian et du seuil de pauvreté monétaire (60 %)**

Le niveau de vie médian, qui partage la population en deux parties égales, a augmenté quasi continuellement entre 2000 et 2009, sauf en 2003 et 2004 lorsque cet indicateur a enregistré une baisse. Néanmoins, cette tendance semble s'être inversée au cours des trois dernières années, et en particulier entre 2009 et 2010, quand l'indicateur est passé de 1 648 euros à 1 640 euros, puis a stagné en 2011. Ce phénomène a des répercussions sur le seuil de pauvreté monétaire calculé à partir du niveau de vie médian. Ainsi, ce seuil suit la même tendance et diminue entre 2009 et 2010. En 2011, une personne dont le niveau de vie s'établissait à moins de 977 euros par mois était considérée comme vivant en situation de pauvreté monétaire (figure).

8. INSEE, 2013, « Niveaux de vie », *France, portrait social - Insee Références*, p. 208-209.

Figure

Évolution du niveau de vie médian et du seuil de pauvreté (60 %) entre 2000 et 2011 (en euros 2011/mois)

Note : À partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010.

Lecture : En 2011, le niveau de vie médian s'élevait à 1 629 euros par mois.

Sources : INSEE ; DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 - INSEE ; DGFiP ; CNAF ; CNAV ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2011.

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.

Le nombre de bénéficiaires des minima sociaux augmente avec la dégradation du marché du travail

L'augmentation de la pauvreté monétaire engendre une hausse du nombre de bénéficiaires d'âge actif des différents minima sociaux. Entre 2007 et 2012, ce nombre est passé de 2,4 à 2,8 millions, soit une augmentation de plus de 20 % (dont près de 8 % en 2009). Cette augmentation est principalement due à la hausse du nombre d'allocataires du RSA qui est passé d'un peu moins de 1,2 million en 2008 à 1,3 million en 2009, soit une progression de 11,8 %. Avec +5,7 %, l'année 2012 est marquée également par une forte hausse de cet indicateur par rapport à l'année antérieure (+154 700 personnes).

Cette évolution globale s'explique en grande partie par l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA socle (+6,1 %) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) (+11 %) entre 2011 et 2012. Depuis 2009, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) connaît une augmentation annuelle moyenne proche de 4,1 %, principalement en raison de changements institutionnels (augmentation de 25 % de l'allocation entre 2007 et 2012 et modification du calendrier de réévaluation des ressources), mais également de la suppression des exigences en matière d'emploi. Enfin, le nombre de personnes bénéficiant de l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R) est en diminution depuis 2008. Cela s'explique par une évolution administrative de l'allocation⁹ et l'arrivée à la retraite des premières générations du baby-boom¹⁰.

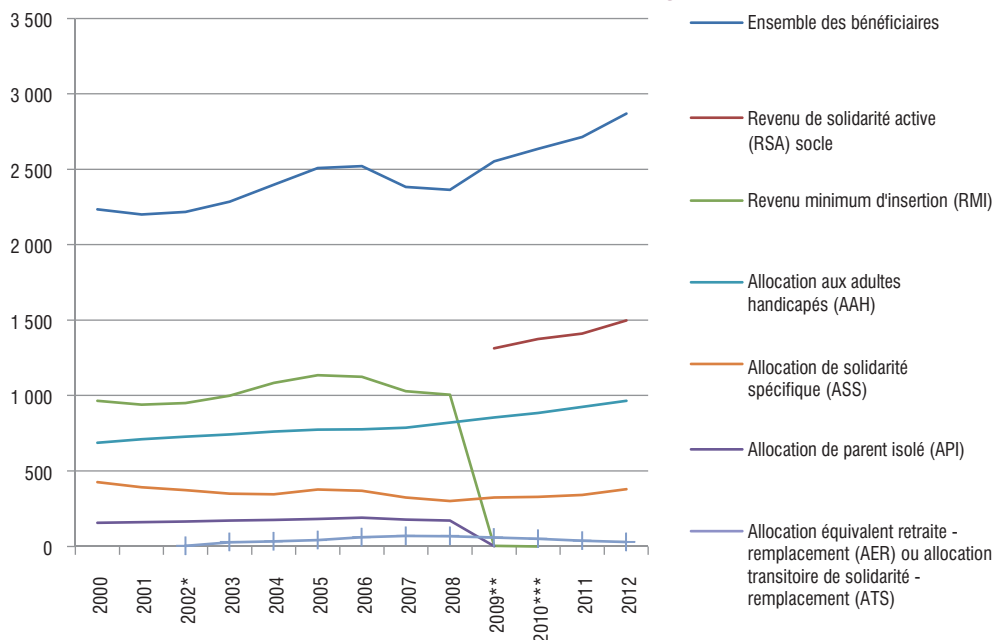
9. L'AER-R a été supprimée en janvier 2009, puis rétablie pour une période limitée en avril 2009 à cause de la crise. Elle a ensuite été reconduite en mai 2010. Depuis le 1^{er} juillet 2011, l'AER-R est remplacée, pour les nouveaux allocataires, par l'allocation transitoire de solidarité (ATS), versée à 200 personnes fin 2011.

10. Arnold C., 2012, « Les allocataires de minima sociaux en 2010 », DREES, *Études et Résultats* n° 801.

Fin 2012, les personnes percevant le RSA socle représentent environ 50 % de l'effectif total des bénéficiaires des minima sociaux, soit environ 1,5 million de personnes (figure 2). Les bénéficiaires de l'AAH représentent un tiers des allocataires (964 900 personnes), alors que les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), attribuée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'indemnité chômage, représentent 13 % de l'ensemble des allocataires (378 200 personnes). Enfin légèrement plus de 28 000 personnes percevaient l'AER-R.

Figure 2

Évolution du nombre d'allocataires des minima sociaux d'âge actif (en milliers)



* Mise en place de l'AER.

** Mise en place du RSA.

*** À partir du 1^{er} janvier 2011, l'ATS a remplacé l'AER pour les nouveaux entrants. À partir de 2011, les données de l'AER comprennent les allocataires de l'ATS.

Note : Données provisoires pour l'ASS et l'AER-R en 2012.

Sources : DREES, CNAF, Pôle emploi.

Champ : France métropolitaine.

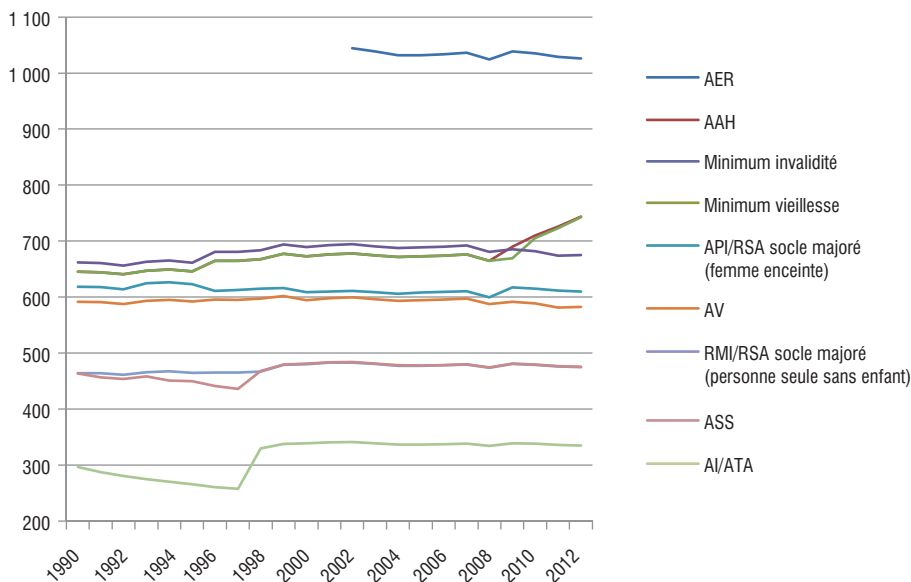
Minima sociaux et pouvoir d'achat

Entre 1990 et 2012, les minima sociaux n'ont pas évolué aussi rapidement que le Smic, malgré un net regain depuis 2012, même 2008 pour l'AAH grâce à l'entrée en vigueur du plan de revalorisation sur cinq ans. Cela s'est traduit par une évolution relativement faible du pouvoir d'achat des minima sociaux par rapport à celle du niveau de vie médian (pour une personne seule).

Le décrochage des minima sociaux par rapport au Smic, et la faible évolution de leur pouvoir d'achat, s'expliquent par leur mode de revalorisation. Celui-ci est propre à chaque dispositif, mais suit globalement l'inflation. Ainsi, entre 1990 et 2012, le montant des minima sociaux évolue relativement peu, une fois corrigée de l'inflation, excepté en cas de revalorisation exceptionnelle comme pour l'allocation d'insertion remplacée en 2006 par l'allocation temporaire d'attente (ATA), et pour l'ASS en 1998 ou l'AAH et le minimum vieillesse en 2008 (figure 3).

On peut dès lors distinguer trois groupes de minima sociaux¹¹. Le premier concerne ceux s'adressant aux personnes en âge et en capacité de travailler (RSA socle, AI/ATA et ASS). Le montant de ces allocations est inférieur à 500 euros pour une personne seule. Le deuxième groupe comprend les allocations dont les bénéficiaires rencontrent des difficultés d'emploi que ce soit en raison d'un handicap, de leur âge ou de leur état de santé (minimum invalidité, AER et AAH). Ces allocations sont toutes supérieures à 600 euros pour une personne seule et peuvent atteindre plus de 1 000 euros mensuels pour l'AER. Enfin, les allocations temporaires (RSA socle majoré et allocation veuvage) permettent d'aider les personnes en rupture familiale. Leurs montants s'établissent autour de 600 euros.

Figure 3
Évolution du montant des minima sociaux nationaux pour une personne seule (euros constants 2012)



Sources : DREES, INSEE.

11. Labarthe J. et Lelièvre M. (dir.), 2013, *Minima sociaux et prestations sociales*, Coll. Études et statistiques, DREES.

La pauvreté en conditions de vie évolue différemment de la pauvreté monétaire

L'approche principalement retenue par l'Union européenne pour mesurer l'évolution de la pauvreté s'attache aux indicateurs de pauvreté monétaire relative. L'avantage de cette mesure relative est de qualifier la pauvreté en termes de capacité à participer à la vie sociale (annexe 1). Son inconvénient, particulièrement ressenti dans les pays où le niveau de vie médian est faible, est de ne pas rendre suffisamment compte des privations matérielles dont peuvent souffrir les personnes à faible revenu. C'est pourquoi l'ONPES a retenu parmi les indicateurs de son tableau de bord l'indicateur de pauvreté en conditions de vie qui permet de répondre à cette insuffisance.

Cet indicateur¹² considère une liste de privations, réparties en quatre grands thèmes¹³. Une personne est considérée comme pauvre en conditions de vie si elle connaît au moins huit privations parmi les vingt-sept retenues. Ce seuil est fixé de manière conventionnelle et ne doit pas être interprété comme un seuil absolu de vie décente¹⁴. Entre 2004 et 2007, le taux de pauvreté ainsi mesuré a diminué, passant de 14,6 % à 12,5 %, (tableau 4). L'indicateur s'est ensuite orienté à la hausse pour atteindre 13,3 % en 2010 et a diminué en 2011, puis en 2012, où il atteint 11,9 %. Ainsi, sur l'ensemble de la période 2004-2011, et abstraction faite de l'année 2010, le taux de pauvreté en conditions de vie enregistre une tendance à la baisse. Cette diminution semble principalement due à l'amélioration des conditions de logement et à la diminution des retards de paiement (annexe 3).

Tableau 4

Évolution du taux de pauvreté en conditions de vie entre 2000 et 2012 (en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2004(*)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de difficultés de conditions de vie (en %)	12,1	11,6	11,9	11,4	10,6	14,6	13,3	12,7	12,5	12,9	12,6	13,3	12,5	11,9

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

Sources : INSEE, enquêtes EPCV, SRCV-SILC.

Champ : Ménages vivant en France métropolitaine.

Cette tendance à la baisse de l'indicateur de pauvreté en conditions de vie, en particulier au cours de la dernière période marquée par la crise économique, ne laisse pas d'interroger au regard de l'aggravation de la pauvreté monétaire. Cette tendance apparaît d'autant plus surprenante quelle s'observe également pour les personnes qui connaissent les conditions de vie les plus difficiles (annexe 3).

Ainsi, on constate que le taux de pauvreté en conditions de vie des personnes appartenant au premier décile est passé de près de 40 % en 2008 à moins de 34 % en 2012, soit une baisse de plus de 6 points.

12. L'indicateur de pauvreté en conditions de vie de l'INSEE diffère de l'indicateur de privation matérielle retenu par Eurostat en raison du nombre et de la nature des privations retenues.

13. Difficulté de logement, insuffisance de ressources, retards de paiement et restrictions de consommation.

14. INSEE, 2013, « Pauvreté en termes de conditions de vie », *Les revenus et le patrimoine des ménages - Insee Références*, p. 102-103.

La tendance est identique pour les personnes appartenant au deuxième décile (les 20 % les plus pauvres). L'indicateur est en effet passé de 28,2 % à 25,4 %, soit une baisse de près de 3 points. Cette tendance générale à la baisse est particulièrement prononcée en fin de période puisqu'entre 2011 et 2012 la pauvreté en conditions de vie des personnes appartenant au premier et au deuxième déciles chute de près de 4 points.

Si l'on observe maintenant les différents types de privation qui constituent cet indicateur synthétique, la tendance est plus heurtée selon le type de privation, même si la tendance générale se maintient à la baisse. Ainsi, en matière d'insuffisance de ressources, les différents indicateurs mobilisés¹⁵ dans l'enquête SRCV enregistrent plutôt une tendance générale à la hausse, renvoyant à celle constatée en termes de pauvreté monétaire. Par contre, les autres indicateurs, et en particulier ceux liés à des restrictions de consommation, montrent une amélioration parfois importante des conditions de vie des plus pauvres. Ainsi, alors qu'en 2008, 68 % des personnes appartenant au premier décile de niveau de vie déclaraient ne pas disposer de moyens financiers suffisants pour partir une semaine en vacances, ce taux n'est plus que de 60 % en 2012. De même, les restrictions en matière d'achat de meubles, faute de moyens financiers suffisants, passent au cours de la même période de 67 % à 58 %.

Il en est de même pour certains indicateurs qui pointent une pauvreté profonde, tels que la possibilité de disposer de deux paires de chaussures, dont le taux passe de 25 % à 22 %, ou le fait de ne pas pouvoir offrir un cadeau, ne serait-ce qu'une fois par an, qui passe de 30 % à 26 %.

En matière de logement, on note également une baisse significative de la part des personnes appartenant au premier décile de niveau de vie indiquant ne pas disposer d'un système de chauffage, dont le taux passe de 12 % à 8 % entre 2008 et 2012. Par contre, 17 % de ces ménages indiquent qu'en 2012 ils avaient des difficultés à maintenir leur logement à bonne température, alors qu'ils étaient 12 % en 2008, ce qui semble montrer une aggravation des phénomènes de précarité énergétique.

Ces résultats contredisent ce que les associations qui œuvrent au soutien des plus démunis constatent depuis 2007-2008, à savoir une aggravation des conditions de vie des personnes reçues, qui prend par exemple la forme d'une diminution du « reste pour vivre » ou d'une forte augmentation des demandes de secours pour « impayés d'énergie ».

Dans un grand nombre de pays de l'Union européenne la tendance apparaît inverse et, on constate plutôt une augmentation de la pauvreté en condition de vie au moyen d'un indicateur similaire (quoique moins précis) que celui mobilisé en France par l'INSEE et repris par l'ONPES. L'encadré 2 cherche à pointer ce qui à première vue apparaît contraire à l'intuition.

15. Avoir un découvert bancaire au cours des douze derniers mois, puiser dans ses économies pour équilibrer son budget, considérer sa situation financière comme difficile, difficulté à payer ses impôts.

Encadré 2

Aspects méthodologiques de la mesure de la pauvreté en conditions de vie

L'indicateur de pauvreté en conditions de vie permet de mesurer la pauvreté en matière de privation matérielle. Si cette approche est particulièrement pertinente pour les pays où le niveau de vie médian est faible, elle connaît certaines limites pour un pays comme la France. De plus, l'indicateur calculé par l'INSEE contient certains aspects qu'il est nécessaire de garder à l'esprit pour sa compréhension.

Bien que l'enquête SRCV-SILC soit représentative de la population française, elle n'inclut que les ménages ordinaires. Ainsi, une faible partie de la population française, celle vivant en institution ou dans la rue, mais sans doute la plus pauvre, échappe au dispositif de l'enquête.

Il s'agit en principe d'un indicateur dit *absolu* parce qu'il se réfère à une norme de consommation fixe, à la différence de l'indicateur monétaire, indexé sur un seuil relatif. À moyen et long terme, de tels indicateurs tendent à s'améliorer avec la croissance économique, même quand elle est faible ; elle accroît la production des biens et services composant la norme de consommation retenue, laquelle devient plus accessible à des personnes par ailleurs toujours pauvres selon la définition monétaire.

La norme de consommation définie par l'indicateur a été élaborée dans les années 1990 sur la base de jugements d'experts. Elle a en partie vieilli, l'augmentation du niveau de vie, ayant depuis modifié la pertinence des items qui la composent ; si posséder un téléphone portable était un luxe au début des années 1990, cela semble être aujourd'hui un bien indispensable et devant être accessible au plus grand nombre. En raison de la nature de l'indicateur, les biens et services retenus devraient ainsi être réévalués régulièrement afin que l'indicateur s'adapte aux évolutions de la société.

Les privations retenues relèvent de plusieurs dimensions (logement, contraintes financières...) que l'indicateur ne hiérarchise pas. L'interprétation de son évolution d'ensemble est complexe parce qu'elle recouvre des mouvements opposés de plusieurs de ses composantes, notamment sur la période 2008-2012.

Certains items reposent sur l'évaluation que la personne interrogée fait de sa situation et sont donc de nature subjective. Cette part de subjectivité est fortement dépendante du passé de la personne, de son environnement, des normes qu'elle se fixe, etc., et varie d'une personne à une autre, ce qui peut rendre difficile l'interprétation des évolutions de ces indicateurs. Notamment, on peut penser que certaines personnes modestes, dont la situation s'est dégradée durant la crise, ont fini par intégrer cet état de fait et par s'y adapter. Elles ne perçoivent plus désormais de la même manière la détérioration de leurs conditions de vie comme elles avaient pu la ressentir au début de la crise.

Face aux difficultés d'interprétation d'un indicateur aussi important pour la compréhension des situations de pauvreté, l'ONPES devra interroger l'INSEE afin qu'il procède à une analyse des résultats fournis par d'autres séries statistiques relatives par exemple au renoncement aux soins, à la situation financière des ménages, aux impayés de factures d'énergie, afin de procéder à d'éventuels ajustements méthodologiques.

Pour autant, en l'état actuel de l'information disponible, l'ONPES ne peut exclure que la dernière décennie ait été marquée par une réduction des principales difficultés matérielles d'existence pour les ménages, liées par exemple à l'amélioration de la qualité des logements et à la croissance, fût-elle lente, du pouvoir d'achat.

Les populations pauvres ou exclues, observées tantôt au moyen de l'indicateur de pauvreté monétaire relative au seuil de 60 %, tantôt au moyen de l'indicateur de pauvreté en conditions de vie, évoluent donc différemment pendant la crise : en hausse avec le premier, stables ou en décroissance avec le second. Les populations sont aussi très différentes comme le montre l'indicateur qui mesure celles qui souffrent à la fois d'une insuffisance de ressources et de privations matérielles.

C'est pour cette raison que le tableau de bord de l'ONPES (annexe 2) comprend un indicateur de synthèse qui mesure les populations qui sont affectées soit par l'insuffisance relative de ressources, soit par des privations matérielles (indicateur de pauvreté monétaire OU en conditions de vie). Cet indicateur a enregistré une baisse entre 2004 et 2007, passant de 23,7 % à 21,3 %, (-2,4 points de pourcentage). En 2012, ce taux qui s'établit à 21,5 % est quasiment identique à celui enregistré avant la crise (21,3 % en 2007) [tableau 5].

L'évolution de cet indicateur composite s'explique par la variation des deux sous-indicateurs qui le composent. En 2010, la pauvreté en condition de vie (+0,7 point de pourcentage) et la pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian (+0,6 point de pourcentage) sont toutes deux à la hausse. Sa stagnation depuis 2010 est due aux évolutions contraires des deux sous-indicateurs, la pauvreté en conditions de vie ayant diminué, alors que la pauvreté monétaire a progressé.

Tableau 5

Taux de pauvreté monétaire (60 %) OU en conditions de vie de 2004 à 2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de pauvreté monétaire à 60 % OU en conditions de vie	23,7	23	21,9	21,3	20,6	20,4	21,5	21,4	21,5

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.

Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC.

Champ : Ménages vivant en France métropolitaine.

La grande pauvreté s'intensifie durablement

Résumé • Le nombre de personnes sous le seuil de pauvreté monétaire à 50 % du niveau de vie médian (pauvreté accentuée) a sensiblement plus augmenté que celui sous le seuil à 60 %. Dit autrement, le nombre de personnes en pauvreté accentuée a crû relativement plus vite que celui des personnes vivant une situation moins critique (seuil à 60 %). Depuis le début de la crise, la proportion de personnes en situation de pauvreté accentuée s'est fortement accrue par rapport au total des personnes pauvres.

Un nombre relativement plus important de personnes touchées par la pauvreté accentuée

En 2007, 7 % de la population métropolitaine vivait sous le seuil de pauvreté monétaire à 50 %, soit un niveau de vie mensuel inférieur à 808 euros¹⁶ (pour une

16. Il s'agit d'euros constants 2011.

personne seule). Ils étaient 7,9 % en 2011 (4,8 millions de personnes), soit une augmentation 0,9 point de pourcentage (tableau 6). Entre 2004 et 2007, ce nombre avait augmenté de 385 000 personnes, alors qu'il a progressé de 575 000 entre 2007 et 2011.

La grande pauvreté touche les personnes vivant sous le seuil de 40 % du niveau de vie médian (652 euros). Le taux de pauvreté de ces personnes a fortement augmenté en 2005, est resté relativement stable jusqu'en 2007, puis est reparti à la hausse depuis 2008. Entre 2007 et 2011, le taux de pauvreté au seuil de 40 % est ainsi passé de 3,1 % à 3,5 %.

L'ampleur de la crise et sa persistance sont à l'origine de cette aggravation de la grande pauvreté. En effet, la dégradation du marché du travail a poussé un nombre grandissant de personnes en dehors de l'emploi. De plus, avec la durée de la crise, les personnes les plus éloignées du marché du travail ont rencontré plus de difficultés à trouver un emploi et ont basculé vers les minima sociaux.

Tableau 6

Évolution du taux de pauvreté monétaire selon le seuil retenu entre 2000 et 2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (*)	2011
Taux de pauvreté (60 %)	13,6	13,4	12,9	13,0	12,6	13,1	13,1	13,4	13,0	13,5	14,1	14,0	14,3
Taux de pauvreté (50 %)	7,2	6,9	6,5	7,0	6,6	7,2	7,0	7,2	7,1	7,5	7,8	7,7	7,9
Taux de pauvreté (40 %)	2,7	2,6	2,3	2,6	2,5	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3	3,5	3,4	3,5

(*) À partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010.

Lecture : En 2011, 14,3 % de la population vit avec un niveau de vie en dessous du seuil de pauvreté (taux de pauvreté).

Sources : INSEE ; DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 - INSEE ; DGFIP ; CNAF ; CNAV ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2011.

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.

Étudier l'évolution du nombre de personnes pauvres, selon le seuil de pauvreté monétaire, permet de mieux qualifier l'évolution de la pauvreté. Ainsi, entre 2007 et 2011, le nombre de personnes pauvres au seuil de 50 % et 60 % du niveau de vie médian est respectivement passé de 4 281 000 à 4 856 000 et de 8 035 000 à 8 729 000. Entre ces deux dates, le nombre de pauvres a augmenté de 694 000 personnes (au seuil de 60 % du niveau de vie médian) et d'un nombre relativement proche (575 000) au seuil de pauvreté à 50 %. Ces évolutions parallèles, et de même ordre de grandeur, indiquent que la pauvreté plus accentuée (au seuil de 50 %) constitue une partie importante de l'évolution à la hausse de la pauvreté (au seuil de 60 %). Cela confirme le diagnostic d'approfondissement de la pauvreté monétaire.

Une autre manière d'appréhender la grande pauvreté consiste à utiliser l'indicateur de pauvreté monétaire ET en conditions de vie (tableau 7). D'après cet indicateur, la grande pauvreté s'est fortement accrue entre 2007 et 2011 (+0,8 point), puis a diminué en 2012 pour atteindre 4,7 %. La diminution observée en 2012 peut s'expliquer par l'amélioration des conditions de vie telle qu'indiquée précédemment. L'évolution globale 2007-2011 contraste avec celle d'avant crise qui était symétriquement inverse (-0,8 point de pourcentage).

Tableau 7

Évolution du taux de pauvreté monétaire à 60 % ET en conditions de vie de 2004 à 2012 (en %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de pauvreté monétaire à 60 % ET en conditions de vie	5,3	4,6	4,8	4,5	4,8	4,8	5,2	5,3	4,7

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.

Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC.

Champ : Ménages vivant en France métropolitaine.

L'intensité de la pauvreté s'accroît avec la durée de la crise

L'indicateur d'intensité de la pauvreté permet de mesurer l'éloignement du niveau de vie des personnes pauvres par rapport au seuil de pauvreté¹⁷ (tableau 8). Entre 2004 et 2007, cet indicateur (au seuil de 60 % du revenu médian) était relativement stable, exception faite pour l'année 2005. Depuis 2007, il a fortement progressé et est passé de 18,2 % à 19,1 % en 2011 (+0,8 point de pourcentage).

L'intensité de la pauvreté au seuil de 50 % a connu une évolution quelque peu différente. Elle a enregistré une forte augmentation entre 2004 et 2005 pour atteindre 17,5 % (+2,7 points de pourcentage), puis a baissé jusqu'en 2007. Depuis 2008, cet indicateur oscille selon les années entre 17,4 % et 17,8 %.

Nous assistons, depuis 2007, à une intensification de la pauvreté au seuil de 60 %, c'est-à-dire qu'une partie des personnes en situation de pauvreté vit avec un niveau de vie de plus en plus faible. En 2008, le niveau de vie médian des personnes vivant sous ce seuil de pauvreté s'élevait à 803 euros, contre 798 euros en 2010¹⁸ et a continué de baisser en 2011 (790 euros).

Tableau 8

Évolution de l'intensité de la pauvreté selon le seuil de pauvreté retenu de 2000 à 2011 (en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (*)	2011
Intensité de la pauvreté (60 %)	18,0	17,2	16,6	18,4	18,0	18,8	18,0	18,2	18,5	19,0	18,9	19,0	19,1
Intensité de la pauvreté (50 %)	14,5	15,1	14,3	14,4	14,8	17,5	17,4	17,0	17,7	17,4	17,8	17,7	17,4

(*) À partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010.

Sources : INSEE ; DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 - INSEE ; DGFiP ; CNAF ; CNAV ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2011.

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.

17. Cet indicateur mesure l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

18. Il s'agit d'euros constants 2011.

Certaines populations sont particulièrement vulnérables face à la crise

Résumé • La persistance de la crise n'a pas eu le même impact sur l'ensemble de la population. Certains publics, généralement les plus éloignés de l'emploi, ont été particulièrement touchés. Les familles monoparentales et les enfants enregistrent un taux de pauvreté nettement supérieur à celui de la population générale. Sous l'effet de la dégradation du marché du travail, le niveau de vie des personnes d'âge actif et des retraités s'est resserré.

La pauvreté monétaire touche davantage les familles monoparentales et les chômeurs

La pauvreté dépend des caractéristiques sociodémographiques des ménages et des individus qui les composent, ainsi que de leurs situations vis-à-vis de l'emploi (tableau 9).

La crise, de ce point de vue, n'a pas eu les mêmes effets selon les types de population. Elle a particulièrement touché les plus jeunes, dont le taux de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian) est passé de 18,1 % à 19,5 %, soit une augmentation de 1,4 point de pourcentage (contre 0,9 en moyenne). Son impact a également été particulièrement vif pour les ménages avec enfants, et en tout premier lieu pour les familles monoparentales et les couples avec trois enfants et plus, dont le taux de pauvreté atteint respectivement, en 2011, 32,1 % et 22,2 %.

Mais les personnes au chômage restent les premières victimes de la crise. Avec un taux de pauvreté de près de 40 % en 2011 contre 36,4 % en 2007, la pauvreté des chômeurs atteint des niveaux particulièrement alarmants. Inversement, le taux de pauvreté des personnes en emploi reste relativement stable, autour de 8 %.

Il reste toutefois supérieur pour les familles monoparentales (15,6 %) et les ménages complexes (13,4 %). Ce sont une nouvelle fois les couples en emploi, sans enfant, qui sont les moins touchés par la pauvreté (tableau 10).

En 2011, un enfant sur cinq est pauvre

Avec la crise, le taux de pauvreté des enfants enregistre une nette augmentation. Entre 2005 et 2007, ce taux est passé de 17,6 % à 17,9 %, et à 19,5 % en 2011 (tableau 11).

Ce niveau est fortement lié à la situation des parents sur le marché du travail. En 2010, 39 % des enfants pauvres vivaient dans une famille dont aucun parent ne travaillait¹⁹. Cependant, avoir des parents en emploi ne garantit pas aux enfants de sortir de la pauvreté. En 2010, 21 % des enfants de parents isolés occupant un emploi sont pauvres, et c'est le cas de 26 % de ceux appartenant à un couple dont

19. Houdré C., Missègue N. et Ponceau J., 2013, « Inégalité de niveau de vie et pauvreté », *Les revenus et le patrimoine des ménages - Insee Références*, p. 9-29.

Tableau 9

Taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % en 2007 et 2011 selon les caractéristiques sociodémographiques des personnes

	Taux de pauvreté à 60 % (en %) 2007	Taux de pauvreté à 60 % (en %) 2011
Âge		
Moins de 30 ans	18,1	19,5
30-44 ans	11,3	12,8
45-59 ans	11,2	12,2
60-74 ans	8,5	8,1
75 ans et plus	11,7	11,0
Type de ménage		
Personne seule	16,5	17,6
Famille monoparentale	30,2	32,1
Couple sans enfant	6,7	6,6
Couple avec un enfant	9,0	9,5
Couple avec deux enfants	9,4	9,7
Couple avec au moins trois enfants	20,7	22,2
Autre type de ménage	19,9	21,2
Sexe		
Homme	12,8	13,5
Femme	14,0	14,9
Situation vis-à-vis du marché du travail		
Au chômage	36,4	39,0
En emploi	7,8	8,0
Inactif	16,3	17,0
Total	13,4 %	14,3 %

Sources : INSEE ; DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétroalées de 1996 à 2004 - INSEE ; DGFiP ; CNAF ; CNAV ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2011.

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.

un seul parent est en emploi. Ces enfants sont surreprésentés dans les familles monoparentales, et ce phénomène s'accroît au fil des ans²⁰. En 2010, 35,3 % des enfants pauvres vivaient dans une famille monoparentale, alors qu'ils étaient 30 % en 2005.

La pauvreté des enfants augmente également avec l'importance de la fratrie, bien que cette corrélation soit en diminution depuis 2005²¹. Si le taux de pauvreté est stable, autour de 14 % en 2010 pour les enfants uniques ou avec un seul frère ou sœur, il augmente rapidement à partir du troisième enfant. Ainsi, le taux de pauvreté des enfants ayant deux frères ou sœurs en 2010 était d'environ 40 %.

20. *Idem.*

21. *Idem.*

Tableau 10

Taux de pauvreté monétaire (60 %) des individus en emploi selon le type de ménage en 2011

	Nombre d'individus pauvres (en milliers)	Taux de pauvreté à 60 % (en %)
Ménage d'une seule personne	450	11,2
Famille monoparentale	299	15,6
Couple sans enfant	268	4,7
Couple avec enfant(s)	925	7,1
Ménage complexe (1)	106	13,4
Ensemble	2 047	8,0

(1) Ménages autres que personnes seules ou couples avec ou sans enfant(s).

Sources : INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2011.

Champ : individus actifs occupés appartenant aux ménages ordinaires en France métropolitaine dont la personne de référence n'est pas un étudiant ; le revenu déclaré du ménage est positif ou nul.

Tableau 11

Évolution du taux de pauvreté monétaire (60 %) des enfants de moins de 18 ans entre 2000 et 2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (*)	2011
Taux de pauvreté monétaire	18,4	18,4	16,7	17,7	16,7	17,6	17,7	17,9	17,3	17,7	19,6	19,4	19,5

(*) À partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010.

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 2011.

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

Il s'élevait à 45 % pour une fratrie de quatre enfants et à 60 % lorsque la famille était composée d'au moins cinq enfants. Cela peut s'expliquer par deux phénomènes. Tout d'abord, les ménages avec un faible niveau de vie ont, du fait entre autres de la politique familiale, plus d'enfants²². De plus, le taux d'activité des parents chute brutalement à partir du troisième enfant. En 2012, le taux d'activité des parents ayant un enfant était de 75,4 %, alors qu'il n'a atteint que 62,5 % pour les familles avec trois enfants ou plus²³.

La pauvreté touche également différemment les enfants selon leur lieu d'habitat. En 2011, 43 % des 18-24 ans et 51 % des moins de 18 ans résidant en zone urbaine sensible (ZUS) vivaient en dessous du seuil de pauvreté monétaire à 60 %²⁴. Le taux de pauvreté des moins de 18 ans en ZUS est 2,6 fois supérieur à celui hors ZUS.

22. Burrigan C., Houdré C. et Seguin E., 2012, « Les niveaux de vie en 2010 », *Insee Première*, n° 1412.

23. Résultat de l'enquête Emploi 2012 réalisé par l'INSEE.

24. ONZUS, Rapport 2013.

La grande pauvreté touche aussi les jeunes, les familles monoparentales et les personnes au chômage

En termes démographiques, les moins de 30 ans enregistrent en 2011 le taux de pauvreté à 40 % du niveau de vie médian le plus élevé (5,2 %) contre 3,5 % en moyenne (tableau 12). Les personnes âgées de 75 ans et plus, avec un taux de 1,1 %, cinq fois moins élevé que celui des moins de 30 ans, sont nettement moins défavorisées.

En 2011, les personnes en couple sans enfant connaissent le plus faible taux de grande pauvreté (1,5 %) selon les différentes typologies de ménage. Ce taux atteint 2,5 % pour les ménages avec un ou deux enfants et 4,1 % pour ceux ayant au moins trois enfants. Avec 8 % des familles monoparentales sous le seuil de pauvreté à 40 % en 2011, celles-ci connaissent le plus fort de taux de grande pauvreté et l'évolution la plus préoccupante, suivies des personnes seules.

Tableau 12

Taux de pauvreté monétaire au seuil de 40 % en 2007 et 2011 selon les caractéristiques sociodémographiques des personnes

	Taux de pauvreté à 40 % 2007 (en %)	Taux de pauvreté à 40 % 2011 (en %)
Âge		
Moins de 30 ans	4,8	5,2
30-44 ans	2,6	3,2
45-59 ans	2,8	3,5
60-74 ans	1,0	1,2
75 ans et plus	0,9	1,1
Type de ménage		
Personne seule	4,3	5,3
Famille monoparentale	6,8	8,0
Couple sans enfant	1,1	1,5
Couple avec un enfant	2,5	2,5
Couple avec deux enfants	2,3	2,5
Couple avec au moins trois enfants	3,8	4,1
Autre	7,1	7,7
Sexe		
Homme	3,2	3,5
Femme	3,0	3,6
Situation vis-à-vis du marché du travail		
Au chômage	11,5	12,3
En emploi	1,9	2,1
Inactif	3,5	3,8
Total	3,1	3,5

Sources : INSEE ; DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 - INSEE ; DGFiP ; CNAF ; CNAV ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2011.

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.

La situation vis-à-vis du marché du travail joue un rôle-clé dans le risque de grande pauvreté. En 2011, les personnes au chômage étaient particulièrement touchées par la grande pauvreté (12,3 %), contre respectivement 2,1 % et 3,8 % pour les personnes en emploi ou inactives.

L'écart de niveau de vie entre les personnes d'âge actif et les retraités se resserre

Le niveau de vie a tendance à augmenter à mesure de l'avancée dans la vie active. Plus l'âge est élevé plus les revenus issus du travail et du patrimoine augmentent. Néanmoins, le passage à la retraite met généralement un terme à cette évolution : en 2011, le niveau de vie annuel moyen des 55-64 ans était de 27 600 euros et de 25 750 euros pour les 65-74 ans²⁵. Le rapport entre le niveau de vie médian des personnes en âge de travailler et celui des retraités confirme cette tendance. Entre 2000 et 2011, le niveau de vie médian des plus de 65 ans représentait entre 92 % et 95 % de celui des 18 à 64 ans. Ce rapport a diminué entre 2000 (95 %) et 2007 (92 %) traduisant une accentuation de ces écarts au profit des personnes d'âge actif. Depuis 2007, il est en constante augmentation et atteint 0,95 % en 2011 (tableau 13).

Cette augmentation récente s'explique par une dégradation du marché du travail qui a contracté les revenus d'activité, alors que les pensions de retraite ont continué à être revalorisées selon l'inflation. Par ailleurs, les nouveaux retraités disposent de niveaux de vie plus élevés que les plus anciens, car ils ont souvent occupé des emplois mieux rémunérés. Cependant, cette amélioration du niveau de vie des personnes âgées ne doit pas cacher les fortes inégalités au sein même de cette catégorie. Les jeunes retraités ont en général un niveau de vie plus élevé que les plus âgés, en raison de carrières salariales plus complètes²⁶.

Tableau 13

Rapport entre le niveau de vie médian des personnes de 65 ans et plus et celui des 18-64 ans de 2000 à 2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (*)	2011
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	0,95	0,93	0,95

(*) À partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010.

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.

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.

25. Résultats de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux 2011 de l'INSEE.

26. Arnold A. et Lelièvre M., 2013, « Le niveau de vie des personnes âgées de 1996 à 2009 : une progression moyenne en ligne avec celle des personnes d'âge actif, mais des situations individuelles et générationnelles plus contrastées », *Les revenus et le patrimoine des ménages*, INSEE.

Le risque de pauvreté persistante s'accroît pour les personnes les plus éloignées de l'emploi

Résumé • La crise, par-delà ses effets sur le marché du travail et la précarisation de certaines catégories de population, a éloigné de l'emploi de manière durable un nombre accru de personnes d'âge actif, augmentant ainsi le risque d'irréversibilité des situations de pauvreté.

Le taux de rotation du RSA est moins élevé

Le taux de rotation du RSA²⁷ mesure le renouvellement de la population bénéficiaire de cette allocation. Il donne une indication sur les trajectoires d'entrée et de sortie de la pauvreté. Plus l'indicateur est élevé plus les personnes inscrites en ressortent rapidement, que ce soit pour le quitter ou pour intégrer une autre composante. Le taux de rotation trimestriel des bénéficiaires du RSA activité seul est supérieur à celui du RSA socle. Cela s'explique par la proximité vis-à-vis du marché du travail de ses bénéficiaires.

Sous l'effet de la dégradation du marché du travail, le taux de rotation du RSA activité seul a cependant fortement diminué entre le 3^e trimestre 2009 et le 2^e trimestre 2010. Il a ensuite connu une diminution plus faible et heurtée. Le taux de rotation atteint 29,3 % en juin 2013 et est le plus faible de la période étudiée (figure 4).

Le taux de rotation du RSA socle est beaucoup plus faible et stable. Il varie entre 15 % et 16 % de septembre 2009 à juin 2013.

La tendance à la baisse du taux de rotation du RSA s'explique principalement par la diminution du taux d'entrée enregistrée entre septembre 2009 et juin 2010 (-7,5 points de pourcentage) et par la faiblesse du taux de sortie²⁸.

L'effet de la conjoncture économique sur le taux de rotation est difficile à appréhender, car il peut jouer à la baisse comme à la hausse²⁹. Par exemple, une dégradation de la conjoncture peut diminuer le taux de sortie des bénéficiaires du RSA activité, ceux-ci ayant plus difficilement accès à des emplois bien rémunérés et/ou à temps complet. En parallèle, les sorties du RSA activité vers le RSA socle peuvent augmenter. Enfin, les entrées dans le RSA activité provenant du RSA socle diminuent puisqu'il est plus difficile de trouver un emploi, alors que les entrées provenant des personnes non bénéficiaires de cette allocation peuvent augmenter.

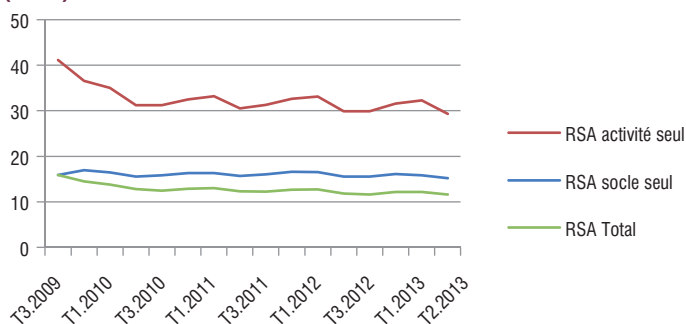
27. Le taux de rotation du trimestre T des allocataires d'une prestation est la moyenne du taux d'entrées dans cette prestation au trimestre T (= Nombre d'entrées au cours du trimestre T/Nombre d'allocataires de cette prestation à la fin du trimestre T) et de son taux de sorties (= Nombre de sorties au cours du trimestre T/Nombre d'allocataires à la fin du trimestre T-1).

28. Lelièvre M., Reduron V. et Van Wassenhove T., 2014, « Les allocataires du RSA fin juin 2013 », DREES, *Études et Résultats* n° 864.

29. Arnold C., Donné S. et Mathieu F., 2013, « Les allocataires du RSA fin juin 2012 », DREES, *Études et Résultats* n° 828.

Figure 4

Évolution du taux de rotation trimestriel des allocataires du RSA entre septembre 2009 et juin 2013 (en %)



Note : Hors RSA jeune.

Lecture : En septembre 2009, le taux de rotation trimestriel des allocataires du RSA socle est de 15,8 %, contre 41,1 % pour les allocataires du RSA activité seul.

Sources : CNAF, données brutes consolidées.

Champ : France métropolitaine, régime général.

Les données fournies par la CNAF complètent ce tableau. Elles montrent que les personnes allocataires du RSA socle ont du mal à sortir de ce dispositif³⁰. En effet, 86 % des personnes dans cette situation en janvier 2010 le sont toujours en avril de la même année, et 69 % l'étaient encore en décembre. Parmi, celles qui sont sorties entre janvier et décembre 2010, 6 % sont allées vers le RSA socle et activité, 5 % vers le RSA activité seul et 18 % sont sorties du dispositif.

Concernant le RSA socle et activité et le RSA activité seul, la part des personnes restant dans le même dispositif (entre janvier et décembre 2010) est respectivement de 38 % et 46 %. Les personnes au RSA socle et activité ont la même probabilité de se diriger vers le RSA socle (22 %) que de sortir du dispositif (23 %). Les personnes qui sortent du RSA activité seul (entre janvier et décembre 2010) quittent généralement ce dispositif (42 %).

Ces parcours dépendent des caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires³¹. Les personnes âgées de plus de 50 ans semblent vivre des situations plus continues (au sein du dispositif), alors que les moins de 29 ans connaissent des parcours plus variables. Par ailleurs, les hommes seuls sans enfant inscrits au RSA activité (seul, ou socle et activité) transitent plus souvent au sein des différentes composantes du RSA que les femmes seules sans enfant. Enfin, les couples avec enfants bénéficiant du RSA activité (seul ou associé au socle) ont des trajectoires plus stables que les couples sans enfant.

30. Cazain S. *et al.*, 2012, « Études sur le revenu de solidarité active », *Dossier d'étude de la CNAF*, n° 156.

31. Fernandez V. et Marc C., 2013, « Multiplicité et variabilité des trajectoires des bénéficiaires du RSA », *l'e-ssentiel*, n° 136, CNAF.

En 2012, six bénéficiaires sur dix du RSA en sont allocataires depuis au moins trois ans

La faiblesse du taux de sortie du RSA socle entraîne une augmentation importante du nombre de bénéficiaires présents dans le dispositif depuis au moins trois ans, qui passe de 50 % en 2009 à 60 % en 2012. Cette progression a été particulièrement forte entre 2010 et 2011 où l'indicateur est passé de 53 % à 60 %. En 2012, 886 000 bénéficiaires du RSA socle étaient dans ce dispositif depuis au moins trois ans, contre 715 000 en 2010 (tableau 14).

Tableau 14

Persistance dans le RSA socle entre 2007 et 2012 (en %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Part des allocataires du RSA socle présents dans ce dispositif depuis 3 ans et plus	65,4	64,8	49,8	52,8	59,8	60,1

Note : Calculs de l'ONPES.

Sources : CNAF ; pour les années 2007, 2008 et 2009, sont prises en compte les anciennetés dans le RMI et l'API.

Champ : France métropolitaine.

La pauvreté augmente et s'intensifie dans le Nord et le Sud de la France

La pauvreté se concentre là où le chômage est le plus fort

Résumé • La France est marquée par d'importantes disparités territoriales. La pauvreté est particulièrement importante dans les départements où le taux de chômage est élevé, confirmant ainsi la relation étroite entre pauvreté et situation (locale) de l'emploi.

Étudier la pauvreté au niveau départemental est essentiel. Le département est en effet le premier échelon dans la lutte contre la pauvreté.

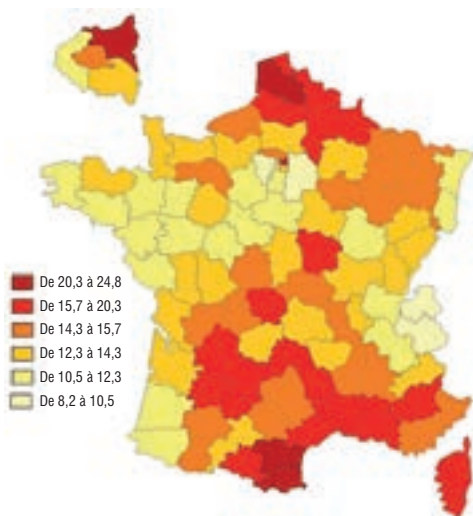
Une analyse réalisée à partir des données 2011 montre que la pauvreté monétaire se concentre au nord de la France, le long de la côte méditerranéenne et au croisement des régions Limousin, Auvergne et Midi-Pyrénées (carte 1a). La Corse connaît également un fort taux de pauvreté monétaire, tout comme la Seine-Saint-Denis (24,8 %). À l'inverse, la partie ouest du pays (Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine) et la zone frontalière avec la Suisse connaissent un taux de pauvreté monétaire plus faible. Parmi les six départements dont le taux de pauvreté est le plus faible, quatre sont en Île-de-France (Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine et Seine-et-Marne).

Parmi les facteurs explicatifs de ces différences, la situation locale du chômage joue un rôle manifeste, comme le suggèrent les cartes 1a et 1b. D'autres facteurs exogènes, qu'il conviendrait d'analyser davantage, comme par exemple les migrations du Nord vers le Sud de la France, jouent aussi un rôle. Ainsi, les départements de l'extrême nord, du pourtour méditerranéen et de la Seine-Saint-Denis connaissent-ils à la fois les plus forts taux de chômage et de pauvreté. À l'inverse, les départements situés à l'ouest et à l'est du pays enregistrent des taux de chômage modérés et un niveau de pauvreté plus faible.

Pour un même niveau de pauvreté monétaire, les contextes et les populations concernées peuvent être fort différents. Dans les régions de l'extrême nord du pays et du pourtour méditerranéen, la pauvreté touche principalement les enfants, les personnes d'âge actif et les couples avec enfants. *A contrario*, les retraités, les couples sans enfant et les personnes célibataires sont davantage touchés dans les régions Midi-Pyrénées, Limousin et Auvergne.

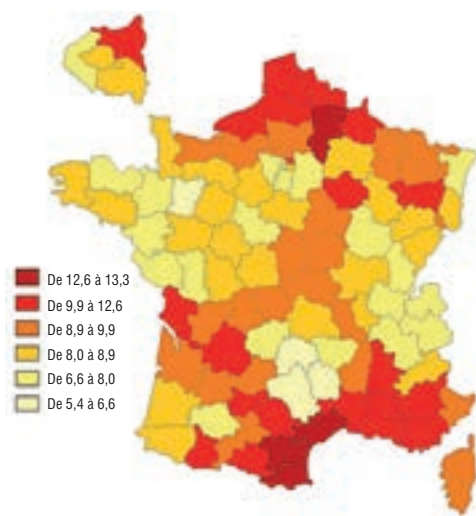
Carte 1a

Taux de pauvreté (60 %) par département en 2011 (en %)



Carte 1b

Taux de chômage par département en 2011 (en %)



Sources : INSEE, Revenus disponibles localisés 2011.

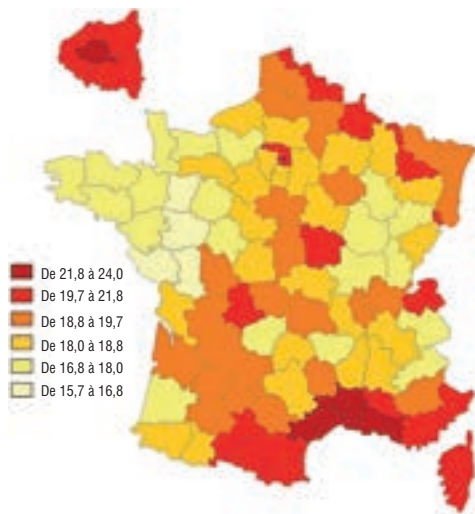
Champ : Ménages fiscaux (hors ménages en communauté et sans-abri) dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Sources : Insee, Taux de chômage localisés.

En second lieu, un même niveau de pauvreté peut recouvrir des intensités différentes (carte 2a). Le Nord de la France apparaît de ce point de vue en meilleure situation que le Sud (Midi-Pyrénées et PACA). La carte, qui signale l'importance de situations de grande pauvreté, fait aussi ressortir les singularités de Paris et des départements limitrophes : la grande pauvreté y est relativement élevée, même lorsque la pauvreté au seuil de 60 % n'est pas spécialement répandue.

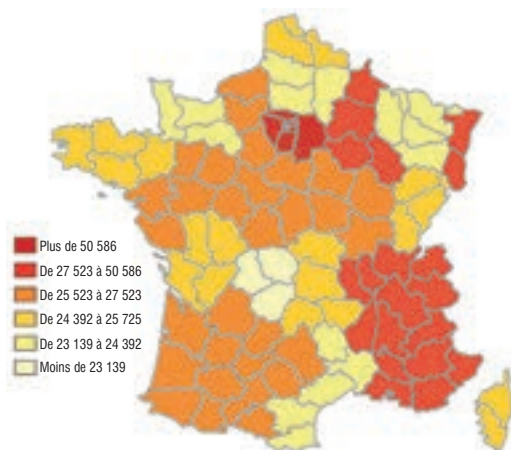
Au final, on constate des différences marquées entre les départements, non seulement pour ce qui touche à l'étendue de la pauvreté, mais aussi pour ce qui reflète sa profondeur et les types de populations concernées. Cela confirme la nécessité de stratégies territorialisées, en fonction de « diagnostics départementaux ». On ne saurait cependant tout attendre des départements, comme le montre la carte 2b qui reflète les écarts de richesse (mesurée par le PIB/tête) entre les départements. Elle souligne les défis spécifiques auxquels doivent faire face des départements tels que ceux du pourtour ouest de la Méditerranée, de la Corse et de la frontière nord-est de la France, dont la richesse par habitant est faible avec une intensité de pauvreté élevée.

Carte 2a

Intensité de la pauvreté par département en 2011 (en %)

Sources : INSEE, Revenus disponibles localisés 2011.
 Champ : Ménages fiscaux (hors ménages en communauté et sans-abri) dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Carte 2b

PIB par habitant par région en 2011 (en euros)

Sources : INSEE, base 2005 ; INSEE - Estimations de population (résultats provisoires arrêtés début 2014 pour 2012 et 2013).

La pauvreté s'accroît dans le Languedoc-Roussillon, le Nord et le Centre de la France

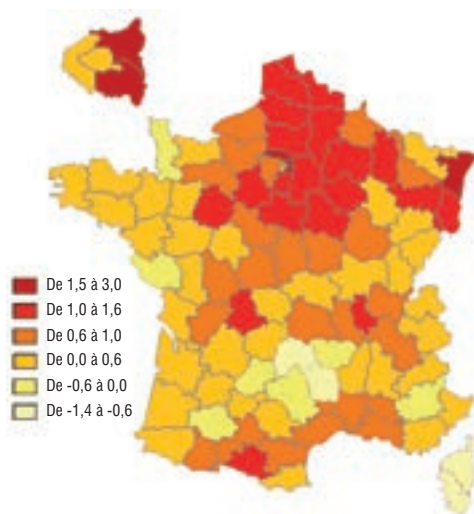
Résumé • Entre 2007 et 2011, la pauvreté a principalement progressé dans le quart nord-est de la France. C'est également cette région qui a connu la plus importante destruction d'emplois. Concernant l'intensité de la pauvreté, celle-ci a progressé au nord, au sud et dans le centre de la France. Les départements qui ont connu la plus forte augmentation de la pauvreté sont également ceux qui sont les moins riches.

Comment quatre années de faible croissance et de diminution de l'emploi ont-elles affecté les situations de pauvreté selon les territoires ? Une indication d'ensemble est proposée par la carte 3 qui décrit les évolutions du taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 %. On observe que le paysage géographique n'est pas le même que celui apparu sur l'image statique de 2011 (carte 1a) pour ce même indicateur. Les zones où la pauvreté a le plus progressé ne sont pas les mêmes que celles où son niveau est le plus élevé, sauf exceptions telles que la Seine-Saint-Denis et les deux départements du Nord. De manière générale,

la pauvreté a surtout augmenté dans une zone allant du Nord-Pas-de-Calais au nord de la région Auvergne. Tous les départements situés autour de la capitale ont connu une forte hausse de la pauvreté. Inversement, ceux ayant connu la plus forte diminution sont le Cantal (-1,4 point de pourcentage), la Corse (-1,2 point de pourcentage), la Lozère (-0,7 point de pourcentage) et la Haute-Loire (-0,6 point de pourcentage). Les départements de l'Ouest, et ceux de la frontière sud-est connaissent en général une situation plus favorable : non seulement le niveau de la pauvreté y est relativement modéré, mais son augmentation a pu être contenue depuis 2008.

Carte 3

Variation du taux de pauvreté monétaire (60 %) par département entre 2007 et 2011 (en point de pourcentage)



Sources : INSEE, Revenus disponibles localisés.

Champ : Ménages fiscaux (hors ménages en communauté et sans-abri) dont le revenu déclaré est positif ou nul.

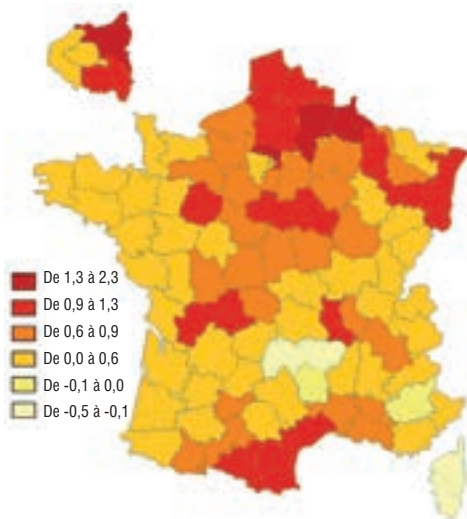
La carte 4 est consacrée aux variations depuis 2007 du taux de pauvreté au seuil de 50 %. Elle donne une idée de l'accroissement territorial d'une pauvreté plus forte. On observe globalement une corrélation entre cet accroissement et l'extension de la pauvreté elle-même (comparaison avec la carte 3). Comme pour l'ensemble de la France, on observe au plan départemental que les variations absolues (en point) des taux de pauvreté à 50 % sont comparables à celles des taux à 60 %, signifiant qu'en valeur relative l'approfondissement de la pauvreté est plus rapide que son extension. Cette situation est spécialement marquée dans les départements de l'Aisne et des Ardennes. Les deux départements alsaciens font exception en sens inverse. Des études démographiques soulignent le lien entre migrations et approfondissement de la pauvreté. Certains départements, où l'accroissement du taux de pauvreté au seuil de 50 % a été le plus élevé, connaissent

un déficit migratoire qui affecte différemment les populations, les plus pauvres étant aussi les moins mobiles³².

Une façon plus systématique de comparer extension de la pauvreté (augmentation du taux de pauvreté monétaire à 60 %) et approfondissement (accroissement de l'indicateur à 50 %) consiste à observer directement la variation de l'indicateur d'intensité de la pauvreté (carte 5).

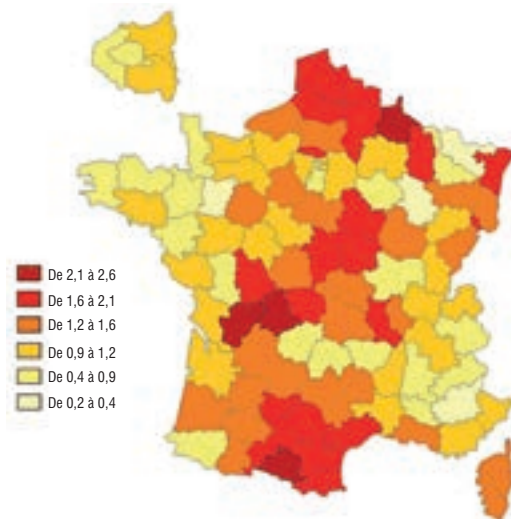
Carte 4

Variation du taux de pauvreté monétaire (50 %) par département entre 2007 et 2011 (en point de pourcentage)



Carte 5

Variation de l'intensité de la pauvreté par département entre 2007 et 2011 (en point de pourcentage)



Sources : INSEE, Revenus disponibles localisés.

Champ : Ménages fiscaux (hors ménages en communauté et sans-abri) dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Sources : INSEE, Revenus disponibles localisés.

Champ : Ménages fiscaux (hors ménages en communauté et sans-abri) dont le revenu déclaré est positif ou nul.

En moyenne, en France métropolitaine, cette intensité s'est accrue. Ce phénomène est particulièrement sensible dans les départements du Nord-Est, du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées. Mais cette intensification ressort aussi dans des départements ruraux du Centre-Ouest, qui n'apparaissaient pas dans les analyses antérieures.

La carte 5 fait aussi apparaître un certain contraste entre le Nord et les départements du pourtour méditerranéen. En 2007, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la partie nord du Languedoc-Roussillon connaissaient une intensité de la pauvreté particulièrement élevée. Inversement, le Nord de la France présentait une intensité de la pauvreté proche de la moyenne nationale.

32. Voir Clanché F., 2014, « Trente ans de démographie des territoires », *Insee Première*, n° 1483 et Davezies L., Korsu E., « Un essai de géographie de la pauvreté », *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2001-2002*, La Documentation française.

Les années de ralentissement économique et de suppression d'emplois ont conduit à un certain effacement de cet écart, le Nord se rapprochant du Sud-Est. Certaines analyses économiques suggèrent un effet possible de la composition de la population et de l'économie de ces deux régions. Le Nord est principalement composé de jeunes et de personnes actives, alors que le Sud-Est connaît une importante proportion de personnes âgées. La crise de l'emploi a pu affecter plus durement les premiers que les seconds. Par ailleurs, l'économie des départements du Nord repose principalement sur l'industrie et l'emploi salarié, alors que l'économie du Sud se compose davantage d'activité « présenteielle »³³ et d'emplois non salariés. Or, la crise a plus fortement affecté l'industrie, entraînant une importante destruction des emplois salariés et diminuant ainsi les revenus du travail.

Nécessité d'une observation géographique plus fine de la pauvreté

L'étude de la pauvreté au niveau départemental permet de mettre en lumière certaines disparités territoriales. Toutefois, la maille est trop large pour analyser précisément la pauvreté et les inégalités sociales, ainsi que les raisons de leur évolution. En effet, au sein d'un même département, il peut exister de fortes disparités qui ne sont pas visibles à ce niveau géographique. Il convient dès lors de mobiliser des outils d'analyse plus fine de la réalité économique et sociale, tels que ceux mis au point récemment par l'INSEE et qui ont permis de repenser l'action publique sur les territoires de la politique de la ville (encadré 3).

Encadré 3

Des données « carroyées » au service des politiques sociales

L'INSEE a récemment développé un outil permettant de disposer de données socio-économiques dites « carroyées ». Ces données fournissent des informations avec un maillage territorial fin de 1 km², voire 200 m² (en fonction de la taille de la population). L'avantage de cet outil est de fournir des renseignements indépendants des limites géographiques administratives qui ne correspondent pas forcément aux besoins de l'observation. Pour des raisons de secret statistique, ces carrés doivent contenir au minimum onze ménages fiscaux ; les données sont issues de la base Revenus fiscaux localisés (RFL) construite à partir des fichiers exhaustifs des déclarations de revenus des personnes physiques et de la taxe d'habitation. Ces données sont géolocalisées, puis appariées selon un maillage territorial approprié.

Avec cette base de données, il est possible de connaître le nombre d'individus selon la tranche d'âge, le nombre de ménages, la somme des revenus fiscaux par unité de consommation, ainsi que des informations sur les logements et leur statut d'occupation. Certaines variables sensibles sont « win-sorisées », c'est-à-dire que les valeurs supérieures ou inférieures à un seuil prédéfini sont ramenées à ce seuil. Par exemple, si le revenu fiscal par unité de consommation d'un ménage est supérieur au 8^e décile de la distribution, alors le revenu fiscal du ménage est rabaisé à ce seuil¹.

33. Labosse L., 2010, « Attractivité des territoires : 14 types de zones d'emploi », *La France et ses régions - Insee Références*, p. 41-51.

La vue ci-dessous permet de visualiser l'apport des données carroyées pour les politiques sociales et particulièrement telles qu'elles ont été utilisées en matière de refondation de la politique de la ville. La carte représente les quartiers prioritaires actuels et futurs de la politique de la ville : les cercles rouges marquent les délimitations des zones urbaines sensibles actuelles (ZUS) et en bleu les autres quartiers locaux de la politique de la ville. Les carreaux jaunes figurent les zones à faible revenu qui seront à la source des futurs quartiers de la politique de la ville. Dans cet exemple, les données carroyées permettent d'évaluer la pertinence des actuelles ZUS et de faire apparaître de nouvelles zones jusqu'alors en dehors de la politique de la ville, indépendamment des zonages administratifs.



1. INSEE, 2013, « Données carroyées à 200 mètres », www.insee.fr

Au total, cette démarche d'observation territoriale de la pauvreté et de l'exclusion sociale est restée essentiellement descriptive. D'autres analyses restent à faire pour mieux comprendre ce qui revient aux facteurs exogènes et aux politiques volontaristes menées localement.

En revanche, elle met en évidence la nécessité d'une solidarité territoriale : les départements les plus touchés par la pauvreté étant également les moins dotés en ressources.

Dégradation du marché du travail et renforcement de la pauvreté

Les chômeurs sont davantage touchés par la pauvreté

Résumé • En 2011, près de quatre chômeurs sur dix vivent sous le seuil de pauvreté monétaire, alors que c'est le cas de moins d'une personne sur dix en emploi. La part des chômeurs pauvres a fortement progressé avec la persistance de la crise.

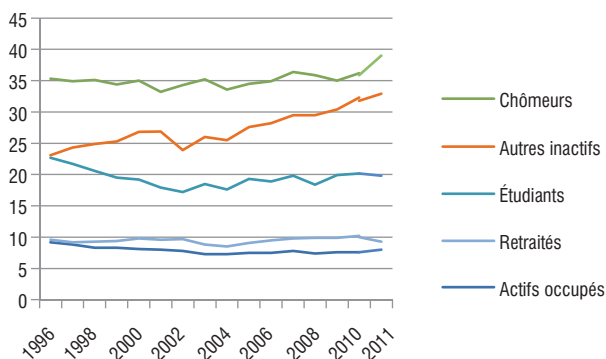
La récession a fortement dégradé la situation du marché du travail. En l'espace de quatre années, l'économie marchande a perdu un demi-million d'emplois, ce qui s'est traduit par une augmentation du chômage, notamment de longue durée.

La pauvreté touche davantage les chômeurs et les inactifs

Le taux de pauvreté varie selon la situation des individus vis-à-vis du marché du travail. Celui des personnes au chômage est structurellement plus élevé que pour le reste de la population (figure 5). Entre 1996 et 2009, il se situait autour de 35 %, mais il a augmenté en 2011 pour se situer à 39 %.

Figure 5

Taux de pauvreté au seuil de 60 % du niveau de vie médian selon l'activité BIT (*) (en %)



(*) À partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine.

Note : Le mode de calcul de la variable activité au sens du BIT a été modifié plusieurs fois au cours de la période observée, ce qui explique certaines évolutions heurtées (définition qui se base sur la semaine précédant l'enquête).

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004 ; INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2011.

Champ : Personnes âgées de 15 ans ou plus et vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas un étudiant. Le revenu déclaré du ménage est positif ou nul.

Depuis 2002, le taux de pauvreté des « autres inactifs » (hommes et femmes au foyer, personnes en incapacité de travailler...) a augmenté de 9 points de pourcentage passant de 24 % à 33 %. *A contrario*, la pauvreté des étudiants a diminué entre 1996 et 2002, passant respectivement de 22,7 % à 17,2 %, avant d'augmenter légèrement, puis de se stabiliser autour 20 %. Avec un taux inférieur à 10 %, la pauvreté des actifs occupés et des retraités est structurellement inférieure à celle du reste de la population. Hormis le poids de la crise sur la pauvreté des personnes au chômage, on ne note pas d'effet particulier du ralentissement économique sur les autres catégories de population qui enregistrent un niveau identique de pauvreté ou une tendance analogue à la période d'avant la crise.

Augmentation de la pauvreté des travailleurs en 2011

Résumé • Face à la crise, les entreprises se sont adaptées en recourant plus fréquemment aux contrats à durée déterminée de très courte durée. Ceci s'est traduit par une augmentation du taux de rotation de la main-d'œuvre et par une probabilité plus importante d'alternance de périodes de chômage et d'emploi. Le taux de pauvreté des travailleurs a augmenté entre 2010 et 2011.

Le taux de rotation sur le marché du travail augmente depuis 2008

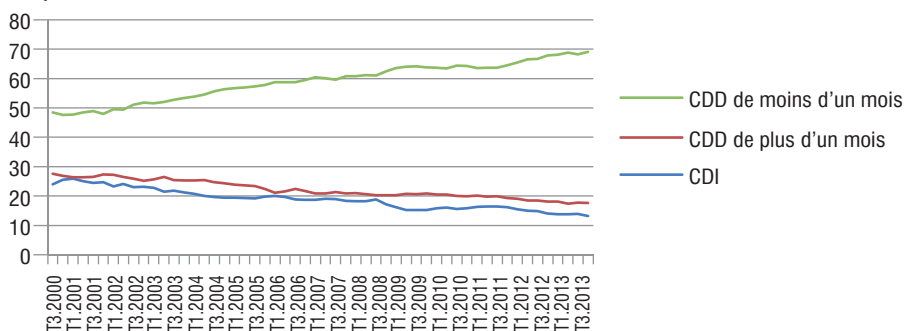
La structure des emplois sur le marché du travail a peu évolué au cours des années 2000. Les emplois salariés représentent aujourd'hui environ 88 % de l'emploi total et les emplois non salariés pèsent pour 12 %. Environ 87 % des personnes salariées sont en CDI, 9 % en CDD et le reste est réparti entre intérimaires et apprentis. Cependant, l'évolution récente de la structure des embauches illustre la modification du marché du travail durant la crise. Avant 2008, la part des embauches en CDD était relativement stable et légèrement supérieure à 70 %. Depuis, elle progresse continûment et atteint 82,8 % début 2013. La structure des embauches tend elle-même à se modifier. Au début des années 2000, les CDD de moins d'un mois représentaient 50 % des embauches (1,6 million), contre environ 70 % fin 2013 (3,8 millions) [figure 6].

Les jeunes de moins de 30 ans et les personnes de 50 ans et plus sont les plus touchés par cette précarisation du marché du travail. En 2012, la part des embauches en CDD pour ces catégories était respectivement de 82,6 % et 84,6 %³⁴. Il en est de même des ouvriers qualifiés (87,4 %) suivis des employés (83,7 %) et des professions intermédiaires (81,8 %).

34. Paraire X., 2014, « Les mouvements de main-d'œuvre en 2012 », *Dares Analyses*, n° 03.

Figure 6

Part des déclarations d'embauche selon la durée et le type de contrat de 2000 à 2013 (en %)



Note : Données corrigées des variations saisonnières (CVS).

Sources : Acoff - Urssaf.

Champ : Le champ couvre l'ensemble des déclarations préalables à l'embauche adressées aux Urssaf.

Conjointement à la hausse des embauches en CDD et à celle des contrats de moins d'un mois, le taux de rotation de la main-d'œuvre a lui aussi fortement augmenté. Si son niveau variait de 9 % à 11 % entre 2003 et 2008, il est passé d'environ 11 % en 2008 à environ 14 % au début 2013.

Conséquence de ces évolutions, avoir un emploi garanti de moins en moins d'échapper à la pauvreté (tableau 15). En 2011, 7,5 % des personnes en emploi disposaient d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Si les changements de méthodologie et d'enquête rendent difficile l'appréhension de l'évolution de cet indicateur, il semble toutefois que l'augmentation constatée depuis 2003 se soit accentuée en fin de période (+0,5 point de pourcentage entre 2010 et 2011).

Deux phénomènes peuvent expliquer cette évolution. Tout d'abord au niveau du ménage : la perte de revenu d'un des membres entraîne une baisse du niveau de vie du ménage. Deuxièmement, au niveau individuel, la diminution du temps de travail effectif au cours des douze derniers mois réduit les revenus.

Tableau 15

Évolution du taux de pauvreté des travailleurs de 2003 à 2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (*)	2009	2010	2010 (*)	2011
Taux de pauvreté de la population en emploi	5,4	6,0	5,9	6,4	6,6	7,0	7,0	7,1	7,0	7,5

(*) Ruptures de série dues à un changement d'enquête en 2008 et à l'utilisation de l'enquête Patrimoine à partir de 2010 pour mesurer les revenus du patrimoine.

Note : Les travailleurs sont définis selon le concept européen (personnes en emploi plus de la moitié de la période de référence, soit au moins sept mois sur douze).

Sources : INSEE, enquête SILC-SRCV pour les données de 2003 à 2007 ; INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2008 à 2011.

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

Par ailleurs, les difficultés rencontrées pour trouver un emploi se concentrent sur certains ménages déjà fortement touchés. Ainsi, la part des adultes vivant dans un ménage dont aucun des membres ne travaille ne fait que progresser depuis la crise. Elle est passée de 9,7 % en 2008 à 10,5 % en 2012.

L'augmentation du chômage touche principalement les jeunes et les moins diplômés

Résumé • Les jeunes et les personnes avec un niveau de diplôme inférieur ou égal au baccalauréat sont particulièrement touchés par le chômage. Une part importante des demandeurs d'emploi exercent une activité réduite.

Au deuxième trimestre 2012, 10,9 % de la population active était au chômage selon la définition du BIT³⁵, contre 7,5 %, début 2008. Cette évolution est d'autant plus marquante que la tendance était à la baisse depuis la fin 2005.

Encadré 4

Le Secours Catholique s'alarme de la dégradation de la situation de l'emploi des personnes accueillies

Dans son rapport d'activité publié en 2013¹, le Secours Catholique alerte sur les effets pervers de la dégradation du marché du travail sur la pauvreté. L'association qui, en 2012, est venue en aide à 1 431 000 personnes, soit 9 000 de plus qu'en 2012, fournit une étude des situations des personnes rencontrées.

De manière générale, l'association accueille un nombre grandissant de ménages avec enfants et de personnes de nationalité étrangère. La moitié des enfants accueillis vivent dans des familles monoparentales. Les personnes reçues par le Secours Catholique ont connu une baisse de leur niveau de vie entre 2011 et 2012 et la quasi-totalité d'entre elles (94 %) vivent sous le seuil de pauvreté.

Près de quatre personnes sur dix accueillies par l'association sont au chômage, contre 35,4 % en 2008. À l'inverse, le nombre de personnes en emploi a diminué ; il est passé de 20 % à 18,4 %. Les hommes sont plus touchés que les femmes par la réduction de l'activité. La part des couples dont les deux adultes n'ont pas de travail est en forte augmentation entre 2011 et 2012, et passe de 24 % à 27,3 %.

Les personnes en emploi ont vu leur situation se précariser entre 2008 et 2012. En effet, la part de celles ayant un contrat de travail à durée indéterminée et à temps plein est passée de 29,3 % à 25,7 %, soit une diminution de 3,6 points. À l'inverse, la part des personnes en CDD à temps plein est en augmentation, tout comme celle des personnes en emploi à temps partiel.

1. Secours Catholique, 2013, « Emploi : quelle place pour les plus pauvres ? ».

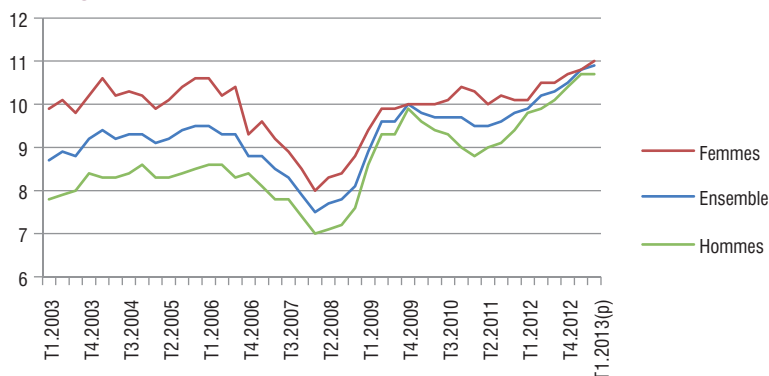
35. Selon la définition du BIT, une personne est considérée comme un chômeur si elle remplit les trois conditions suivantes :

- être sans emploi ;
- rechercher activement un emploi, c'est-à-dire avoir pris des dispositions spécifiques au cours d'une période récente spécifiée pour chercher un emploi salarié ou non-salarié ;
- être disponible pour travailler.

Cette augmentation s'accompagne d'une accentuation des inégalités face au chômage (encadré 4), même si, sur ce plan, l'écart entre la situation des femmes et celles des hommes s'est réduit (figure 7). En effet, la crise a plus fortement touché les emplois de l'industrie et les emplois intérimaires, majoritairement occupés par les hommes³⁶.

Figure 7

Taux de chômage au sens du BIT selon le sexe de 2003 à 2013 (en %)



(p) données provisoires.

Note : Données corrigées des variations saisonnières (cvs) en moyenne trimestrielle.

Sources : INSEE.

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

Au contraire, la situation des jeunes de 15 à 24 ans, structurellement plus touchés par le chômage que le reste de la population active, a été très sensible aux variations de la conjoncture économique. Le manque d'expérience professionnelle, les restrictions à l'embauche et la précarité de l'emploi sont les facteurs principaux qui jouent à leur encontre, malgré un niveau de formation en moyenne bien plus élevé³⁷. En 2007, moins d'un jeune de 15-24 ans sur cinq était au chômage. En 2012, près d'un jeune actif sur quatre est au chômage, contre moins d'un adulte sur dix. Toutefois, la majorité des jeunes suivent des études et sont donc considérés comme inactifs.

Au-delà de l'impact à court terme de la crise, l'enjeu est celui des traces que peut laisser une entrée sur le marché du travail dans un contexte défavorable. Les études disponibles montrent que l'effet négatif d'une entrée en période conjoncturelle défavorable est important et en particulier pour les moins diplômés³⁸. Si les plus âgés sont les moins exposés, depuis la crise, les entrées dans les

36. Beauvoir R. *et al.*, 2013, « Emploi, chômage, population active : bilan de l'année 2012 », *Dares Analyses* n° 037.

37. Minni C. et Pommier P., 2013, « Emploi et chômage des 15-29 ans en 2013 », *Dares Analyses* n° 073.

38. Barret C., Ryk F. et Volle N., 2014, « Enquête 2013 auprès de la Génération 2010 – Face à la crise, le fossé se creuse entre niveaux de diplôme », *Bref du Céreq* n° 319.

dispositifs de cessation anticipée d'activité se sont fortement réduites entraînant une augmentation sensible des taux d'activité des seniors³⁹. Or, la dégradation de la conjoncture économique a empêché le marché du travail d'absorber ce nombre croissant de travailleurs âgés. Ainsi, le taux de chômage des seniors est passé de 5 % à 7 % entre 2008 et 2012.

Les actifs ayant un niveau d'éducation faible ont aussi été parmi les plus touchés par la crise économique. Cela met à nouveau en évidence la protection importante que constitue le diplôme. En 2012, le taux de chômage des personnes dont le niveau de formation est inférieur au brevet des collèges s'élève à 16 %, soit 2,8 fois supérieur à celui des actifs ayant un niveau d'étude supérieur à bac +2 et sa progression a été rapide (+3,7 points de pourcentage en quatre ans).

Toutes les catégories socioprofessionnelles ne sont pas touchées de la même façon par le chômage. Les ouvriers connaissent le taux de chômage le plus élevé et la plus forte hausse. Leur taux de chômage est passé de 10,2 % en 2008 à 14,4 % en 2012. Après les ouvriers, ce sont les employés qui sont le plus touchés. En 2012, 10,3 % d'entre eux étaient au chômage ; soit une augmentation de 2,9 points de pourcentage par rapport à 2008 (7,4 %). Les cadres, professions libérales artisans, commerçants et chefs d'entreprise ont des niveaux de chômage assez proches, compris dans une fourchette allant de 3 % à 5,5 %. Ils ont également enregistré une hausse de leurs taux de chômage depuis le début de la crise, mais d'une ampleur moindre que pour les employés et les ouvriers. Les agriculteurs sont la catégorie socioprofessionnelle qui enregistre le plus faible taux de chômage et qui a connu la plus faible hausse entre 2008 et 2012 (+0,2 point de pourcentage).

La deuxième conséquence de la crise sur le marché du travail a trait à la diversification des formes du chômage. À côté du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A⁴⁰, qui a progressé de 66 % entre février 2008 et septembre 2013, pour atteindre alors un effectif de près de 3,3 millions, la crise a provoqué un accroissement important du nombre des demandeurs d'emploi exerçant des activités réduites (catégorie B⁴¹ et C⁴²), notamment celles dépassant 78 heures mensuelles. Au total, en septembre 2013, le nombre de ces demandeurs d'emploi dépasse 1 500 000 personnes.

39. Minni C., 2013, « Emploi et chômage des 55-64 ans en 2012 », *Dares Analyses* n° 083.

40. Les personnes en catégorie A correspondent aux demandeurs d'emploi qui sont tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi et qui n'ont exercé aucune activité au cours du mois.

41. 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).

42. La catégorie C correspond aux demandeurs d'emploi qui sont tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi et ayant exercé une activité réduite longue (c'est-à-dire de plus de 78 heures au cours du mois).

La durée du chômage augmente fortement avec la persistance de la crise

Résumé • La crise se traduit par une augmentation de l'ancienneté de chômage, et sa persistance s'accompagne de risques marqués d'exclusion du marché du travail.

L'augmentation des entrées au chômage engendre, dans un premier temps, une baisse de l'ancienneté moyenne d'inscription. Mais, la poursuite de la crise se traduit, dans un second temps, par un allongement de l'ancienneté moyenne. En septembre 2013, celle-ci atteignait 503 jours pour les demandeurs d'emploi, soit une augmentation de 120 jours par rapport à avril 2009.

Le nombre des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an en catégories A, B, C est, quant à lui, passé de un million en avril 2009 à deux millions en septembre 2013. La part des demandeurs d'emploi de plus de deux ans a connu une évolution semblable.

L'importance du phénomène atteste sa gravité puisque l'allongement de la durée de recherche d'emploi porte préjudice aux compétences et aux qualifications des travailleurs. Pour faire face aux risques d'exclusion du marché du travail qui en découlent, la question des formes de l'accompagnement des chômeurs se pose.

Le nombre de chômeurs non indemnisés est en augmentation

Résumé • Un nombre croissant de personnes s'est retrouvé au chômage suite à la dégradation du marché du travail. Cependant, certains chômeurs n'ont pas accès à des indemnités chômage. La part de ces personnes non indemnisées est en constante augmentation depuis le début de la crise.

La durée de la crise a entraîné une augmentation du nombre de chômeurs et donc de personnes susceptibles de bénéficier du système d'assurance chômage ou du régime de solidarité (ASS, AER...). Toutefois, parmi les demandeurs d'emploi, certains ne sont pas ou plus indemnisés. Le taux de personnes non indemnisées (demandeurs d'emploi de catégories A, B, C et personnes dispensées de recherche d'emploi) par l'assurance chômage ou le régime de solidarité a tout d'abord connu une nette diminution entre 2005 et 2008 (tableau 16) ; il est passé de 40,5 % à 38,3 %. Depuis 2009, le taux de demandeurs d'emploi non indemnisés a augmenté de manière significative. Entre 2009 et 2012, il est passé de 44,5 % à 48,2 %, soit une augmentation de 3,7 points de pourcentage. En septembre 2012, 2,4 millions de personnes n'étaient pas indemnisées par l'assurance chômage ou le régime de solidarité.

Fin septembre 2011, un peu moins de 30 % des personnes non indemnisées sont en fait indemnisables par l'assurance chômage⁴³. Trois cas de figure peuvent

43. C'est-à-dire un demandeur dont les droits à l'allocation sont ouverts.

expliquer qu'une personne indemnisable par l'assurance chômage ne perçoive pas d'allocations. Tout d'abord, le demandeur d'emploi exerce une activité réduite lui procurant des revenus trop élevés ou bien son temps de travail est trop important ; son allocation est alors suspendue et reportée. C'est le cas de 80 % des personnes non indemnisées, mais indemnisables⁴⁴. Ensuite, l'allocataire vient d'ouvrir ses droits à l'indemnisation, mais le paiement de son allocation n'a pas encore commencé ; c'est le cas de 17 % des non-indemnisés en septembre 2011⁴⁵. Enfin, le droit à l'indemnisation a été suspendu temporairement suite à une sanction ; ce cas de figure représente très peu de personnes.

Le nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B ou C non indemnisables par l'assurance chômage ou le régime de solidarité est passé de 1,4 million en 2009 à 1,7 million en 2012, soit une augmentation de 26 %. En 2011, il est possible de distinguer deux groupes de personnes non indemnisables. Pour 41 %, il s'agit d'individus qui ont connu une fin de droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et qui ne satisfont pas aux conditions nécessaires pour ouvrir les droits au régime de solidarité. Dans 45 % des cas, ce sont des personnes qui n'ont jamais été indemnisables par l'assurance chômage ou le régime de solidarité, depuis 1999, et qui ne justifient pas d'une période d'affiliation suffisante pour ouvrir un droit à l'assurance chômage⁴⁶. De manière générale, ces demandeurs d'emploi non indemnisables sont majoritairement des femmes (55 % contre 50 % pour les indemnisables), des jeunes de moins de 30 ans (40 % contre 30 % pour les indemnisables) et des personnes avec un niveau d'éducation inférieur au baccalauréat (58 % contre 57 % pour les indemnisables). La moitié des demandeurs d'emploi non indemnisables ont été inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi plus de deux ans au cours des cinq dernières années, et un tiers l'ont été plus de trois ans.

Tableau 16

Taux de demandeurs d'emploi non indemnisés par l'assurance chômage ou le régime de solidarité de 2000 à 2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009(*)	2010	2011	2012
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	44,5	46,1	47,9	48,2

(*) Rupture de série. Les données ne sont donc pas directement comparables avant et après cette rupture.

Note : Sur 2000-2009, les données sont au 31 décembre de l'année ; sur 2009-2012, les données sont au 30 septembre de l'année. Données brutes.

Sources : Pôle emploi (DEFM).

Champ : France métropolitaine jusqu'en 2009, puis France entière.

44. Fontaine M. et Grangier J., 2013, « Les demandeurs d'emploi indemnisables par le régime d'assurance chômage en 2011 », *Dares Analyses*, n° 012.

45. *Idem*.

46. Billaut A., Fontaine M. et Grangier J., 2013, « Les demandeurs d'emploi non indemnisables par le régime d'assurance chômage : les allocataires de l'ASS, de l'AER et les demandeurs d'emploi n'ayant aucun droit ouvert en 2011 », *Dares Analyses*, n° 013.

Les politiques d'accès aux droits fondamentaux : un état des lieux

Il est difficile d'aborder le sujet de l'accès aux droits sans appréhender celui du non-recours. Le rapport d'évaluation du Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ayant traité cette question en profondeur et proposé des pistes de réflexion⁴⁷, l'ONPES, sans revenir sur ce point, propose de centrer son propos sur les difficultés que peuvent rencontrer certains allocataires à accéder aux prestations dont ils sont potentiellement bénéficiaires. Cette réflexion se situe dans la continuité de son précédent rapport, où avaient été pointés les effets de la crise sur les aides sociales. L'ONPES avait notamment mis en garde contre les difficultés d'absorption des nouveaux arrivants par les dispositifs concernés. Le rapport avait également souligné les difficultés liées à la gestion de personnes qui sont allocataires des aides sociales depuis longtemps et qui auraient besoin d'un soutien spécifique.

Les politiques d'accès aux droits que nous traitons ici concernent l'éducation, le logement et la santé au regard des plus exclus.

La part des jeunes sortant du système scolaire reste élevée

Résumé • La crise n'a pas eu d'effet notable sur le niveau des jeunes ayant quitté le système scolaire. Le taux de sortants à faible niveau de qualification est resté important. Entre 2004 et 2012, il varie entre 12,1 % et 11,6 %, avec un point bas en 2008 (11,5 %). Toutefois, le taux de chômage de ces jeunes a fortement progressé entre 2007 et 2012.

Le niveau de diplôme est un élément essentiel lors de l'insertion sur le marché du travail. Cela est d'autant plus vrai lorsque la conjoncture économique est dégradée. En 2012, le taux de chômage des jeunes ayant achevé leurs études entre un et quatre ans auparavant, et ayant un niveau d'éducation inférieur ou égal au brevet des collèges était cinq fois supérieur à celui des diplômés de l'enseignement supérieur⁴⁸. En 2012,

47. Chérèque F. et Vanackere S., 2014, « Évaluation de la 1^{re} année de mise en œuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », Inspection générale des affaires sociales.

48. Minni C. et Martinelli D., 2013, « Face à la crise, le diplôme protège du chômage et favorise l'accès à la formation continue », *Formations et emploi - Insee Références*, p. 9-19.

près de 47 % de ces jeunes actifs, avec peu ou sans diplôme, étaient au chômage un à quatre ans après la sortie de leurs études.

Le taux de sortants du système scolaire à faible niveau de qualification est resté stable entre 2004 et 2012 (entre 11,6 % et 12,6 %) (tableau 17).

Par ailleurs, une récente étude⁴⁹ montre que les jeunes ayant quitté le système scolaire sans diplôme sont principalement de jeunes hommes (63 %), et que ceux issus de milieux défavorisés ou de l'immigration sont surreprésentés parmi cette population.

Tableau 17

Taux de sortants du système scolaire à faible niveau de qualification de 2000 à 2012 (en %)

	2000	2001	2002	2003(*)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de sortants du système scolaire à faible niveau de qualification	13,3	13,5	13,4	12,4	12,1	12,2	12,4	12,6	11,5	12,2	12,6	12	11,6

(*) Rupture de série.

Sources : Eurostat.

Champ : France métropolitaine.

Le décrochage scolaire constitue une préoccupation majeure des pouvoirs publics. Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), créé en 2009, répond à cette préoccupation. Son objectif est de financer des actions innovantes en faveur des jeunes, de sélectionner des projets expérimentaux et de procéder à leur évaluation. Les premiers résultats des expérimentations fournissent des informations permettant de mieux comprendre ce phénomène⁵⁰ et pointent en particulier son lien avec l'origine sociale des jeunes décrocheurs qui proviennent plus fréquemment de milieux sociaux défavorisés et connaissent des difficultés précoces. Le projet *Accompagnement partenarial d'itinéraires personnalisés d'accès à la qualification*⁵¹ relève trois raisons au décrochage : une orientation jugée insatisfaisante précédée par un ou plusieurs redoublements, une combinaison entre difficultés familiales prononcées et absentéisme fréquent, un ensemble de difficultés plus large – de santé, familiales, d'orientation.

Les différentes expérimentations montrent également qu'une implication régulière des parents réduit le décrochage scolaire.

49. Le Rhun B., Martinelli D., Minni C. et Recotillet I., 2013, « Origine et insertion des jeunes sans diplôme », *Formations et emploi - Insee Références*, p. 23-32.

50. FEJ, 2013, « Décrochage scolaire », *Premiers enseignements des expérimentations. Synthèses thématiques 2013*, p. 29-44. www.expérimentation.jeunes.gouv.fr

51. *Idem*.

La crise rend plus difficile l'accès au logement

Résumé • Les difficultés financières des ménages, ainsi que l'augmentation continue des loyers et des charges, se sont traduites par une augmentation de la part des ménages dont les dépenses de logement sont supérieures à 40 % de leurs revenus. Parallèlement, le nombre de bénéficiaires de l'allocation logement a fortement augmenté depuis 2008.

Le logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages

Avec la persistance de la crise, la part des ménages dont les dépenses nettes de logement sont supérieures à 40 % est en forte progression. Entre 2008 et 2011, elle est passée de 7,6 % à 8,6 % (tableau 18). Cela s'explique par la hausse des coûts du logement et des charges (encadré 5), conjuguée à la baisse du niveau de vie des ménages les plus modestes.

Tableau 18

Part des ménages ayant des dépenses nettes en logement supérieures à 40 % de leurs revenus (avant taxes et impôts)

	2008	2009	2010	2011
Part des ménages ayant des dépenses en logement supérieures à 40 % de leurs revenus	7,6	8,0	8,9	8,6

Sources : SRCV 2008 à 2011.

Champ : France métropolitaine.

Encadré 5

La précarité énergétique

Selon la définition retenue, la précarité énergétique concernerait entre 2,4 et 3,8 millions de personnes en 2006¹, soit 10 % à 15 % de la population métropolitaine.

L'estimation du nombre de ménages en situation de précarité énergétique se base sur le prix de l'énergie, le niveau de performance énergétique du bâti et des ressources des ménages. Ces différents indicateurs ont connu des évolutions qui laissent présumer une augmentation du nombre de ménages en situation de précarité énergétique². Du fait de différents facteurs :

- les prix de l'énergie ont progressé de 14 % à 16 % selon l'énergie considérée et le type d'abonnement dont dispose les ménages ;
- le revenu disponible des ménages des trois premiers déciles n'a connu qu'une augmentation de 6 % à 7 % ;
- la majorité des actes de rénovation à portée énergétique engagés en France ne profitent pas aux ménages les plus modestes. Il est possible que le nombre de ménages dans cette situation soit sous-estimé en raison des comportements d'auto-restriction qui apparaissent lorsqu'un ménage décide de réduire sa consommation d'énergie à cause de difficultés budgétaires. D'après de récents travaux³, l'écart entre consommation observée et consommation théorique pour un logement chauffé à 19°C peut atteindre 60 %. En prenant en compte les comportements d'auto-restriction, la part des ménages en précarité ou en vulnérabilité énergétique serait alors de 20 %.

Plusieurs dispositifs ont été mis en place pour lutter contre le phénomène de précarité énergétique. En 2005, les « tarifs de première nécessité » (TPN) sont entrés en vigueur. Ils fournissent une tarification spéciale pour les usagers d'électricité disposant de faibles ressources. Concernant le gaz naturel, il faut attendre août 2008 et l'entrée en vigueur du « tarif spécial de solidarité » (TSS) pour que les personnes bénéficiant de l'aide pour l'acquisition d'une assurance complémentaire santé (ACS) puissent également avoir un tarif réduit sur le gaz. Fin 2012, environ 1,1 million de ménages bénéficiaient du TPN et 0,5 million du TSS. Il existe aussi comme aide, les fonds solidarité logement par lesquels les départements aident les administrés *via* les services sociaux à payer leurs charges liées au logement. Enfin, le programme d'aide à la pierre « Habiter Mieux » de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et les actions volontaires des fournisseurs d'énergie complètent ces dispositifs⁴.

1. Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), 2013, « La précarité énergétique en France, une question de grande actualité : contribution pour le débat national sur la transition énergétique », *Note n°1*. www.ademe.fr
2. BURGEAP, 2014, « Étude particulière relative aux actions des fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique », ONPE-ONPES.
3. Allibe B., 2013, « Modélisation des consommations d'énergie du secteur résidentiel français à long terme », Thèse soutenue en 2012 à l'EHESS.
4. *Lettre de l'ONPES N° 1*, 2014.

Le nombre de bénéficiaires des allocations logement augmente depuis 2008

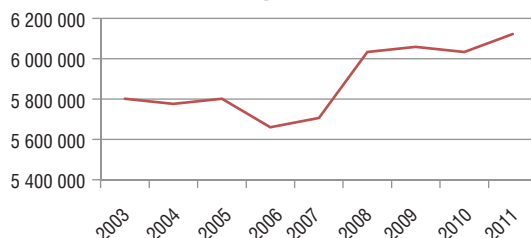
Les aides aux logements jouent un rôle essentiel dans la réduction du taux d'effort des ménages, qui mesure le rapport entre la dépense de logement et le revenu de ce ménage. Dans un précédent rapport, l'ONPES avait montré que ces aides avaient, en termes de redistribution, un impact aussi important que les minima sociaux⁵². Entre 2008 et 2011, les dépenses d'allocations logement sont passées de 14,6 milliards d'euros à 15,7 milliards d'euros, soit une progression de 7,6 %⁵³.

Si, entre 2003 et 2006, le nombre de bénéficiaires des allocations a diminué, il a ensuite connu une augmentation continue jusqu'en 2011, où il atteint plus de 6,1 millions de personnes. L'augmentation a été particulièrement forte entre 2007 et 2008 (+5,7 %) (figure 8). Un peu plus de 40 % des bénéficiaires de l'allocation logement perçoivent l'aide personnalisée au logement (APL). Les personnes qui perçoivent l'allocation de logement à caractère social représentent 37 % des bénéficiaires, alors que celles touchant l'allocation logement à caractère familial pèsent environ 21 %.

52. Rapport ONPES 2003-2004.

53. Sources : CNAF, fichier Fileas.

Figure 8

Nombre de bénéficiaires des allocations logement entre 2003 et 2011

Note : Les allocations logement incluent l'allocation de logement à caractère familial, l'allocation de logement à caractère social et l'aide personnalisée au logement.

Sources : CNAF, fichier Fileas - données comptables.

Champ : France.

En 2012, 103 000 adultes ont, au moins une fois, bénéficié des services d'hébergement ou de restauration

Le nombre d'utilisateurs des services d'hébergement et de repas chaud sont en nette progression. Il est passé de 85 400 à 103 100 entre 2001 et 2012, soit une augmentation de près d'un tiers. En 2012, plus des trois quarts d'entre eux étaient sans domicile, soit 81 000 personnes. Le nombre d'enfants accompagnant les personnes sans domicile a crû très fortement en dix ans (tableau 19).

Tableau 19

Utilisateurs des services d'hébergement et de repas chaud dans les agglomérations de 20 000 habitants ou plus

	En janvier-février 2012			Évolution 2001 à 2012 (en %)		
	Francophones	Non-francophones	Ensemble	Francophones	Non-francophones	Ensemble
Ensemble des utilisateurs adultes	85 400	17 700	103 100	+ 22	+ 70	+ 29
dont : sans-domicile adultes	66 300	14 700	81 000	+ 34	+ 127	+ 44
<i>Français</i>	38 100	0	38 100	+ 11	nd	+ 11
<i>Étrangers</i>	28 200	14 700	42 900	+ 88	+ 127	+ 100
Enfants accompagnant les sans-domicile adultes	21 400	8 600	30 000	<i>nd</i>	<i>nd</i>	+ 40

nd : donnée non disponible.

Lecture : Entre fin janvier 2012 et début mars 2012, 85 400 adultes francophones ont utilisé les services d'hébergement et de repas chauds dans les agglomérations de 20 000 habitants ou plus de France métropolitaine. Parmi eux, 66 300 étaient sans domicile ; ils étaient accompagnés de 21 400 enfants. Parmi les adultes francophones, on comptait 38 100 Français et 28 200 étrangers.

Sources : INED, INSEE, Enquêtes auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distributions de repas 2001 et 2012.

Champ : Personnes francophones de 18 ans ou plus des agglomérations de plus de 20 000 habitants en France métropolitaine.

Les personnes sans domicile sont plutôt jeunes : 26 % sont âgés de 18 à 29 ans, alors que cette tranche d'âge ne représente que 19 % des adultes occupant un logement ordinaire⁵⁴. Près de deux sans-domicile sur cinq (38 %) sont des femmes et 40 % sont des étrangers francophones.

En 2012, environ 50 % des sans-domicile ont bénéficié d'un hébergement collectif. Parmi eux, 11 % ont occupé un hébergement qu'il fallait quitter le matin et 35 % un hébergement où l'on peut rester dans la journée. Environ 40 % des personnes qui ont bénéficié d'un hébergement collectif disposaient d'une chambre individuelle.

Selon les déclarations des sans-domicile ayant eu un logement personnel, les principaux motifs avancés pour expliquer un départ de leur logement sont la séparation d'avec leur conjoint et l'impossibilité de payer le loyer ou les charges.

L'accès aux soins se dégrade

Résumé • Malgré une augmentation du nombre de bénéficiaires de la CMU, de la CMU-C et de l'ACS, un nombre croissant de personnes, et en particulier celles dont le niveau de vie est le plus modeste, ont renoncé à se soigner pour raisons financières.

Un nombre de bénéficiaires de la CMU, CMU-C et ACS en augmentation

La CMU permet aux personnes résidant en France et n'ayant pas ouvert de droits à l'Assurance maladie de bénéficier de prestations en nature du régime général, dans les mêmes conditions que les autres assurés. Le nombre de bénéficiaires de la CMU a fortement progressé au cours de la crise. Il est passé, entre 2008 et 2010, de 1,4 million à 2,1 millions, soit une augmentation de 47 %. À partir de 2011 cette hausse s'est nettement ralenti (environ 30 000 personnes supplémentaires bénéficient chaque année de la CMU).

La CMU-C permet aux personnes résidant en France, dont les revenus sont inférieurs au plafond en vigueur, de bénéficier de la prise en charge gratuite de la part complémentaire des dépenses de santé. Le nombre de bénéficiaires de la CMU-C est resté relativement stable entre 2006 et 2012 autour de 4,4 millions de bénéficiaires, malgré une légère diminution en 2008 et 2009 (figure 9). Les moins de 20 ans représentent environ 44 % des bénéficiaires de ce dispositif (France métropolitaine), contre 4,6 %⁵⁵ des plus de 60 ans. En 2012, le taux de non-recours à la CMU-C était estimé entre 21 % et 34 % (France métropolitaine)⁵⁶.

Les refus de soins des bénéficiaires de la CMU restent importants. À Paris en 2009, environ un quart des demandes de rendez-vous médicaux ont été refusés au motif

54. Yaouancq F. *et al.* 2013, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », *Insee Première*, n° 1455.

55. Fonds CMU, 2013, « Rapport d'activité 2012 ».

56. Chérèque F. et Vanackere S., 2014, « Évaluation de la 1^{re} année de mise en œuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », Inspection générale des affaires sociales.

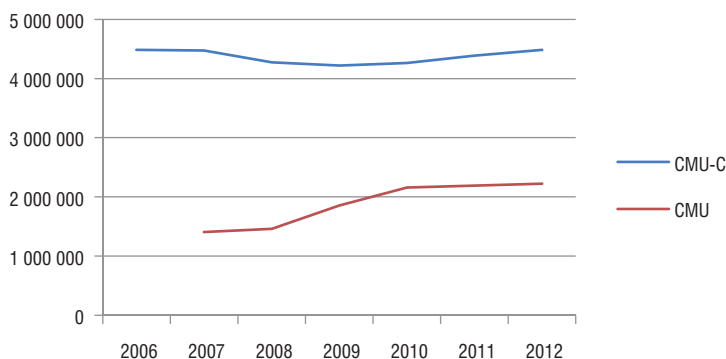
que la personne était bénéficiaire de la CMU⁵⁷. Ce taux monte à près de 40 % pour des spécialités comme la gynécologie ou les soins dentaires (31 %). En zone rurale, le taux de refus est plus faible pour les bénéficiaires de la CMU-C.

L'aide pour l'acquisition d'une assurance complémentaire santé (ACS) permet de lisser les effets de seuil de la CMU-C. Ainsi, les personnes résidant en France, dont les ressources sont comprises entre le plafond de ressources de la CMU-C et ce même plafond majoré de 35 %, peuvent bénéficier de cette aide. Le montant de celle-ci augmente avec l'âge du bénéficiaire (de 100 euros pour les moins de 16 ans à 500 euros pour les plus de 60 ans).

Les bénéficiaires de l'ACS sont en constante augmentation depuis 2006. Leur nombre est passé d'environ 360 000 en 2006 à 935 000 en 2012, soit 2,6 fois plus, suite à la hausse du plafond d'éligibilité. Toutefois, le taux de non-recours reste très élevé. Il est compris entre 57 et 70 % de la population éligible en 2012⁵⁸.

Figure 9

Nombre de bénéficiaires de la CMU et de la CMU-C



Sources : Fonds CMU.

Champ : France entière.

En 2010, près d'une personne sur six renonce pour des raisons financières à se soigner

Avec la crise on assiste à une augmentation du taux de renoncement aux soins pour raisons financières. En 2010 ce taux était d'un peu plus de 15 % contre 14,2 % en 2006 (tableau 20). Concernant les bénéficiaires de la CMU-C, 20,4 % déclaraient avoir renoncé à des soins pour raison financière au cours de l'année 2010⁵⁹.

57. Despres C., Guillaume S. et Couralet P.E., 2009, « Le refus de soins à l'égard des bénéficiaires de la Couverture maladie universelle complémentaire à Paris : une étude par testing auprès d'un échantillon représentatif de médecins (omni-praticiens, gynécologues, ophtalmologues, radiologues) et de dentistes parisiens », Paris, Fonds CMU – IRDES.

58. Chérèque F. et Vanackere S., 2014, « Évaluation de la 1^{re} année de mise en œuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », Inspection générale des affaires sociales.

59. *Idem*.

Tableau 20

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

	2000	2002	2004 (*)	2006	2006(**)	2008	2010
Taux de renoncement aux soins pour raisons financières	15,4	11,2	13,3	14,1	14,2	15,4	15,1

(*) Modification de la question à partir de 2004.

(**) Ajout d'un échantillon complémentaire d'allocataires de la CMU en 2006.

Sources : IRDES-enquêtes SPS, calcul IRDES.

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

Le renoncement aux soins décroît avec l'augmentation du niveau de revenu. Ainsi, 25,4 % des personnes appartenant au 1^{er} quintile de niveau de vie⁶⁰ renoncent à des soins pour des raisons financières⁶¹ contre environ 7 % de celles appartenant au 5^e quintile. Les familles monoparentales sont les plus touchées par ce phénomène (24,6 %) alors que les personnes âgées le sont moins. Enfin 18,4 % des femmes renoncent aux soins pour raisons financières contre 11,5 % des hommes.

La CMU-C joue un rôle important pour l'accès à la santé des plus démunis. En effet, 32,6 % des personnes ne bénéficiant ni d'une couverture complémentaire (CC) ni de la CMU-C renoncent à des soins pour des raisons financières, contre 20,4 % des bénéficiaires de la CMU-C et 14,7 % des personnes protégées par une couverture privée⁶².

Les données associatives laissent à penser que le taux de renoncement aux soins a augmenté dans les dernières années (encadré 6).

Encadré 6**L'accès aux soins des plus pauvres se détériore selon Médecins du Monde**

Médecins du Monde dispose de vingt centres d'accueil, de soins et d'orientation en France, dont le taux de fréquentation augmente constamment depuis le début de la crise. En 2012, ces centres ont accueilli plus de 30 000 personnes pour 63 000 consultations, avec une augmentation de 3,7 % du nombre de patients par rapport à 2011 et de 24 % depuis 2008.

Il s'agit majoritairement d'hommes (60,7 %), de personnes souvent originaires d'Afrique subsaharienne (25,8 %), du Maghreb (23,2 %) et de l'Union européenne (17,9 %). Elles sont en situation de grande précarité : 98,1 % vivent sous le seuil de pauvreté et près de la moitié d'entre elles connaissent des conditions de logement précaires. La moyenne d'âge de consultation est de 33 ans, mais les mineurs sont en augmentation préoccupante depuis 2007 (+60 %).

Le rapport de Médecins du Monde indique qu'en 2012, 43 % des patients ayant des problèmes de santé auraient dû être traités plus tôt contre 38 % en 2011. Enfin, 22 % des patients déclarent avoir renoncé à des soins au cours des douze derniers mois.

60. Le premier quintile de niveau de vie va de 0 à 876 euros par mois.

61. Dourgnon P *et al.*, 2012, « Enquête sur la santé et la protection sociale 2010 », *Les rapports de l'IRDES*, n° 553.

62. Chérèque F. et Vanackere S., 2014, *op.cit.*

Les personnes les plus modestes consacrent une part plus importante de leur revenu à se soigner que le reste de la population

L'outil de microsimulation Omar⁶³ permet d'estimer le reste à charge moyen annuel des ménages selon leur niveau de vie. Il prend en compte l'ensemble des remboursements (Assurance maladie et couverture maladie complémentaire). Ce reste à charge était de 178 euros en 2008 pour les personnes appartenant au 1^{er} décile et de 576 euros pour celles appartenant au dernier décile. Néanmoins, si l'on s'intéresse au taux d'effort par niveau de vie, il apparaît clairement que ce sont les ménages les plus pauvres qui ont le taux d'effort le plus important. Ainsi, celui des personnes du 1^{er} décile de niveau de vie est de 1,6 %, alors qu'il n'est que de 0,7 % pour le 10^e décile (tableau 21).

Tableau 21

Reste à charge annuel moyen après remboursement de soins et de médicaments par ménage et taux d'effort, par décile de niveau de vie en 2008

Niveau de vie	Reste à charge final (en euros)	Taux d'effort correspondant (en %)
1 ^{er} décile	178	1,6
2 ^e décile	266	1,5
3 ^e décile	243	1,2
4 ^e décile	275	1,2
5 ^e décile	292	1,1
6 ^e décile	336	1,1
7 ^e décile	331	0,9
8 ^e décile	362	0,9
9 ^e décile	378	0,8
10 ^e décile	576	0,7

Lecture : En 2008, en prenant en compte l'ensemble des remboursements (Assurance maladie et couverture maladie complémentaire), un ménage appartenant au premier décile de niveau de vie devait s'acquitter de 180 euros en moyenne pour le financement direct de ses dépenses de santé. Rapporté au revenu disponible, ce montant représente un taux d'effort de 1,6 %.

Champ : Ménages ordinaires, France métropolitaine ; dépenses présentées au remboursement de l'Assurance maladie.
Sources : Ines-Omar 2008.

Conclusion

En première approche on peut donc indiquer que, depuis 2008, l'économie et la société française sont aux prises avec un ralentissement d'activité et des pertes d'emplois d'une ampleur et d'une durée sans commune mesure avec les phases récessives antérieures. Les données disponibles pour le suivi de la pauvreté et de l'exclusion jusqu'en 2011, et dans certains cas 2012, permettent aujourd'hui de prendre une mesure plus précise de l'impact de cette crise pour les plus vulnérables.

63. Lardellier R., Legal R., Raynaud D., Vidal G., 2012, « Dépenses de santé et restes à charge des ménages : le modèle de microsimulation Omar », DREES, *Document de travail, Série sources et méthodes*, n° 34.

La crise a d'abord eu pour conséquence une extension significative des ménages pauvres, mesurée par le taux de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian : environ 700 000 personnes supplémentaires en quatre ans, soit près d'un point de pourcentage. Le présent rapport montre que ce ne fut pas seulement l'effet de la dégradation profonde du marché du travail. L'accroissement des inégalités des revenus primaires, incomplètement corrigées par le jeu de la redistribution sociale et fiscale, y a également pris sa part.

Cependant, les statistiques relatives à la pauvreté monétaire délivrent un autre message : celui d'un approfondissement de ce phénomène reflété par le fait que l'accroissement de la pauvreté, entre 2007 et 2011, se situe entièrement au-dessous du seuil de pauvreté monétaire relative au seuil de 50 %. Cette tendance corrobore les messages d'alerte émanant des associations en charge de l'accueil des personnes les plus vulnérables. La visibilité accrue de la pauvreté n'est pas un phénomène circonstanciel. Elle reflète une évolution profonde et générale depuis 2008.

Extension, mais aussi approfondissement des situations de pauvreté. Ce phénomène s'observe également à l'échelle des départements, mais sous des formes très diverses, reflétant la variété des structures démographiques et d'emploi, comme des mouvements migratoires dans les territoires français. Cela souligne la nécessité de « stratégies régionalisées et départementalisées » dont le rapport remis au gouvernement récemment par François Chérèque s'était déjà fait l'avocat. Pour autant, il ne faut pas négliger le besoin accru d'une solidarité nationale. Les cartes territoriales pour la période 2007-2011, que ce rapport de l'ONPES développe davantage que les précédents, mettent en relief le défi majeur auquel sont confrontés une dizaine de départements. Ils sont à la fois les moins dotés en ressources au sens du Produit intérieur brut par tête, et connaissent les situations de pauvreté les plus profondes et les plus étendues. Il s'agit des départements du Nord, de la Meurthe et Moselle, de la Haute-Vienne, de la Corse, ainsi que de l'ensemble des départements de la région Languedoc-Roussillon. La crise a par ailleurs mis en évidence une vulnérabilité nouvelle face aux risques d'augmentation de la pauvreté en Île-de-France et dans le quart nord-est du pays, en contraste avec le Grand Ouest et les départements de la frontière sud-est, qui paraissent avoir mieux résisté.

La détérioration structurelle du marché du travail (doublement du chômage de longue et de très longue durée, entre fin 2007 et fin 2013, accroissement des embauches en contrat précaire, ralentissement des rythmes de sortie des minima sociaux pour les personnes d'âge actif) a pesé largement sur l'approfondissement de la pauvreté. Cet approfondissement s'est opéré soit au travers de l'augmentation de la population au chômage, et parmi elle des demandeurs d'emploi non indemnisés (près de 50 % en 2012) car non éligibles à ces indemnités, soit par l'accroissement des personnes d'âge actif ayant perdu l'espoir ou la capacité de revenir sur le marché du travail. Cette transformation lente du chômage en exclusion « définitive » du marché du travail causée actuellement par la durée de la crise constitue l'une des causes majeures du risque d'irréversibilité de la pauvreté.

Dans ce contexte, on réalise combien sont importants les dispositifs qui garantissent par principe l'accès aux services et biens essentiels. Les quelques indicateurs

suis par le tableau de bord de l'ONPES en confirment le rôle crucial en ces temps critiques.

À l'approfondissement de la pauvreté correspond aussi une augmentation notable, depuis 2007, du nombre des allocataires des minima sociaux, de l'allocation personnalisée au logement (APL) et des divers dispositifs d'aide à l'accès aux soins. Cet accroissement est parfois considérable : entre 2007 et 2011, le nombre des allocataires de l'APL a augmenté de 5 %, ceux du RSA socle ou assimilé de 14 %, ceux de la CMU-C de 40 %. Ces données illustrent la réactivité du système des aides et minima sociaux sous condition de ressources. Mais elles signalent aussi à l'opinion et aux pouvoirs publics deux questions majeures qui doivent absolument retenir l'attention et recevoir des réponses nouvelles :

- un pareil accroissement des ayants droit ou des personnes accueillies met à l'épreuve l'organisation, les ressources humaines et financières du système public et associatif de soutien aux plus démunis. C'est ainsi qu'à bon droit sont posées, par exemple, les questions de la quantité, de la qualité du travail social et de son organisation territoriale ;
- ce système n'est manifestement pas en situation de lutter efficacement contre les risques d'irréversibilité qui résultent à la longue de l'éloignement du travail vécu par une proportion importante des personnes inactives qui ne sont ni au chômage, ni à la retraite. L'augmentation de la pauvreté de ces personnes est l'un des phénomènes les plus significatifs de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion dans notre pays. Commencé dès le milieu de la décennie 2000, il s'est accentué avec la crise. La prolongation de celle-ci ne devrait pas, au contraire, être le prétexte de renoncer à le combattre.

Le constat effectué par l'ONPES ne porte que jusqu'en 2011 /2012, contrairement à celui du rapport remis au gouvernement par François Chérèque, qui s'attache, avec une grande précision, au suivi des mesures engagées sur la période 2013-2017 par le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. Des conclusions qui précèdent, on doit garder le sentiment de la pertinence des mesures de ce Plan qui visent à assurer l'accès effectif aux droits. Mais elles soulignent aussi qu'il faudra faire davantage si l'on veut conjurer les risques d'irréversibilité et prévenir ceux de grande pauvreté. Ce n'est pas seulement une affaire de dépenses publiques, mais aussi de mobilisation de la société elle-même.

PARTIE II

La stratégie européenne de lutte contre la pauvreté au défi de la crise

Les ambitions initiales d'une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté

En 2010, les États membres se sont fixé des objectifs nationaux modestes au regard de l'objectif européen

Résumé • En 2010, l'Union européenne s'était fixé un objectif de réduction d'au moins 20 millions du nombre personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale à l'horizon 2020. Les États membres avaient retenu des objectifs nationaux différents tant du point de vue de l'effort recherché que des populations concernées. Dès cette époque, la somme des objectifs nationaux, de l'ordre de 12 à 15 millions, ne permettait pas d'atteindre l'objectif visé au plan européen.

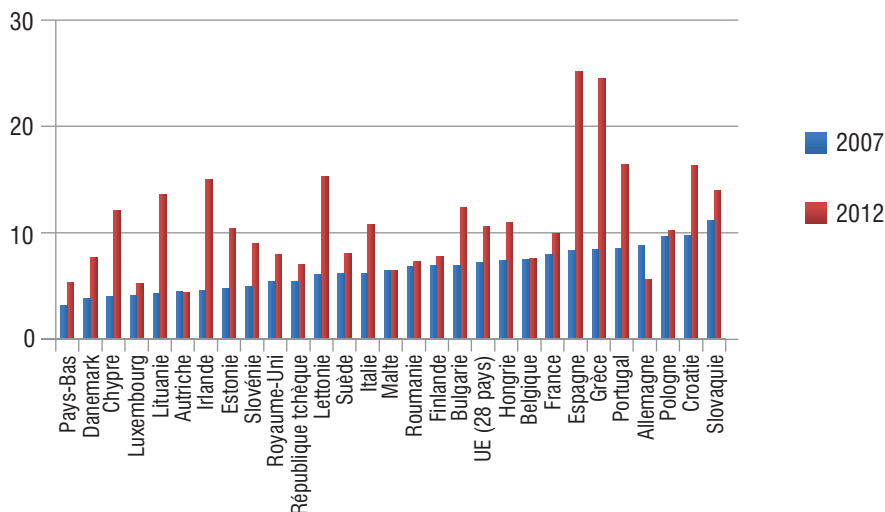
Une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La détérioration de la conjoncture économique due à la crise financière s'est traduite par une forte dégradation du marché du travail européen. Entre 2007 et 2012, tous les pays ont connu une augmentation de leur taux de chômage, à l'exception de l'Autriche et de l'Allemagne (figure 10). L'augmentation du nombre de chômeurs a entraîné un appauvrissement des populations les plus vulnérables, faisant basculer un grand nombre d'entre elles dans la pauvreté.

Pour endiguer les effets de la crise et renforcer l'Union européenne, le Conseil européen a adopté en juin 2010 la stratégie Europe 2020 (encadré 7). Celle-ci fixe plusieurs objectifs à atteindre à l'horizon de dix ans. Elle intègre notamment un objectif de réduction d'au moins 20 millions le nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, soit une diminution d'environ 17 % par rapport au niveau de 2008 (année de référence)⁶⁴.

64. Il existe un décalage de deux années pour la disponibilité des données. Ainsi, quand l'objectif de réduction de la pauvreté a été fixé en 2010, seules les données collectées en 2008 étaient disponibles. En 2020, qui est l'année cible, les données seront celles de 2018.

Figure 10

Taux de chômage entre 2007 et 2012 (en %)

Note : Rupture de série pour l'Irlande, Chypre, Pologne, Pays-Bas, Belgique, Bulgarie, République Tchèque, Lettonie, Portugal et Slovaquie.

Sources : Eurostat, date d'extraction 17/02/2014.

Encadré 7**La stratégie Europe 2020**

Le 17 juin 2010, le Conseil européen adoptait la nouvelle stratégie, Europe 2020, pour « l'emploi et une économie intelligente, durable et inclusive ». Celle-ci doit fournir aux États membres une stratégie de coordination commune des politiques économiques sur dix ans. Cette stratégie prend le relais de celle de Lisbonne qui avait été adoptée en 2000, puis révisée en 2005.

La stratégie Europe 2020 ambitionne de doter l'Union européenne d'une économie fondée sur la croissance intelligente dont les bases sont la connaissance, l'innovation, le respect de l'environnement et l'emploi. Dans ce cadre, l'Union européenne s'est fixé cinq objectifs à atteindre en 2020 :

- 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait être en emploi ;
- 3 % du PIB des pays de l'UE devrait être investi dans la recherche et le développement ;
- les objectifs « 20/20/20 » en matière de climat et d'énergie devraient être atteints (y compris le fait de porter à 30 % la réduction des émissions de gaz à effet de serre si les conditions adéquates sont remplies) ;
- le taux d'abandon scolaire devrait être ramené à moins de 10 %, et au moins 40 % des jeunes générations devraient obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur ;
- réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

La stratégie Europe 2020 ne se limite pas à fixer des objectifs. Elle intègre également sept initiatives phares alliant les efforts des autorités nationales et de l'UE :

- *La stratégie numérique pour l'Europe* qui vise à mieux exploiter le potentiel des technologies numériques, dont l'Internet, afin de favoriser une croissance économique durable.

- *L'union de l'innovation* : il s'agit d'un ensemble d'actions visant à mettre en place un environnement propice à l'innovation au sein de l'Union européenne.
- *La stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois* : elle définit la manière dont la Commission va aider l'Union européenne à atteindre son objectif en matière d'emploi.
- *La jeunesse en mouvement* vise à améliorer la performance de l'éducation, à remédier aux difficultés auxquelles les jeunes se heurtent sur le marché du travail et à faciliter la transition entre l'école et le monde du travail.
- *Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation* : elle s'efforce d'améliorer la compétitivité de l'industrie grâce à une stratégie coordonnée.
- *Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources* : elle contribue à la transition vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources et à faible émission de carbone.
- *Une plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale* : elle doit contribuer à atteindre l'objectif européen en matière de pauvreté et d'exclusion sociale à travers des mesures portant notamment sur l'éventail complet des politiques, une meilleure utilisation des fonds de l'Union pour soutenir l'inclusion et une coordination renforcée des politiques des États membres.

Pour s'accorder sur un objectif de réduction de la pauvreté, les États membres ont fait le choix d'un indicateur de compromis dans lequel une majorité d'entre eux pouvaient se reconnaître. Fruit de nombreuses discussions au sein du Comité européen de protection sociale, l'indicateur dit « en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale » combine trois dimensions : la pauvreté relative (pauvreté monétaire), la pauvreté « absolue » (pauvreté en conditions de vie) et la prise en compte du rôle central de l'accès à l'emploi dans les phénomènes de pauvreté (très faible intensité de travail).

Ce nouvel indicateur, calculé à partir de l'enquête *Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC)⁶⁵, intègre ces dimensions en mesurant le nombre de personnes qui se trouvent concernées par l'une ou l'autre des trois situations suivantes :

- *Personne à risque de pauvreté monétaire* : il s'agit des individus vivant dans un ménage disposant d'un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian national⁶⁶.
- *Personne en situation de privation matérielle sévère* : il s'agit des individus qui vivent dans un ménage connaissant au moins quatre des neuf privations suivantes : ils ne sont pas en mesure 1) de payer un loyer, un prêt immobilier ou des factures courantes à temps ; 2) de chauffer correctement leur domicile ; 3) de faire face à des dépenses imprévues ; 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent de protéines tous les deux jours ; 5) de s'offrir une semaine de vacances en dehors de leur domicile ; 6) d'avoir accès à une voiture pour leur

65. La déclinaison française de l'enquête EU-SILC s'appelle Statistiques sur les ressources et conditions de vie (SRCV). Pour une description détaillée de l'enquête, voir Atkinson A.B. et Marlier E. (eds.), 2010, *Income and living condition in Europe*, Luxembourg : Publication office of the European Union.

66. Ce niveau de vie d'un ménage est calculé en appliquant à la taille du ménage l'échelle de l'OCDE modifiée. Cette échelle donne une pondération de 1 pour le premier adulte, de 0,5 pour les personnes supplémentaires âgées de 14 ans ou plus et de 0,3 pour celle de moins de 14 ans.

usage personnel ; 7) de disposer d'un lave-linge ; 8) de disposer d'un téléviseur couleur ; 9) de disposer d'un téléphone (incluant un téléphone portable).

- *Personne vivant dans un ménage à très faible intensité de travail* : sont concernées les personnes de moins de 59 ans vivant dans un ménage dans lequel les adultes (âgés de 18 à 59 ans) ont travaillé moins de 20 % d'un travail à temps complet au cours des douze derniers mois.

Une grande diversité d'objectifs nationaux

Dans le cadre de cette stratégie européenne, les États membres étaient libres de fixer eux-mêmes leurs objectifs en fonction d'indicateurs de leur choix. Le tableau 22 présente les objectifs retenus pour chacun des pays, ainsi que la diminution par rapport à 2008. Certains pays ont adossé leurs objectifs à des indicateurs différents de celui retenu au niveau européen. Cela peut rendre difficiles certaines comparaisons.

Tableau 22

Objectifs nationaux dans le cadre de la stratégie Europe 2020

	Indicateur adossé à l'objectif national	Objectif national	Réduction du nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (traduction de l'objectif national dans l'indicateur européen)		Objectif européen à atteindre par rapport à 2008 (a)
			En valeur absolue	En % par rapport à 2008	
Allemagne (DE)	Chômeurs de longue durée	330 000	660 000	4	2 779 000
Autriche (AT)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	235 000	235 000	15	260 000
Belgique (BE)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	380 000	380 000	17	373 000
Bulgarie (BG)	Risque de pauvreté monétaire	260 000	500 000	15	582 000
Chypre (CY)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (b)	27 000	27 000	15	31 000
Croatie (HR)	nd	nd	nd	nd	nd
Danemark (DK)	Ménages à très faible intensité de travail	22 000	22 000	2	151 000
Espagne (ES)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	1 400 000 1 500 000	1 400 000 1 500 000	13	1 891 000
Estonie (EE)	Risque de pauvreté monétaire après transferts sociaux (c)	61 860	49 500	17	49 000
Finlande (FI)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	150 000	150 000	16	155 000
France (FR)	Taux de pauvreté ancré dans le temps (d)	1 600 000	1 600 000	14	1 903 000
Grèce (GR)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	450 000	450 000	15	518 000
Hongrie (HU)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	450 000	450 000	16	475 000
Irlande (IE)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (e)	200 000	200 000	19	178 000
Italie (IT)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	2 200 000	2 200 000	15	2 567 000
Lettonie (LV)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	121 000	121 000	16	129 000
Lituanie (LT)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (année de base 2009)	170 000	170 000	17	158 000
Luxembourg (LU)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	6 000	6 000	8	12 000
Malte (MT)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	6 560	6 560	8	14 000
Pays-Bas (NL)	Ménage à très faible intensité de travail (0-64 ans)	100 000	100 000	4	413 000

	Indicateur adossé à l'objectif national	Objectif national	Réduction du nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (traduction de l'objectif national dans l'indicateur européen)		Objectif européen à atteindre par rapport à 2008 (a)
			En valeur absolue	En % par rapport à 2008	
Pologne (PL)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	1 500 000	1 500 000	13	1 953 000
Portugal (PT)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	200 000	200 000	7	469 000
République tchèque (CZ)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	30 000	30 000	2	266 000
Roumanie (RO)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	580 000	580 000	6	1 601 000
Royaume-Uni (UK) (f)	Risque de pauvreté monétaire des enfants : moins de 10 % en 2020-2021	1 300 000	nd	nd	2 392 000
	Risque de pauvreté absolue des enfants : moins de 5 % en 2020-2021	780 000	nd	nd	
	Risque de pauvreté monétaire et de privation matérielle des enfants : moins de 5 % en 2020-2021	1 500 000	nd	nd	
	Pauvreté persistante des enfants : pas défini	nd	nd	nd	
Slovaquie (SK)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	170 000	170 000	15	189 000
Slovénie (SI)	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	40 000	40 000	11	61 000
Suède (SE)	Réduire le pourcentage d'hommes et de femmes âgés de 20 à 64 ans n'appartenant pas à la population active (excepté les étudiants), de chômeurs de longue durée et de travailleurs en congé maladie de longue durée en deçà de 14 % d'ici 2020	nd	nd	nd	232 000
Union européenne	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	20 000 000	20 000 000	17	20 000 000

Lecture : L'Allemagne s'est fixé comme objectif de réduire de 330 000 le nombre de chômeurs de longue durée entre 2010 et 2020. Cela correspond à une diminution de 660 000 personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale, soit une baisse de 4 % par rapport à son niveau de 2008. Pour atteindre une baisse de 17 % par rapport à 2008, c'est-à-dire du même niveau que l'objectif retenu à l'échelle de l'Union européenne, l'Allemagne doit réduire le nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion social de 2 779 000 entre 2010 et 2020.

- (a) Les estimations ont été calculées en diminuant de 17 % (c'est-à-dire le taux d'effort au niveau de l'Union européenne) le nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale pour chacun des pays par rapport au niveau de 2008.
- (b) Chypre s'est fixé comme objectif alternatif de réduire le taux de personnes en risque de pauvreté et d'exclusion de 23,3 % en 2008 à 19,3 % en 2018.
- (c) L'Estonie s'est fixé comme objectif de réduire le taux de personnes en risque de pauvreté monétaire de 17 % en 2010 à 15 % en 2020. Cela correspond à une diminution d'environ 61 860 personnes.
- (d) La France s'est fixé comme année de référence 2007 et pour année cible 2012. Comme indiqué dans le programme national de réforme (PNR) 2013 : « Il convient de noter que l'objectif concernant le taux de pauvreté ancré dans le temps qui avait été retenu pour la période 2007-2012 n'a pas été repris dans le rapport annuel du gouvernement de décembre 2012 sur la pauvreté remis à l'Assemblée nationale car cet indicateur est contesté. Une mission de suivi de la mise en œuvre du plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté a été créée et recommandera la construction de nouveaux indicateurs statistiques. »
- (e) L'Irlande s'est fixé comme objectif de réduire de 200 000 le nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale entre le niveau du scénario de base 2010 et 2020.
- (f) Pour la colonne « Objectif national », il s'agit d'estimation calculée d'après le nombre d'enfants en 2009-2010.

Sources : Programmes nationaux de réforme 2013 pour les objectifs nationaux. La traduction des indicateurs nationaux dans l'indicateur européen se base sur le document de la Commission européenne, 2011, Rapport sur l'état d'avancement de la stratégie Europe 2020, Annexe 1, COM (2011), 815 final.

Cependant, si l'on suit la traduction des objectifs nationaux dans l'indicateur européen⁶⁷, la plupart des pays ont retenu un taux d'effort de réduction moindre (taux d'effort moyen de 12 %) que celui fixé par l'Union européenne dans son ensemble (17 %). La Commission européenne a d'ailleurs alerté les pays membres dès 2011 sur l'impossibilité d'atteindre l'objectif européen, même si tous les objectifs nationaux adoptés étaient atteints. En effet, l'ensemble de ces objectifs cumulés prévoyait de sortir entre 12 et 15 millions de personnes du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, soit 5 à 8 millions de moins que l'objectif global.

Sur la base des objectifs de réduction retenus par les États membres, et une fois ceux-ci traduits dans l'indicateur européen, il est possible de classer les pays en quatre groupes selon leur contribution à l'objectif européen :

- ceux proches du niveau de l'Union européenne, dont le taux d'effort varie entre 15 % et 19 %. Il s'agit de la Belgique, la Lituanie, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Lettonie, l'Autriche, la Slovaquie, Chypre, la Grèce, la Bulgarie, l'Italie et l'Irlande. Ce dernier pays s'est fixé un taux d'effort plus important que celui de l'Union européenne ;
- le deuxième groupe, composé de la France, de la Pologne, de l'Espagne et de la Slovénie, présente un taux d'effort oscillant entre 11 % et 14 %. Il faut noter que la France s'était fixé un objectif à l'horizon 2012, mais que celui-ci n'a pas été repris après l'élection de François Hollande ;
- le troisième groupe s'est fixé un taux d'effort qui représente moins de la moitié de celui de l'Union européenne, soit entre 6 % et 8 %. Il comprend le Luxembourg, Malte, le Portugal et la Roumanie ;
- le dernier groupe s'est fixé un taux d'effort qui varie entre 2 % et 4 %. Il s'agit des Pays-Bas, de l'Allemagne, du Danemark et de la République tchèque.

Deux catégories de pays selon la nature de leur objectif national

Comme on peut le constater, plusieurs pays ont choisi un objectif différent de celui fixé au niveau européen. Certains se sont concentrés sur une amélioration du fonctionnement du marché du travail (Allemagne, Danemark, Pays-Bas et Suède). D'autres sur la pauvreté monétaire (Bulgarie, Estonie et France). Enfin, le Royaume-Uni s'est centré sur la pauvreté des enfants. Pour une part, ces choix différents sont liés à la situation particulière de ces pays au regard de certains indicateurs de pauvreté, mais ils reflètent également l'analyse nationale qui est faite pour expliquer les causes de la pauvreté.

– Les pays dont les objectifs sont liés au marché du travail

En 2010, lors de l'élaboration des objectifs de la stratégie Europe 2020, les données les plus récentes portaient sur l'année 2008⁶⁸. Or, trois pays connaissaient à cette date un taux de pauvreté ou d'exclusion sociale assez nettement inférieur à celui de la moyenne de l'UE : la Suède, les Pays-Bas (14,9 % chacun) et le Danemark (16,3 %), contre 23,7 % pour l'ensemble de l'UE à 27, et 21,6 % pour la zone euro. Le taux de

67. Commission européenne, 2011, Rapport sur l'état d'avancement de la stratégie Europe 2020, Annexe 1, COM (2011), 815 final.

68. Sources : Eurostat

l'Allemagne (20,1 %) était, lui, plus proche de celui de la zone euro, mais il demeurerait néanmoins un peu moindre et, surtout, le pays était alors en pleine transformation des règles concernant son marché du travail, transformation dont il espérait une réduction de la pauvreté. Aussi, pour ces quatre pays, l'objectif était d'améliorer le retour à l'emploi des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale, grâce à des politiques actives du marché du travail.

- En Allemagne, l'objectif retenu a été la réduction du nombre de chômeurs de longue durée (moins 330 000 entre 2010 et 2020), car son taux de chômage de longue durée était alors l'un des plus importants de l'Union européenne (4 % en 2008 contre 2,6 % dans l'ensemble de l'UE, comme dans la zone euro).
- Au Danemark, l'indicateur-clé de la stratégie a été le nombre de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail (moins 22 000 entre 2010 et 2020). Il s'agissait de l'indicateur le moins favorable dans ce pays en général abonné aux meilleures places dans le domaine de l'emploi ou de la pauvreté. Avec un taux de 8,5 %, il se situait au 9^e rang dans l'ordre des pays les plus mal placés, derrière l'Irlande (13,7 %), la Hongrie (12 %), l'Allemagne et la Belgique (11,7 %), le Royaume-Uni (10,4 %), l'Italie (9,8 %), la France (8,8 %) et Malte (8,6 %).
- À l'instar du Danemark, les Pays-Bas prévoient de réduire de 100 000 le nombre de personnes âgées de moins de 64 ans vivant dans un ménage à très faible intensité de travail. Les données disponibles ne permettent pas de réaliser des comparaisons européennes sur la tranche d'âge 0-64 ans pour cet indicateur. Toutefois, cela est possible pour la tranche d'âge 0-59 ans, ce qui peut fixer une tendance. En 2008, 8,2 % de la population néerlandaise vivait dans un ménage à très faible intensité de travail, soit un niveau moyen. Mais, entre 1980 et 2000, suite aux accords de Wassenaar visant à lutter contre le chômage, le pays avait placé de nombreuses personnes en incapacité de travail, afin de leur attribuer une aide sociale tout en réduisant le nombre de demandeurs d'emploi. Ce qui lui avait été reproché. Réduire le nombre de personnes en invalidité ou leur permettre un accès à l'emploi était devenu dès lors un des principaux objectifs de la politique de l'emploi néerlandaise. De fait, entre 2006 et 2008, le taux de personnes de moins de 60 ans vivant dans un ménage avec une très faible intensité de travail est passé de 10,9 % à 8,2 %. Le choix d'un tel objectif semble donc exprimer la volonté de poursuivre cette dynamique enclenchée.
- La Suède a choisi un objectif proche : réduire la part de personnes inactives parmi les 20-64 ans (excepté les étudiants), ainsi que celle des chômeurs de longue durée et des travailleurs en congé maladie de longue durée en deçà de 14 %. Comme aux Pays-Bas, cet objectif s'inscrit dans une dynamique en cours puisque, en 2008, la Suède enregistrait le troisième plus faible taux de chômeurs de longue durée (0,8 % de sa population active) et le plus haut taux d'activité des 20-64 ans (84,7 %). Par ailleurs, son taux de pauvreté ou d'exclusion sociale est également l'un des plus faibles. Il est clair que l'objectif retenu s'inscrit dans la continuité des orientations suivies depuis les réformes des années 1990, qui visent à atteindre et maintenir un haut niveau d'emploi.

– Les pays qui ont choisi de réduire le taux de pauvreté monétaire

La Bulgarie, l'Estonie, la France et, dans une certaine mesure, le Royaume-Uni sont dans ce cas. Si les deux premiers enregistrent un taux élevé de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (44,8 % pour la Bulgarie, 21,8 % pour l'Estonie, contre 21,6 % pour l'ensemble de l'UE), ce n'est pas le cas de la France, qui se situe au contraire parmi les bons élèves (18,6 %). Les raisons d'un choix similaire semblent donc différentes selon le pays.

Le gouvernement français s'était donné en 2009 l'objectif de réduire de 1,6 million le nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire entre 2007 et 2012, sur la base d'un indicateur *ad hoc*, le « taux de pauvreté ancré dans le temps », faisant partie de la liste des indicateurs communs approuvés à Laeken en 2001. Le choix de cet indicateur suscita en son temps de vives réactions. Ce même objectif fut repris par la France en 2010 dans le cadre de sa contribution à la réalisation d'un objectif européen (voir tableau 22), sous réserve d'une révision à mi-parcours. Cet objectif n'a pas été repris dans le rapport annuel remis par le gouvernement au Parlement sur le suivi de la pauvreté fin 2012, du fait de l'absence de consensus sur l'indicateur de pauvreté monétaire ancré dans le temps. À titre d'ordre de grandeur, si la France devait assumer un objectif de réduction de la pauvreté cohérent avec celui que l'UE s'était fixé en 2010, elle devrait avoir baissé de 1,9 million d'ici à 2017 le nombre des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion par rapport au niveau constaté en 2007.

- L'Estonie a pour objectif de diminuer le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire de 62 000 entre 2010 et 2020 et de faire passer son taux de pauvreté de 19,5 % à 14,9 %. Il s'agit d'un objectif très ambitieux, pour un pays qui est aujourd'hui l'un des plus pauvres de l'UE et qui compte sur son adhésion pour stimuler un processus de rattrapage économique et social déjà bien amorcé malgré la crise. En 2012, son taux de pauvreté monétaire se situe à 17,5 %.
- La Bulgarie s'est fixé comme objectif de réduire le nombre de personnes dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté monétaire de 260 000 entre 2010 et 2020. Ce qui devrait ramener le taux de pauvreté de 21,4 % à 18,6 %. L'objectif est également ambitieux pour un pays qui est le plus pauvre de l'UE (son produit par tête, en « standard de pouvoir d'achat », c'est-à-dire en corrigeant les différences de structure de prix, est inférieur de 53 % à celui de la moyenne de l'UE à 27). Toutefois, comme l'Estonie, la Bulgarie comptait sur la dynamique économique impulsée par son adhésion à l'Union européenne (que la crise a brutalement interrompue).
- Le Royaume-Uni a choisi de se concentrer sur les enfants et de retenir quatre indicateurs qui comportent tous une dimension monétaire (risque de pauvreté monétaire relative, risque de pauvreté monétaire absolue, pauvreté persistante et risque de pauvreté monétaire et de privation matérielle). Ce choix peut surprendre, car, en réalité, il est impossible de dissocier les enfants des familles dans lesquelles ils vivent, dès lors que l'on privilégie un indicateur monétaire. Ce dernier est en effet calculé pour le ménage, et un niveau de vie bas pour un ménage implique automatiquement un niveau de vie bas pour les enfants. Seul un indicateur non

monétaire, la réussite scolaire par exemple, permettrait de dissocier la situation des enfants de celle de leur famille. Mais ce choix, *a priori* surprenant, n'est pas dénué de fondement. Il se situe dans le *continuum* d'une politique publique mise en œuvre au Royaume-Uni depuis le début des années 2000 : réduire la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre en faisant en sorte que les enfants des familles pauvres ne deviennent pas à leur tour – comme on le constate trop souvent – des adultes pauvres, faute de soutien spécifique. C'est donc moins par des prestations d'aide sociale généralistes (versées sous condition de revenu) ou par des incitations à occuper un emploi, que par des aides (en nature comme en espèces) ciblées en direction des familles avec enfants que le Royaume-Uni compte réduire la pauvreté des enfants. Il s'agit d'investir dans les enfants (et leur réussite scolaire), de sorte qu'ils puissent trouver leur place dans une société où le niveau de formation est de plus en plus le sésame pour entrer dans la vie adulte. L'effort pour y parvenir reste important, puisque, avec un taux de pauvreté monétaire de 18,7 % en 2008, le Royaume-Uni se situait juste devant la Grèce et l'Espagne, à égalité avec l'Italie. Quant aux enfants ou aux jeunes (de moins de 18 ans), 29,6 % d'entre-eux se trouvaient en situation de pauvreté monétaire ou d'exclusion sociale en 2008 (contre 24,3 % dans l'ensemble de l'UE à 15).

Il est évident que cette diversité d'option parmi les objectifs nationaux ne facilitera pas leur suivi, faute de disposer d'un indicateur unique permettant les comparaisons globales dans le temps. On peut le regretter, mais c'était sans doute inévitable s'agissant d'un domaine (la pauvreté et la cohésion sociale) qui ne relève pas des compétences de l'Union européenne, mais des pays membres. La seule réserve que l'on puisse formuler porte sur le fait que la somme des vingt-huit objectifs nationaux représente à peine les deux tiers de l'objectif global que le Conseil européen a fixé. En d'autres termes, en passant de la dimension européenne à la dimension nationale, l'ambition s'est réduite d'un tiers. Ce recul est particulièrement important dans certains pays. Si les ambitions danoises ou néerlandaises sont limitées, cela s'explique par le fait que ces deux pays sont déjà en avance sur la moyenne européenne. En revanche, les objectifs allemands (-4 % de réduction des indicateurs de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale) ou luxembourgeois (-8 %) sont très faibles pour des pays où, ces dernières années, la pauvreté monétaire a fortement progressé. Il en est de même de la France qui, par le biais d'un indicateur *ad hoc*, s'était fixé des objectifs plus modestes que l'apparence ne le laisse penser. Mais la crise, en réduisant fortement la progression du niveau de vie médian, a en quelque sorte inversé le processus. Dès lors, il apparaît que si l'Union européenne n'a pas manqué de courage, certains pays ont manqué de détermination dans la fixation d'objectifs qui, selon toute vraisemblance, ne seront pas atteints.

Il faut également souhaiter qu'à l'occasion de la révision à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, l'ensemble des « cibles » de réduction de la pauvreté tant nationales qu'européennes fassent l'objet d'une clarification sur la base d'objectifs plus cohérents, plus réalistes, assortis d'engagements effectifs en termes de moyens.

Des stratégies nationales contrastées

Résumé • Afin d'atteindre leurs objectifs, les États membres ont élaboré des stratégies nationales qui varient en fonction de l'indicateur cible retenu et de la situation socio-économique nationale. Si certains pays mettent l'accent sur le marché du travail, d'autres prévoient de renforcer les aides en direction des populations les plus fragiles.

Les différents pays de l'Union européenne ont mis en place des stratégies nationales visant à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces stratégies varient d'un pays à l'autre en fonction de l'objectif retenu et de l'évolution de la situation socio-économique. Par souci de comparaison, nous avons choisi de suivre douze pays comparables à la France du point de vue de leur niveau de développement économique ou de la taille de leur population (France, Belgique, Allemagne, Espagne, Italie, Autriche, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Finlande, Royaume-Uni et Irlande) et dont les modèles sociaux diffèrent⁶⁹.

La France a centré ses efforts sur le retour à l'emploi des personnes exclues du marché du travail grâce au développement du RSA, à l'amélioration de l'accès aux droits et à la lutte contre le sans-abrisme. En outre, le gouvernement issu des élections de mai 2012 a mis en place en 2013 un plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ce plan prévoit notamment l'augmentation du montant du RSA de 10 %, en sus de l'inflation sur quatre ans, la hausse du plafond de la CMU-C et de l'ACS, l'amélioration des aides aux familles monoparentales et un important investissement dans le logement.

La Belgique s'est donné une priorité générale – garantir la protection sociale – et trois priorités spécifiques. Ces dernières portent sur la baisse du taux de pauvreté des enfants, le développement d'une politique d'inclusion active des personnes éloignées du marché du travail et la lutte contre le logement inapproprié et le sans-abrisme. Par ailleurs, une série de mesures ont été prises afin d'améliorer l'accès au système de santé, notamment pour les personnes modestes (élargissement du tiers payant pour les familles modestes, amélioration du niveau de remboursement pour les pathologies lourdes, etc.).

En accord avec son objectif national de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, l'Allemagne a décidé d'orienter ses efforts sur deux catégories d'individus : les personnes éloignées du marché du travail et les familles monoparentales. Pour endiguer le chômage de longue durée, l'Allemagne a choisi d'encourager les employeurs à embaucher les personnes concernées, mais aussi de les inciter à prendre un emploi et à se former. Concernant les familles monoparentales, l'Allemagne prévoit de développer plusieurs mesures afin de réduire l'incidence de la privation matérielle dans ce type de ménage.

69. Pour une description des typologies des modèles sociaux européens, se reporter à Sapir A., 2006, « La globalisation et la réforme des modèles sociaux européens », *Reflét et perspectives de la vie économique*, tome XLV, p. 117-130.

Dans son programme de réforme 2013, l'Espagne prévoit de combattre la pauvreté et l'exclusion à travers deux fronts : l'emploi et l'accès aux services de base (éducation, services sociaux, logement et santé). Pour cela, le gouvernement a mis en place différents plans afin de promouvoir l'accès au marché du travail, notamment par la création de nouveaux contrats de travail pour les travailleurs à temps partiel et ceux occupant des postes en télétravail, ainsi que le développement de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Le gouvernement espagnol souhaite orienter ses actions principalement vers les femmes, les jeunes et les enfants.

L'Italie a orienté ses actions sur les familles pauvres avec enfants et sur l'accès au logement. Elle teste une carte de prépaiement distribuée par le gouvernement à destination des parents dont les enfants sont en situation de pauvreté absolue. Cette carte peut servir pour payer de la nourriture, des soins de santé, l'électricité et le gaz. Ce pays a également mis en place plusieurs mesures pour faciliter l'accès au logement.

Afin de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, l'Autriche oriente traditionnellement ses politiques vers le retour à l'emploi des personnes exclues du marché du travail. Dans cette optique, elle a mis en place des mesures permettant de réduire le chômage de longue durée en développant la formation et le suivi des personnes concernées. Elle axe notamment ces mesures vers les immigrés, les femmes et les plus exclus. Le pays prévoit également de développer son système de garde d'enfants en offrant davantage de places en crèche afin que les parents puissent prendre des emplois à temps plein. L'Autriche veut également combattre le chômage des jeunes en développant l'offre d'éducation et les formations professionnalisantes.

Les Pays-Bas ont orienté leurs politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en prenant des mesures permettant de renforcer la participation des personnes au marché du travail. Le gouvernement estime qu'avoir un emploi ou travailler quelques heures de plus permet bien souvent de prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale, et concentre ses efforts sur l'employabilité et la participation au marché du travail de certains sous-groupes particulièrement vulnérables.

La stratégie adoptée par la Pologne est de renforcer l'employabilité. Pour cela, elle entend améliorer les services publics comme le système de soins, la garde d'enfants, l'aide au logement et la prise en charge des personnes dépendantes (handicapées et personnes âgées). Le gouvernement veut également améliorer les aides pour les ménages avec enfants. Cela s'est traduit, en 2012, par l'augmentation du salaire minimum et la création d'aides à destination des familles avec enfants, des personnes dépendantes et de celles éloignées de l'emploi.

Le gouvernement portugais a adopté trois séries de mesures. La première concerne une augmentation des allocations chômage pour les ménages avec enfants dont les deux parents sont sans emploi, ainsi que le renforcement des politiques actives du marché du travail. La deuxième série de mesures touche au développement de politiques permettant d'élargir l'accès à l'énergie, aux transports publics et aux soins pour les familles à faibles revenus. La dernière série englobe des mesures devant faciliter le développement de l'économie sociale.

Afin d'atteindre son objectif national, la Finlande a décidé d'augmenter certaines prestations sociales et de mettre en place des programmes permettant de faciliter l'intégration au marché du travail. Elle a indexé certaines prestations sociales sur l'indice des prix à la consommation et augmenté les prestations des personnes au chômage. Elle a également élaboré un programme permettant de mieux insérer au marché du travail les personnes avec des capacités réduites ainsi que les plus fragiles.

Le Royaume-Uni s'est fixé plusieurs priorités : soutenir les familles, les adultes et les jeunes issus de milieux défavorisés, lutter contre l'inactivité professionnelle, assurer des pensions de retraite adéquates et durables, et l'accessibilité à des soins de qualité. Pour cela, le gouvernement a mis en place plusieurs plans (pour la justice sociale, la participation des jeunes au marché du travail, etc.), a créé une commission pour la mobilité sociale et la pauvreté des enfants, et a mis en place le Crédit universel. Celui-ci doit permettre d'améliorer les incitations à travailler et aider les personnes au chômage à trouver un emploi. Par ailleurs, afin de renforcer le travail des jeunes, le gouvernement a créé un nouveau contrat de travail pour les 18-24 ans favorisant l'acquis d'expériences professionnelles.

En Irlande, le gouvernement a décidé d'accentuer ses efforts vers les enfants et les personnes privées d'emploi. Pour cela, il a fondé sa stratégie sur trois domaines : le soutien à un revenu minimum adéquat, l'accès à des services de qualité et l'élaboration d'un marché du travail actif et inclusif. Dans le cadre du revenu minimum adéquat, plusieurs mesures sont en discussion afin d'améliorer le ciblage des aides à destination des enfants et des familles. Concernant, le marché du travail, le gouvernement a lancé un nouveau service de l'emploi et développe des mesures d'aide aux chômeurs de longue durée. L'Irlande prévoit également d'étendre le programme alimentaire à l'école, de lutter contre la pauvreté des enfants et d'augmenter la garde d'enfants en dehors des heures d'enseignement à l'école primaire.

Les stratégies nationales ne permettront pas d'atteindre les objectifs visés

Les pays européens se sont éloignés des objectifs initiaux

Résumé • Depuis 2008, le nombre de personnes pauvres ou exclues s'est accru au sein de l'Union européenne de 6,4 millions, malgré un objectif de baisse de 8 millions. Dès lors, atteindre l'objectif européen supposerait une diminution de 4,4 millions de personnes par an aux cours des six prochaines années. Au regard de cette évolution globale, les tendances nationales sont fortement différenciées.

Le nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale augmente en Europe

La crise a significativement affecté la situation des États membres. Dans une majorité de pays, elle s'est traduite par une dégradation du marché du travail entraînant une augmentation du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

Le tableau 23 présente l'évolution des différents indicateurs de suivi concernant l'objectif de réduction de la pauvreté ou de l'exclusion sociale. Dans l'ensemble de l'Union européenne, la pauvreté ou l'exclusion menacent 123 millions de personnes en 2012, contre 116 millions quatre années auparavant. Si l'Union européenne veut atteindre son objectif, elle doit donc réduire de 4,4 millions par an le nombre de personnes confrontées à la pauvreté et l'exclusion sociale.

Cependant, l'évolution de la pauvreté est très différenciée selon les pays. En Pologne, le taux de pauvreté ou d'exclusion a enregistré une baisse. Dans une majorité de pays (Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni), dont la France, la situation n'a que très peu évolué, tandis qu'en Espagne, en Irlande ou en Italie, elle a eu tendance à se dégrader. Ces tendances masquent des évolutions plus ou moins marquées pour chacun des indicateurs.

Tableau 23
Évolution des indicateurs de suivi de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

	Allemagne	Autriche (b)	Belgique	Espagne	Finlande	France	Irlande (a)	Italie	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Royaume-Uni (h)	UE 27
Nombre en 2008 (en milliers)	16 345	1 532	2 194	11 124	910	11 150	1 050	15 099	2 432	11 491	2 757	14 069	116 418
Nombre en 2012 (en milliers)	15 909	1 542	2 353	13 090	916	11 760	1 319	18 194	2 492	10 128	2 665	15 078	122 857
Objectif national (en milliers)	15 685	1 297	1 814	9 624	760	9 447	1 135	12 899	2 332	9 991	2 557	nd	96 478
Part de la population touchée en 2012 (en %)	19,6	18,5	21,6	28,2	17,2	19,1	29,4	29,9	15	26,7	25,3	24,1	24,7
Variation du taux d'incidence 2008/2012 (en point de %)	-0,5	-0,1	0,8	3,7	-0,2	0,6	5,7	4,6	0,1	-3,8	-0,7	0,9	1,0
Nombre en 2008 (en milliers)	12 389	1 018	1 554	9 415	709	7 554	686	11 149	1 713	6 353	1 967	11 335	81 130
Nombre en 2012 (en milliers)	13 030	1 201	1 616	10 276	704	8 707	680	11 810	1 678	6 478	1 883	10 146	84 121
Part de la population touchée en 2012 (en %)	16,1	14,4	14,8	22,2	13,2	14,1	15,2	19,4	10,1	17,1	17,9	16,2	16,9
Variation du taux d'incidence 2008/2012 (en point de %)	0,9	2,0	0,1	1,4	-0,4	1,6	-0,3	0,7	-0,4	0,2	-0,6	-2,5	0,4
Nombre en 2008 (en milliers)	7 044	503	967	2 351	296	4 069	509	4 344	1 053	2 444	517	4 905	34 433
Nombre en 2012 (en milliers)	5 866	490	1 185	5 137	361	3 902	886	4 592	1 133	2 063	791	6 242	38 591
Part de la population touchée en 2012 (en %)	9,9	7,7	14,1	14,3	9,3	8,4	24,2	10,3	8,9	6,9	10,1	13	10,3

	Allemagne	Autriche (b)	Belgique	Espagne	Finlande	France	Irlande (a)	Italie	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Royaume-Uni (b)	UE 27
Variation du taux d'incidence 2008/2012 (en point de %)	-1,8	-0,1	2,4	7,7	1,8	-0,4	10,5	0,5	0,7	-1,1	3,8	2,6	1,2
Nombre en 2008 (en milliers)	4 442	524	595	1 625	181	3 253	245	4 494	252	6 680	1 029	2 739	41 907
Nombre en 2012 (en milliers)	3 937	335	708	2 708	156	3 256	352	8 810	387	5 108	910	4 880	49 017
Part de la population touchée en 2012 (en %)	4,9	4	6,5	5,8	2,9	5,3	7,8	14,5	2,3	13,5	8,6	7,8	9,9
Variation du taux d'incidence 2008/2012 (en point de %)	-0,6	-2,4	0,9	2,2	-0,6	-0,1	2,3	7,0	0,8	-4,2	-1,1	3,3	1,4

(a) Les données pour l'Irlande ne sont pas disponibles en 2012. Il s'agit donc pour l'ensemble des indicateurs : du nombre en 2011 (en milliers), de la proportion de la population en 2011 (en %) et de la variation 2008-2011 (en point de pourcentage).

(b) Rupture de série en 2012 pour l'Autriche (uniquement pour les indicateurs de risque de pauvreté monétaire et de risque de pauvreté ou d'exclusion) et le Royaume-Uni (tous les indicateurs).

(i) Données provisoires en 2012 pour la Belgique.

(ii) Pour les « personnes en risque de pauvreté monétaire », la période de référence du revenu est l'année précédant celle de l'enquête (ex : pour l'année d'enquête 2012, il s'agit des revenus de 2011), à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande pour lesquels ce sont les revenus de l'année d'enquête. Pour les « personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail », la période de référence du revenu est l'année précédant celle de l'enquête (ex : pour l'année d'enquête 2012, il s'agit des revenus de 2011), à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande pour lesquels ce sont les revenus de l'année d'enquête. Pour les « personnes en situation de privation matérielle sévère », l'année de référence est celle de l'enquête.

(iii) Les cases en rouge pointent une dégradation significative de l'indicateur et celles en vert une amélioration.

Sources : Eurostat, enquête EU-SILC 2012, date d'extraction 17/02/2014.

- *Le taux de pauvreté monétaire* : entre 2008 et 2012 cet indicateur marque une détérioration significative en Espagne et en France (respectivement +1,4 point de pourcentage et +1,6 point). La rupture de série en 2012 pour l'Autriche et le Royaume-Uni rend difficile toute comparaison.
- *L'exclusion sociale* : cet indicateur est mesuré, rappelons-le, par le taux de personnes vivant dans un ménage ayant une très faible intensité de travail. Il est donc lié à l'évolution du taux de chômage et connaît, comme ce dernier, une aggravation. Dans l'ensemble de l'UE, il est passé de 9,1 % en 2008 à 10,3 % en 2012. Sur les douze pays retenus, cinq ont enregistré une dégradation significative de cet indicateur, particulièrement accentuée en Irlande (+10,5 points), en Espagne (+7,7 points) et au Portugal (+3,8 points), qui s'explique par le doublement du taux de chômage. Il semble se stabiliser en Belgique, Espagne et Finlande. Seules l'Allemagne et la Pologne – où le taux de chômage est resté stable ou a diminué – tirent leur épingle du jeu.
- *La privation matérielle sévère* : entre 2008 et 2012, dans l'ensemble de l'UE, cet indicateur est passé de 8,5 à 9,9 %, soit 7,1 millions de personnes supplémentaires. Mais cette progression a concerné un nombre limité de pays. En Autriche, en Pologne et au Portugal la situation s'est améliorée, parfois substantiellement : -4,2 points en Pologne, -2,4 points en Autriche. En revanche, l'indicateur s'est détérioré en Italie (+7 points de pourcentage), en Irlande (+2,3) et en Espagne (+2,2).

La Pologne, seul pays de l'UE à avoir échappé à la crise (son taux de croissance est demeuré positif entre 2008 et 2012 et s'est même établi à 4,5 % en 2011), a connu une évolution plutôt favorable des indicateurs de lutte contre la pauvreté. L'indicateur de pauvreté monétaire est resté relativement stable, les deux autres s'améliorant sensiblement.

L'Allemagne et les Pays-Bas ont assez bien résisté à la crise. La première a vu un indicateur s'améliorer (exclusion sociale) alors que les deux autres sont restés stables. Aux Pays-Bas, tous les indicateurs sont restés au même niveau. Quatre pays (Belgique, Finlande, France et Italie) ont enregistré une dégradation d'un seul indicateur sur trois. On pourrait ajouter le Portugal, mais on sait qu'en 2012 sa situation économique s'est brutalement détériorée, annonçant une probable aggravation de la situation sociale. L'Espagne et l'Irlande ont vu au moins deux indicateurs sur trois baisser plus ou moins fortement, entre 2008 et 2012. Au total, c'est bien l'indicateur d'exclusion sociale qui a connu la plus forte dégradation sur la période 2008-2012.

Cette évolution particulièrement marquée, met en lumière que c'est par la dégradation du marché du travail que la crise a principalement eu des conséquences sur la pauvreté.

La hausse de la pauvreté suppose l'utilisation d'outils de surveillance plus fins

Face à la défaillance majeure de la lutte contre la pauvreté, les autorités ont tout d'abord voulu se doter d'outils supplémentaires de surveillance. Ainsi, José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, a proposé d'élaborer

un tableau de bord concernant le suivi de la pauvreté et de l'exclusion sociale⁷⁰ et a déclaré :

« En fixant un objectif d'inclusion sociale, la stratégie Europe 2020 a mis en évidence trois dimensions de la pauvreté et de l'exclusion. Cependant, il est essentiel que les États membres – et l'UE dans son ensemble – continuent de surveiller l'inclusion sociale à travers un tableau de bord complet d'indicateurs sociaux généralement reconnus et étayant la coordination de l'UE et la coopération dans le domaine social.⁷¹ »

En décembre 2011, le conseil des ministres européen (conseil de l'emploi, de la politique sociale, de la santé et des consommateurs [EPSCO]) a donc adopté un nouvel outil ayant pour objectif de renforcer la coordination des politiques sociales et la surveillance multilatérale. Le *Social Protection Performance Monitor* (SPPM) prend la forme d'un tableau de bord d'indicateurs permettant de distinguer les tendances européennes en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Ce tableau doit présenter les évolutions par rapport à l'année 2008, ainsi que les variations annuelles. En coopération avec le réseau *Second network for the analysis of EU-SILC* (Net-SILC)⁷², Eurostat a lancé un travail afin d'évaluer la significativité statistique de ces variations, notamment pour les indicateurs issus de l'enquête européenne *Labour Force Survey* et les ratios.

Plusieurs tendances peuvent être observées à partir du tableau de bord SPPM (annexe 4). Entre 2008 et 2012, nous assistons, pour au moins six pays, à une aggravation de l'intensité de la pauvreté, du taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail, du chômage de longue durée, du taux de pauvreté ou d'exclusion des jeunes de moins de 18 ans, du taux de chômage des 15-24 ans et du taux de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (18-24 ans). En revanche, pour une majorité de pays, la situation s'est améliorée pour le taux de jeunes ayant quitté prématurément le système de formation initiale et continue, le taux d'emploi des personnes âgées (55-64 ans), le nombre d'années en bonne santé des hommes à 65 ans et les indicateurs de « pension de retraite ».

Ces grandes tendances montrent que la situation s'est plutôt dégradée pour les jeunes, alors qu'elle semble s'être améliorée pour les personnes âgées. Les jeunes sont particulièrement affectés par la dégradation du marché du travail, en raison de leur faible expérience. Concernant les personnes arrivant à la retraite, elles bénéficient de carrières plus complètes augmentant ainsi leur niveau de vie. L'amélioration du taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans est sans doute le résultat des politiques mises en place par les États membres concernant le soutien à l'emploi des seniors afin de retarder le passage à la retraite.

Selon ce tableau de bord, l'Allemagne est le pays qui traverse le mieux la crise. Hormis le taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail, tous les autres indicateurs montrent soit une amélioration (11 indicateurs sur 21) soit une stagnation (9 indicateurs sur 22). Viennent ensuite les Pays-Bas et

70. Avant-propos du document Atkinson A.B. et Marlier E. (eds.), 2010, *Income and living condition in Europe*, Luxembourg : Publication office of the European Union.

71. Traduction de l'ONPES.

72. <http://www.cros-portal.eu/content/second-network-analysis-eu-silc>

la Finlande qui connaissent une dégradation de seulement 4 et 5 indicateurs sur les 22 retenus.

Le groupe suivant est composé de la Pologne, du Portugal et du Royaume-Uni. Bien que ces pays enregistrent une détérioration de leur situation pour 7 indicateurs, ils connaissent des situations différentes. Le Portugal devrait connaître une dégradation forte de ces indicateurs, à partir de 2013, et l'évolution à la baisse du revenu médian au Royaume-Uni limite sans doute l'aggravation de la situation. La France se situe dans un quatrième groupe avec l'Irlande et l'Italie. Entre 2008 et 2012, ces trois pays connaissent une détérioration de 10 indicateurs sur les 22. Enfin, avec la dégradation de 15 indicateurs, l'Espagne est en queue de peloton des pays européens.

Au regard de ces différents éléments, il apparaît clairement que c'est bien l'indicateur de très faible intensité de travail dans un ménage qui tire à la baisse l'indicateur synthétique (cf. le nombre de cases rouges du tableau). Dit autrement, la hausse de la pauvreté en Europe s'explique avant tout par la difficulté croissante des ménages à accéder au marché du travail.

En 2012, la pauvreté et l'exclusion sociale restent concentrées sur quelques groupes de population

Résumé • En 2012, les femmes, les jeunes, les chômeurs, les familles monoparentales et les personnes nées hors de l'Union européenne sont relativement plus exposés à la pauvreté et l'exclusion sociale. Cependant, la hausse de la pauvreté et de l'exclusion sociale entre 2008 et 2012 n'est pas forcément la plus forte pour ces catégories de personnes.

En 2012, pour les douze pays retenus pour ce rapport, les femmes sont plus touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale que les hommes, exception faite de l'Espagne. L'écart le plus important se situe en Italie (3,7 points de pourcentage) et en Allemagne (3 points de pourcentage). Le taux de pauvreté et d'exclusion sociale des femmes varie entre 16,3 % (Pays-Bas) et 27,3 % (Pologne). L'éloignement des femmes du marché du travail et le fait qu'elles soient plus souvent seules et chargées de famille peuvent expliquer ces disparités. Entre 2008 et 2012, six pays (Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande et Italie) ont connu une dégradation supérieure de cet indicateur pour les hommes que pour les femmes. Cela s'explique par l'intégration plus importante des hommes au marché du travail, les rendant plus vulnérables à la crise économique. La Finlande est le seul pays à avoir connu une dégradation de cet indicateur pour les hommes et une amélioration pour les femmes.

Sauf en Finlande, les familles monoparentales sont la configuration familiale la plus touchée par la pauvreté et l'exclusion sociale en 2012. C'est en Irlande (63,3 %), au Royaume-Uni (62,2 %), en Belgique (51,7 %) et en Italie (51,6 %) que le taux pour cette population est le plus élevé. À l'inverse, il est le plus faible en Finlande (34,6 %) et en Autriche (38,6 %). Les pays où la configuration familiale a le moins d'incidence sur la pauvreté et l'exclusion sociale sont l'Autriche et la Pologne. À l'inverse, c'est en Allemagne

et en Espagne qu'elle en a le plus. Dans quatre pays, le taux de pauvreté et d'exclusion sociale a diminué pour les familles monoparentales (Allemagne, Finlande, Pologne, Portugal), alors qu'il a augmenté pour les autres. La situation des personnes célibataires de 65 ans ou plus s'est améliorée dans tous les pays à l'exception de l'Italie (dégradation) et de l'Allemagne (stagnation).

En 2012, hormis pour l'Allemagne et la Finlande, les moins de 18 ans sont les plus affectés par la pauvreté et l'exclusion sociale. En Finlande, la pauvreté se concentre plutôt sur les personnes de 65 ans et plus (sans doute parce qu'environ 10 % des retraités n'ont droit qu'à la pension du « régime national de retraite » universel, et non pas à des pensions de l'un ou l'autre des neuf régimes professionnels), alors qu'elle concerne davantage les personnes de 18-64 ans en Allemagne. C'est en Irlande, en Espagne et au Royaume-Uni que l'âge joue un rôle important sur le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. L'écart entre la tranche d'âge la plus et la moins touchée pour ces trois pays est de respectivement 20,3 points, 17,2 points et 14,3 points de pourcentage. Entre 2008 et 2012, seuls trois pays (Allemagne, Pologne et Portugal) ont connu une diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale des personnes de moins de 18 ans. Concernant celles de 65 ans et plus, leur situation s'est améliorée dans tous les pays entre 2008 et 2012, à l'exception de l'Allemagne et de l'Italie où elle a stagné.

En 2012, les personnes au chômage sont sans surprise les plus touchées par la pauvreté, suivies des inactifs et des travailleurs. En moyenne, l'écart entre le taux de pauvreté ou d'exclusion sociale entre les chômeurs et les travailleurs est d'environ de 1 à 7. Cependant, il existe de fortes disparités selon les pays retenus. L'Allemagne et les Pays-Bas enregistrent les écarts les plus importants (respectivement 76,1 et 63,7 points de pourcentage), alors que la Pologne et le Portugal détiennent les plus faibles différences (41,7 et 45,6 points de pourcentage). En 2012, le plus fort taux de pauvreté ou d'exclusion sociale parmi les chômeurs se retrouve en Allemagne (environ 86 %). Cela est sans doute le fait du durcissement du système d'assurance et d'assistance chômage faisant suite à l'entrée en vigueur des lois Hartz⁷³. Ces dernières ont en effet entraîné une réduction de la durée de versement des allocations chômage, ainsi qu'une baisse du montant des aides perçues par les personnes sans emploi. Entre 2008 et 2012, le taux de pauvreté et d'exclusion sociale des chômeurs a progressé en Allemagne, Espagne, Irlande et Italie, mais a diminué en France et aux Pays-Bas. Sauf en Espagne et Pologne, ce taux a augmenté dans tous les pays pour les personnes inactives.

Dans l'ensemble des États membres retenus, les personnes originaires des pays hors UE sont systématiquement davantage confrontées à la pauvreté et à l'exclusion sociale que les nationaux. En 2012, c'est en Belgique, Finlande et Espagne que l'écart est le plus important. Il est de respectivement 25,3, 21,3 et 17,6 points de pourcentage.

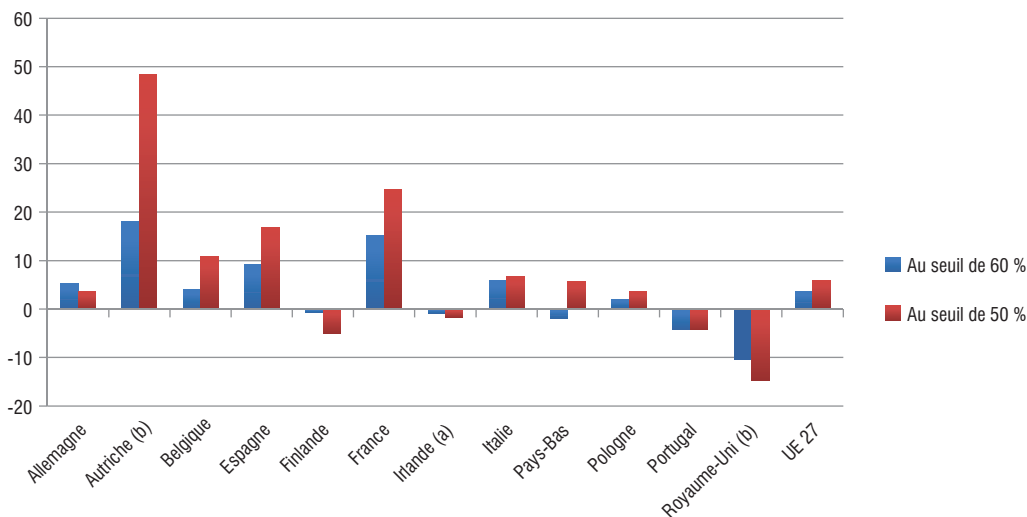
73. Pour un descriptif des lois Hartz, se reporter à Bourgeois I., 2013, « Les réformes Hartz, remise en cause de l'État social ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 108.

La pauvreté monétaire s'intensifie en France comme dans l'Union européenne

D'après l'indicateur de pauvreté monétaire au seuil de 50 % et de 60 % du niveau de vie médian, six pays (Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas et Pologne) sur les douze retenus connaissent une intensification de la pauvreté monétaire plus forte que son extension (figure 11). Autrement dit, entre 2008 et 2012, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire à 50 % a progressé plus rapidement que celui au seuil de 60 %. Pendant cette période et à l'échelle de l'UE 27, le nombre de personnes vivant sous le seuil à 50 % a progressé de 5,9 %, alors qu'il a augmenté de 3,7 % au seuil de 60 %. L'Allemagne est le seul pays de l'échantillon à connaître une extension de la pauvreté plus importante que son intensification. La Finlande, l'Irlande et le Portugal ont tous les trois connu une baisse de la pauvreté monétaire. Celle-ci a été plus importante pour les personnes vivant sous le seuil à 60 % que celles au seuil de 50 % pour la Finlande et l'Irlande. Concernant le Portugal, la baisse a été de même ampleur pour les deux seuils.

Figure 11

Taux de variation du nombre de personnes pauvres monétairement au seuil de 60 % et 50 % entre 2008 et 2012 (en %)



(a) Les données pour l'Irlande ne sont pas disponibles en 2012. Il s'agit donc du taux de variation 2008/2011 (en %).

(b) Rupture de série en 2012 pour l'Autriche et le Royaume-Uni.

(j) Données provisoires pour la Belgique en 2012.

(ii) Pour l'indicateur « Personnes en risque de pauvreté monétaire », la période de référence du revenu est l'année précédant celle de l'enquête (ex : pour l'année d'enquête 2012, il s'agit des revenus de 2011), à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande pour lesquels ce sont les revenus de l'année d'enquête.

Sources : Eurostat, Enquête EU-SILC 2012.

Le rôle des stabilisateurs automatiques et des dépenses de protection sociale tend à s'épuiser

Une dynamique contrastée des dépenses de protection sociale

Résumé • Avec l'augmentation du nombre de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, les dépenses de protection sociale ont très fortement progressé en 2008 et 2009. Depuis 2010, elles ont tendance à stagner, voire à diminuer, alors que la situation ne s'améliore pas.

La rationalisation des dépenses depuis 2010 affecte toutes les composantes de la protection sociale

Entre 2007 et 2012, tous les pays européens ont enregistré une augmentation du nombre de chômeurs à l'exception de l'Allemagne et de l'Autriche. Le fait qu'une partie croissante de la population soit privée de revenus d'activité a entraîné une dégradation des conditions de vie. Cependant, les stabilisateurs automatiques (encadré 8) ont joué un rôle essentiel pour contrecarrer les effets négatifs de la crise. De manière plus volontariste, les pays européens, ont mis en place certaines réformes socio-fiscales dont l'impact sur la pauvreté et l'exclusion sociale apparaît plus nuancé (encadré 9). Dans certains pays ces réformes ont plutôt permis d'améliorer la situation des plus pauvres, dans d'autres elles semblent avoir eu un effet inverse.

Encadré 8**Le rôle des stabilisateurs automatiques**

Les stabilisateurs automatiques font référence à la capacité des finances publiques à limiter les conséquences d'événements conjoncturels sur le niveau de vie et l'activité¹. En période d'expansion de l'économie ou au contraire de crise, les stabilisateurs automatiques jouent un rôle contracyclique essentiel.

En période d'expansion économique, les recettes fiscales augmentent avec la hausse de la consommation et de l'emploi, et les dépenses de prestations sociales diminuent avec la baisse du chômage. Dans cette situation, la croissance est limitée par les impôts qui pèsent sur la consommation et par les dépenses de protection sociale. À l'inverse, en période de ralentissement ou de récession économique, les stabilisateurs permettent de soutenir la croissance, car la perte de revenu engendrée par la dégradation de la conjoncture économique est limitée par la hausse des dépenses sociales et la baisse des impôts. Ainsi, la demande est soutenue, ce qui permet de garder un certain niveau de croissance.

Trois types de dépenses sociales peuvent être considérées comme des stabilisateurs automatiques. Il s'agit des dépenses sans condition de ressources qui assurent un revenu de remplacement suite à une modification de la situation professionnelle des personnes. C'est le cas par exemple des allocations chômage qui procurent un revenu aux personnes qui se trouvent privées d'emploi. Les prestations sans condition de ressources qui n'assurent pas un revenu de remplacement ne font pas partie des stabilisateurs automatiques à proprement parler, bien qu'elles jouent un rôle essentiel dans l'atténuation de la pauvreté et l'exclusion sociale. Par exemple, les allocations familiales permettent à certains ménages d'échapper à la pauvreté ou à l'exclusion sociale, mais ne vont pas augmenter automatiquement avec la dégradation de la conjoncture économique. Le second type de stabilisateurs automatiques concerne les dépenses sociales sous condition de ressources. Celles-ci, par exemple le RSA pour la France, fournissent un revenu aux ménages dont le niveau de vie passe en dessous d'un certain seuil. Enfin, il y a les prestations en nature qui peuvent également jouer un rôle important.

1. Espinoza R., 2007, « Les stabilisateurs automatiques en France », *Économie & prévision*, n° 177, p. 1-17.

Encadré 9**Euromod : un outil permettant de simuler les conséquences des réformes socio-fiscales sur la pauvreté ?**

Depuis le début des années 2000, le modèle Euromod permet de simuler l'impact des réformes socio-fiscales sur la pauvreté et les inégalités au sein des pays européens. Cet outil a pour objectif d'aider les États membres dans leur réflexion concernant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, notamment dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Euromod permet d'estimer les effets de réformes socio-fiscales sur la pauvreté et les inégalités, mais également d'arbitrer entre plusieurs scénarios alternatifs d'une réforme¹. Pour cela, le modèle s'appuie sur les données issues de l'enquête EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Condition*) et simule les effets des politiques socio-fiscales sur la distribution des revenus. Euromod permet ainsi de simuler numériquement les règles d'imposition (impôts directs), de cotisations sociales (employés, indépendants et employeurs) et de transferts (aides sociales et allocations familiales), ainsi que les allocations chômage pour les pays de l'Union européenne. Les conséquences potentielles de l'évolution de certaines variables (conjoncture économique, règles d'imposition, prestations sociales, etc.) sur la pauvreté et les inégalités peuvent alors être précisées. Cependant, comme la plupart des modèles, il

s'agit davantage de déterminer le sens de l'évolution et son ordre de grandeur que de le chiffrer précisément. Ceci explique que pour certains indicateurs les niveaux simulés sont différents des niveaux réellement observés. Mais ce qui importe ici c'est le sens des évolutions. Si l'apport de ces modèles de simulation offre un outil intéressant pour l'évaluation des politiques publiques, il convient de garder à l'esprit certaines limites de cette approche. Tout d'abord, il s'agit de données simulées et non observées. De plus, les résultats sont dépendants d'hypothèses préalablement définies pouvant prêter à discussion. Enfin, seul un nombre restreint de réformes sont prises en compte dans Euromod.

À l'échelle européenne, Euromod a été utilisé pour analyser l'impact des politiques publiques sur la pauvreté et les inégalités pour les périodes 2006-2009, 2007-2010 et 2009-2012. Au niveau des États membres, le modèle de microsimulation a permis d'évaluer l'impact des mesures d'austérité prises durant la crise dans un certain nombre de pays (Chypre, Estonie, Espagne, Grèce, Italie, Irlande, Lituanie, Lettonie, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni).

Il a été estimé qu'en Grèce, Espagne, Italie, Lettonie, Roumanie et Royaume-Uni, les politiques d'austérité ont eu des effets plus forts sur les personnes aisées que sur les plus modestes². À l'inverse, il semblerait que ce soient les personnes modestes qui aient supporté le plus fortement les politiques d'austérité en Estonie. En Lituanie et au Portugal, les personnes situées aux deux extrémités de l'échelle de la distribution de revenus ont été les plus touchées par ces politiques.

La France n'a pas fait l'objet d'une telle étude. L'ONPES a donc décidé de financer en 2013 un tel travail³ afin d'estimer les conséquences des réformes socio-fiscales sur la pauvreté et les inégalités en comparant quatre pays : la France, l'Allemagne, l'Irlande et le Royaume-Uni et ce pour la période 2008 et 2010. Le choix de la période et des pays permet d'étudier des situations très différentes. Durant cette période, en effet, alors que l'Allemagne a connu une progression de l'emploi et une modération salariale continue, l'Irlande a entrepris de profonds ajustements économiques qui ont eu des conséquences douloureuses en termes d'emploi. Le Royaume-Uni et la France se trouvent entre ces deux extrêmes.

L'analyse vise à isoler « l'effet politique » des « autres effets ». « L'effet politique » désigne les changements de politiques sociale et fiscale décidés durant cette période dans le domaine de la fiscalité directe, des cotisations de sécurité sociale et des transferts (aides sociales et allocations familiales). Ce qui, pour la France, inclut :

- la taxation des revenus du capital : hausse de 2 points du prélèvement libératoire en 2009 et taxe de 1,1 % sur le capital pour financer le RSA en 2010 ;
- l'exemption de 2/3 de l'impôt pour les bas revenus en 2009 et la hausse du taux marginal supérieur de 1 point en 2010 ;
- le remplacement du RMI par le RSA en 2009 ;
- la revalorisation entre 2008 et 2010 des aides sociales (+2,7 %), des allocations familiales (+3 %), du seuil de cotisation sociale (+6,2 %), du seuil de l'impôt sur le revenu (+1,9 %) et la création du RSA « activité » destiné aux travailleurs pauvres.

Les « autres effets » intègrent les facteurs qui peuvent affecter la distribution des revenus disponibles : les changements dans la distribution des revenus primaires (hausse du chômage, modérations ou coupes salariales, etc.) et les autres politiques non simulées (variation du salaire minimum, changements des règles d'indemnisation du chômage ou des retraites publiques, changements dans les rémunérations du secteur public, etc.).

En France, les réformes semblent avoir limité la hausse générale de la pauvreté engendrée par l'évolution de la distribution des revenus primaires. Plus particulièrement, il a été estimé que les réformes socio-fiscales (les « effets politiques ») ont eu des conséquences positives sur la réduction du taux de pauvreté relative, de l'intensité de la pauvreté, du taux de pauvreté des enfants, du taux de pauvreté des seniors et du taux de pauvreté ancré dans le temps, notamment pour les enfants. Concernant le coefficient de Gini, qui mesure l'importance des inégalités, les réformes retenues dans le modèle ont

permis de stabiliser le niveau des inégalités entre 2008 et 2010. Cependant, les « autres effets » ont joué plus fortement et en sens inverse des « effets politiques », suscitant au total une augmentation de la pauvreté et des inégalités.

En Allemagne, les réformes socio-fiscales ont pris la forme de réductions d'impôts, de revalorisations (très faibles) des transferts sociaux et d'une augmentation des aides et réductions d'impôts à destination des ménages avec enfants. Ainsi, il semblerait que ces réformes socio-fiscales aient eu un impact aggravant sur le taux de pauvreté relative, l'intensité de la pauvreté et le taux de pauvreté des seniors. Si l'on prend en compte les « autres effets », la pauvreté a augmenté quel que soit l'indicateur retenu, sauf celui du taux de pauvreté ancré dans le temps.

En Irlande, les réformes engagées semblent avoir eu pour conséquences de baisser fortement la pauvreté et les inégalités. Entre 2008 et 2010, l'Irlande a instauré des réformes rendant plus progressif l'impôt et réduisant l'universalité des transferts sociaux afin d'accentuer la redistribution vers les familles pauvres avec enfants. Toutefois, les « autres effets » ont provoqué une dégradation de la situation de la pauvreté, mais moins importante que les améliorations dues aux « effets politiques ». Au total entre 2008 et 2010, l'Irlande a donc connu une diminution générale de la pauvreté et des inégalités.

Au Royaume-Uni, il a été estimé que les réformes socio-fiscales adoptées entre 2008 et 2010 ont réduit la pauvreté pour tous les indicateurs retenus, mais les « autres effets » ont généralement joué en sens inverse, si bien que, au total, le Royaume-Uni a connu une stagnation ou une légère diminution de la pauvreté (selon les indicateurs).

1. Jara H.X. et Holy S., 2013, « Baseline results from the EU27 EUROMOD (2009-2012) », *EUROMOD Working Series No. EM13/13*.

2. Avram S. et al., 2013, « The Distributional Effects of Fiscal Consolidation in Nine Countries », *EUROMOD Working Series No. EM2/13*.

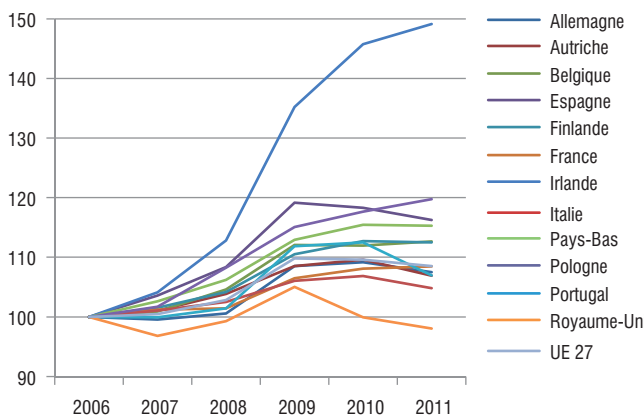
3. Bargain O., 2013, « Décomposition de l'évolution récente de la pauvreté et rôle des réformes socio-fiscales en France, Allemagne, Irlande et au Royaume-Uni », rapport remis à l'ONPES.

Les dépenses de protection sociale peuvent augmenter en période de crise pour deux raisons. Tout d'abord, la dégradation de la conjoncture économique entraîne une augmentation automatique des dépenses liées à la détérioration du marché du travail (allocations chômage en particulier). Ensuite, les gouvernements peuvent souhaiter augmenter certaines dépenses de protection sociale afin de limiter les effets de la crise sur l'exclusion sociale et la pauvreté.

La figure 12 présente l'évolution des dépenses sociales par habitant de 2006 à 2011. Entre ces deux dates, elles n'ont progressé que de 0,5 % dans l'ensemble de l'Union européenne et ont baissé en Allemagne (-0,5 %) et au Royaume-Uni (-3,2 %). À partir de 2008, les dépenses de protection sociale ont commencé à augmenter rapidement, surtout les deux premières années : +2,3 % en 2008 pour l'ensemble de l'Union européenne (UE 27), +6,8 % en 2009. Ce mouvement général ne doit cependant pas cacher d'importantes disparités, en fonction de l'ampleur de la crise et des politiques publiques mises en place par les gouvernements. Ainsi, alors que les dépenses de protection sociale par habitant progressent de 29,8 % en Irlande et de 15,4 % en Espagne, elles n'augmentent que de 5 % en Italie. En France, la hausse est de 5 % également, contre 12,8 % en Pologne, pays pourtant largement épargné par la crise. Mais, entre 2010 et 2011, le reflux est quasi général (excepté en Pologne et en Irlande), car, au souci de réduire les effets de la crise sur les populations a succédé, dans les pays de la zone euro, celui de réduire ses effets sur les déficits publics.

Figure 12

Évolution des dépenses de protection sociale par habitant en euros constants entre 2006 et 2011 (base 100 en 2006)



Note : Données provisoires en 2011 pour l'Allemagne, la France, le Portugal, l'Irlande et les Pays-Bas. Données provisoires pour l'Espagne et l'UE 27 entre 2009 et 2011. Données provisoires pour l'Italie en 2010 et 2011.

Sources : Eurostat base de données ESSPROS, date d'extraction 18/02/2014.

La figure 13 permet de détailler l'influence de chacun des postes sur l'évolution des dépenses de protection sociale. Les dépenses liées au chômage ont d'abord joué négativement sur l'évolution des dépenses totales en 2007, avant de très légèrement augmenter en 2008. Pendant cette période, l'Union européenne a connu une baisse du taux de chômage qui est passé de 8,3 % en 2006 à 7,1 % en 2008⁷⁴. En 2009, il est passé à 9 %, ce qui entraîne une hausse des dépenses de protection sociale. Mais, ce n'est pas le facteur essentiel. Car, la progression des dépenses de protection sociale cette année-là n'est due que pour moins d'un quart (22,5 % précisément) aux dépenses liées au chômage. Celles-ci, d'ailleurs ont cessé de progresser dès 2010, voire baissé en 2011, alors que le nombre de chômeurs a continué d'augmenter. Pour l'ensemble de l'Union européenne, ces dépenses passent de 1,3 % du PIB en 2007 à 1,7 % en 2009 (de 1,5 % à 2 % pour la seule zone euro), puis se stabilisent en 2010, avant de baisser légèrement en 2011 (1,8 % dans la zone euro).

Cette tendance à la stabilisation, voire à la baisse, des dépenses liées au chômage peut trouver son origine dans deux effets. Tout d'abord, il peut s'agir d'un effet de structure. Jusqu'en 2009, tous les États membres connaissaient une progression du chômage et donc une augmentation des dépenses de protection sociale qui y sont liées. À partir de 2010, la progression du chômage touche principalement des pays qui ont un système d'assurance chômage peu développé (Grèce, Portugal, Espagne), limitant ainsi la hausse des dépenses de protection sociale. Le second effet possible renvoie à la structure du chômage. La stagnation des dépenses liées

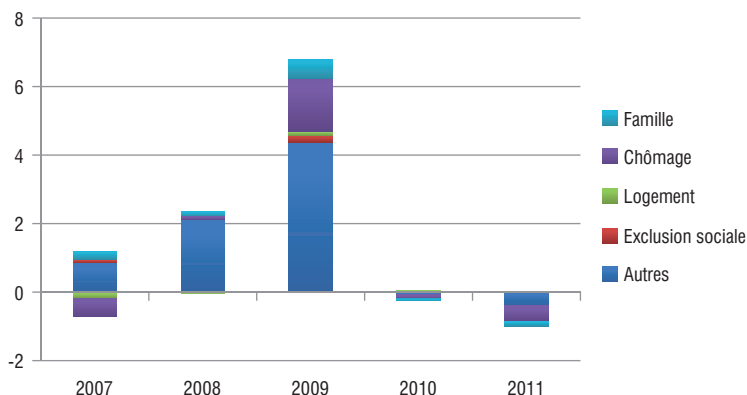
74. Données Eurostat. Il s'agit de moyennes annuelles, alors que les données trimestrielles montrent clairement l'inversion de pente au 4^{ème} trimestre 2008, le taux de chômage qui baissait jusqu'alors se mettant à augmenter sensiblement, mais trop tardivement pour que cela se voie dans les données annuelles.

au chômage peut être due à la diminution des montants versés aux chômeurs⁷⁵ qui, selon les pays, résulte soit de baisses des allocations chômage (en Allemagne par exemple), soit d'une progression de la part des chômeurs de longue durée, donc moins bien indemnisés.

Les dépenses liées à l'exclusion sociale n'ont que très faiblement influencé l'ensemble des dépenses de protection sociale sur la période retenue, alors que le nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale est en augmentation continue entre 2009 et 2011. Comme les dépenses de protection sociale liées au logement ou à la famille, celles liées à l'exclusion sociale ont légèrement augmenté en 2009, puis se sont stabilisées en 2010 et 2011. L'essentiel de la progression de 2009 résulte, comme l'indique la figure 13, des « autres » dépenses sociales : maladie, retraite ou invalidité.

Figure 13

Contribution des différents postes à la croissance des dépenses de protection sociale pour l'Union européenne (UE 27) en euros constants entre 2006 et 2011 (en %)



Lecture : En 2009, sur 6,8 % d'augmentation des dépenses de protection sociale par habitant, 1,5 point de pourcentage est imputable à la progression des dépenses liées au chômage.

Note : La catégorie « autres » comprend les dépenses de maladie, invalidité, vieillesse et veuvage. Données provisoires entre 2009 et 2011.

Sources : Eurostat base de données ESSPROS, date d'extraction 18/02/2014.

Le détail de l'évolution des dépenses de protection sociale montre que les États membres ont réagi de manière relativement identique entre 2007 et 2011. L'Espagne et dans une moindre mesure l'Irlande sont les premiers pays à ressentir les effets de la crise et à connaître dès 2008 une augmentation significative des dépenses liées au chômage. En 2009, ces dépenses expliquent 48 % de l'augmentation des dépenses sociales pour l'Espagne et 28 % pour l'Irlande et l'Italie. Les dépenses liées à l'exclusion sociale ne progressent significativement qu'en 2009 et seulement pour les Pays-Bas, la France, la Finlande, l'Irlande et le Portugal. En 2010, les dépenses

75. Bontout O. et Lokavjivckova T., 2013, « Social protection budgets in the crisis in the EU », *Working Paper 1/2013*, European Commission.

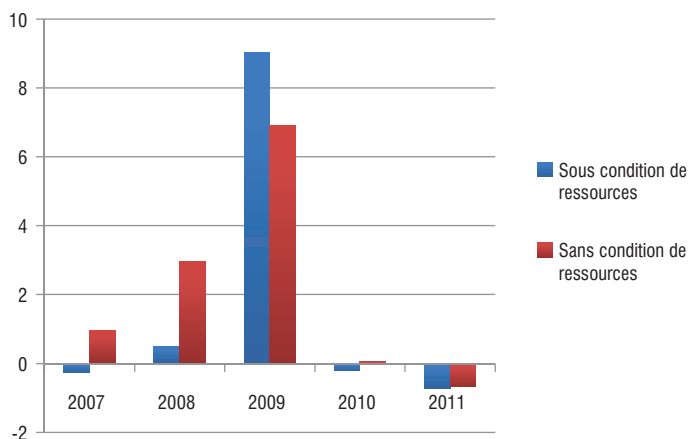
de chômage évoluent peu, sauf pour l'Irlande, où elles représentent près de 20 % de la hausse des dépenses sociales. Les dépenses liées au chômage diminuent pour tous les pays en 2011, à l'exception de l'Espagne où elles continuent de légèrement progresser. On notera cependant que ce sont les dépenses liées à la famille qui ont connu la plus nette augmentation, suivies de celles visant l'indemnisation des demandeurs d'emploi, alors que celles liées directement à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont très peu progressé.

Les prestations en espèces, et celles sans condition de ressources ont principalement servi d'amortisseur à la crise

Les prestations sous condition de ressources font partie des stabilisateurs automatiques, car en période de crise économique elles permettent de limiter automatiquement la hausse de la pauvreté. Concernant les prestations sans condition de ressources, leur évolution ne dépend pas uniquement de la conjoncture économique, mais également de la volonté des gouvernements qui peuvent décider de les augmenter ou de les diminuer. La figure 14 présente l'évolution des prestations sociales selon leur critère d'éligibilité par l'Union européenne (UE 27). En 2007 et 2008, ce sont principalement les prestations sociales sans condition de ressources qui ont progressé. Par contre en 2009, les prestations sociales ont très fortement augmenté quel que soit le type, mais davantage celles sous condition de ressources. Cela s'explique par les effets de la crise sur le marché du travail. En effet, un nombre important de personnes privées d'emploi ont vu leur niveau de vie passer sous le seuil permettant de percevoir les prestations sous condition de ressources. En 2010, le montant alloué aux prestations sociales diminue pour celles sous condition de

Figure 14

Variation des dépenses de protection sociale par habitant selon les critères d'éligibilité des prestations par l'Union européenne (UE 27) en euros constants entre 2007 et 2011 (en %)



Note : Données provisoires entre 2009 et 2011.

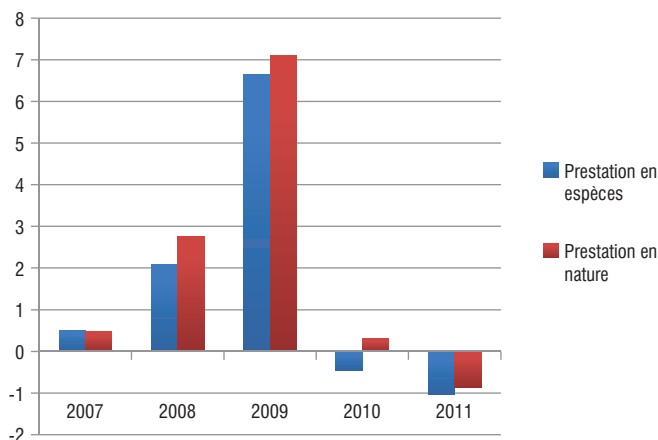
Sources : Eurostat base de données ESSPROS, date d'extraction 18/02/2014.

ressources et stagne pour les autres, alors qu'il diminue pour ces deux types de prestations en 2011.

Il est également possible de distinguer les dépenses de protection sociale en espèces et en nature⁷⁶. Entre 2007 et 2009, ces deux types de prestation augmentent, mais celles en nature progressent plus rapidement que celles en espèces (figure 15). Toutefois, il existe des différences entre États membres. En 2009, ce sont principalement les dépenses en espèces qui augmentent en Autriche, Espagne, Finlande, France, Irlande, Royaume-Uni et Italie. Ces dépenses permettent de distribuer directement des revenus aux personnes, et de limiter les effets de la crise sur la pauvreté et l'exclusion sociale. En 2010, les prestations en espèces diminuent pour l'ensemble de l'Union européenne, alors que celles en nature continuent d'augmenter. En 2011, les prestations en espèces baissent plus fortement que celles en nature.

Figure 15

Variation des dépenses de protection sociale par habitant selon la nature des prestations pour l'Union européenne (UE 27) en euros constants entre 2007 et 2011 (en %)



Note : Données provisoires entre 2009 et 2011.

Sources : Eurostat base de données ESSPROS, date d'extraction 18/02/2014.

76. Les prestations en espèces correspondent aux prestations qui sont directement versées aux ménages sous forme d'argent (allocation chômage). Les prestations en nature sont celles fournis sous forme de services (formation des chômeurs ou aide à la recherche d'emploi par Pôle emploi).

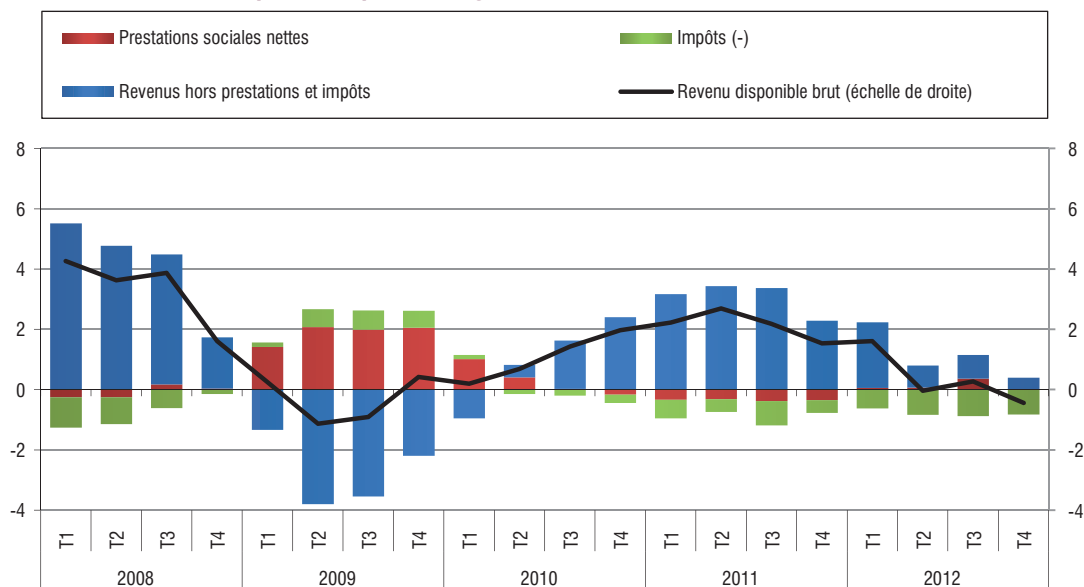
À partir de 2011, les stabilisateurs automatiques ne soutiennent plus la croissance

Résumé • L'effet des stabilisateurs automatiques sur la croissance, très marqué en 2009, s'essouffle puis devient négatif en fin de période.

La figure 16 présente la contribution des composantes à la croissance du revenu disponible brut⁷⁷ des ménages, selon la comptabilité nationale. En 2008, ce sont les revenus hors impôts et prestations sociales qui expliquent le plus fortement la croissance du revenu disponible brut des ménages de la zone euro⁷⁸. Les contributions

Figure 16

Contributions des composantes à la croissance du revenu disponible brut à prix courants des ménages dans la zone euro entre 2008 et 2012 (pourcentage de variation annuel et contributions en points de pourcentage)



Lecture : Au 2^e trimestre 2009, le revenu disponible brut des ménages de la zone euro a diminué de 1,1 %. La baisse des revenus hors prestations et impôts explique cette diminution (- 3,8 points de pourcentage), alors que les impôts et les prestations sociales ont permis de la limiter (respectivement + 0,6 et + 2,1).

Note : La catégorie « Revenus hors prestations et impôts » comprend la rémunération des salariés, l'excédent brut d'exploitation et revenu mixte brut et les revenus de la propriété nets et autres transferts.

Sources : BCE et Eurostat.

77. Le concept de revenu disponible brut utilisé dans cette sous-partie diffère du revenu tel qu'il est défini dans le reste du rapport.

78. Le champ géographique diverge des parties précédentes, car les données ne sont pas disponibles à l'échelle de l'UE 27. Elles sont disponibles uniquement pour la zone euro.

des composantes à la croissance du revenu disponible brut se modifient radicalement en 2009. Sous l'effet de la dégradation de la conjoncture, les revenus hors impôts et prestations sociales chutent brusquement. À l'inverse, les prestations sociales nettes jouent pleinement leur rôle d'amortisseur en limitant la baisse du revenu disponible brut. Malgré cela, le revenu disponible des ménages diminue au cours de l'année 2009. En 2010, la contribution des prestations sociales nettes s'affaiblit et devient négative au 4^{ème} trimestre. Les prestations sociales continuent d'influencer négativement le niveau du revenu disponible brut des ménages en 2011, avant d'avoir un effet neutre en 2012.

Dans le cadre d'une politique qui privilégie la réduction des déficits publics, les marges de manœuvre des dépenses de protection sociale pour soutenir la croissance semblent néanmoins s'épuiser, comme le montre une récente étude de la Commission européenne⁷⁹. On peut dès lors s'interroger sur les effets sur la pauvreté et l'exclusion sociale d'une poursuite de la crise à politique inchangée.

79. Bontout O. et Lokavjivckova T., 2013, *op. cit.*

Conclusion

Lorsqu'ils décidèrent en 2010 de recadrer la stratégie de moyen terme pour la croissance de l'Union européenne (Europe 2020), les chefs d'État et de gouvernement se trouvaient face au constat du poids spécifique de la crise sur les populations les plus vulnérables. Ils avaient aussi en tête les travaux de l'OCDE montrant que l'augmentation des inégalités de revenus, avant la crise, n'était pas étrangère à son déclenchement. Ils ont donc, pour la première fois, adopté un objectif tangible de lutte contre la pauvreté exprimant une volonté ambitieuse : réduire d'ici 2020 d'environ 17 % le nombre des personnes concernées par la pauvreté ou l'exclusion au sein de l'UE.

La faiblesse de cette stratégie pour son volet social était de reposer entièrement sur les politiques et engagements nationaux, l'UE n'ayant pas de compétence directe en matière de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté. Non seulement les objectifs nationaux décidés individuellement par chaque État membre se situaient en deçà de l'ambition européenne, mais l'ampleur de l'augmentation de la pauvreté depuis 2008 ayant été sous-estimée, les objectifs nationaux n'ont pas été atteints en général, au moins à la date d'aujourd'hui, et apparaissent le plus souvent hors de portée. Ceci aurait dû à tout le moins provoquer un débat d'ensemble sur la stratégie, tant au plan européen que national. À ce jour, ce débat n'a pas eu lieu. On peut craindre que ce manque de réactivité soit l'indice d'un désintérêt tant des États membres que de l'Union tout entière à l'égard de la montée générale de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Toutefois, l'intérêt de la démarche européenne n'est pas remis en cause par ce constat : le suivi des situations de pauvreté et d'exclusion et de certaines de leurs causes (l'absence de travail dans un nombre croissant de ménages d'âge actif notamment) joue désormais un rôle de « lanceur d'alerte » dont peuvent se saisir les organismes spécialisés. Reste à espérer que les États membres y seront également sensibles.

Lorsqu'on examine sur la période 2008-2012⁸⁰ l'évolution de l'indicateur synthétique de pauvreté et d'exclusion sociale, un enseignement majeur ressort. Le groupe déterminant du point de vue de la tendance générale de la pauvreté est sans aucun doute celui des personnes qui vivent dans un ménage dont les actifs sont pénalisés par une très faible intensité (durée effective) de travail. C'est cette dimension qui permet de distinguer, parmi les neuf pays les plus comparables à la France au sein des vingt-huit, un groupe où la pauvreté et l'exclusion ont pu être stabilisées, voire réduites (NL, DE, AUT, FL, PL) et un groupe durement touché par la crise où cette « pauvreté ou exclusion » a au contraire fortement augmenté (IT, ES, IE)⁸¹. La France occupe sous cet angle une position intermédiaire entre ces deux groupes, avec la Belgique et le Royaume Uni. L'emploi, en quantité et qualité, et la formation des salariés et des chômeurs resteront donc des enjeux majeurs d'une future stratégie européenne de lutte contre la pauvreté.

Pour affiner la situation relative de la France, il faut se reporter aux comparaisons plus détaillées offertes par le nouveau tableau de bord européen. Les indicateurs de résultat y sont complétés par des indicateurs de causalité ou de moyen. Notre pays occupe alors, au sein du même ensemble des neuf pays retenus pour ce rapport, une situation moins favorable. Comme l'Italie et l'Espagne, la France affiche pour la moitié des indicateurs recensés une tendance plus défavorable que la moyenne. Cela s'explique de deux façons : en tant que pays où la protection sociale ne peut escompter de développement majeur sur ses grands volets de vieillesse, santé et famille, sa capacité à réduire les inégalités croissantes de revenus primaires (avant redistribution) a diminué ; simultanément les jeunes et les actifs en emploi (ou non) souffrent de la détérioration du marché du travail et de l'évolution relativement défavorable, au cours de cette période, du pouvoir d'achat des minima sociaux et allocations qui leur étaient destinés.

La situation ainsi décrite est celle de notre pays, *grosso modo* peu avant le démarrage du Plan d'action pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Mais c'est aussi celle de l'Union européenne dans son ensemble, si l'on s'en tient aux marges de manœuvre de la protection sociale, en tant que rempart essentiel de la lutte contre la pauvreté. Très active jusqu'en 2010, la protection sociale se heurte désormais, dans sa fonction redistributive et stabilisatrice, aux limites budgétaires dictées par la stabilisation recherchée de l'endettement public. Celle-ci résulte d'un choix collectif, au moins dans la zone euro. D'où découlent *in fine* deux questions.

La première touche spécialement notre pays où les chiffres relatifs au chômage des jeunes peu ou pas diplômés, au chômage de longue durée et à la pauvreté des personnes à faible intensité du travail évoluent défavorablement ou lentement. L'amélioration de l'accès aux droits et la revalorisation mesurée de certains minima sociaux, objectifs du Plan pluriannuel, pour indispensables qu'elles soient, ne

80. Période homogène avec les observations 2007-2011 de la première partie consacrée à la seule situation de la France.

81. Fait exception cependant à la règle générale le Portugal où, jusqu'en 2012, malgré une crise sévère et une forte augmentation du chômage, l'indicateur général ne s'est pas détérioré, et ce semble-t-il grâce à une politique très active de redistribution des revenus.

constituent pas des réponses directes à ces difficultés. Il y a donc là une cause potentielle d'aggravation de la pauvreté pour la période en cours, au détriment de la fraction la plus jeune de la population.

La seconde concerne l'Union européenne. Dès lors que celle-ci a acquis, dans le cadre des nouvelles procédures d'application de la coordination budgétaire, un rôle sensiblement accru, il apparaîtrait indispensable qu'elle puisse assumer aussi, dans le cadre de cette surveillance, un rôle bien plus actif dans la prévention de la pauvreté au sein des pays qui prennent en charge des disciplines communes. L'Union européenne doit non seulement agir sur les déséquilibres économiques mais également sur les déséquilibres sociaux. Il convient dès lors que politiques sociales et les politiques économiques soient mieux intégrées dans un ensemble cohérent et que les politiques sociales ne soient pas conçues principalement comme un outil d'intervention à vocation réparatrice.

Annexes

La mesure de la pauvreté

Globalement, deux approches sont retenues : 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 (aides inférieures au seuil de pauvreté retenue par l'INSEE). La **France** et l'**Union européenne** ont fait le choix d'une **approche monétaire relative**. Dès lors, l'impact du taux de croissance économique sur le taux de pauvreté dépend de ses effets sur l'évolution des inégalités⁸².

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

L'INSEE, comme Eurostat et les autres pays de l'Union européenne, 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 européen de 2001.

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

Pour comparer le niveau de vie des ménages, qui sont de tailles 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

82. En effet, 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 leur 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).

consommation (notamment les biens de consommation durable 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 consommation 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 revenu mensuel de 1 500 euros en 2011 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 à 50 % (814 euros) comme à 60 % (977 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 de *Statistics on Income and Living Conditions* – Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SILC-SRCV) en Europe. La France privilégie cette source, car son échantillon plus important permet plus 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 sources engendre des différences de champ et de définition :

- 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 du logement tandis que dans SILC-SRCV, pour être en ménage, les personnes doivent en plus déclarer faire 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 recense, 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 statistique 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 ERFIS 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 des exceptions : le Royaume-Uni (revenus courants) et l'Irlande (revenu des douze derniers mois).

ANNEXE 2

Les indicateurs de l'ONPES

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inégalités, revenus et conditions de vie											
Taux de pauvreté à 60 %	12,9	13	12,6	13,1	13,1	13,4	13	13,5	14,0 (*)	14,3	nd
Taux de pauvreté à 50 %	6,5	7,0	6,6	7,2	7,0	7,2	7,1	7,5	7,7 (*)	7,9	nd
Taux de pauvreté en conditions de vie	11,9	11,4	14,6 (1)	13,3	12,7	12,5	12,9	12,6	13,3	12,5	11,9 (p)
Taux de pauvreté à 60 % OU en conditions de vie			23,7	23	21,9	21,3	20,6	20,4	21,5	21,4	21,5
Rapport interquintiles des niveaux de vie (100-S80/S20)	4,1	4,1	4,0	4,2	4,3	4,2	4,3	4,3	4,5	4,6	nd
Taux de pauvreté des cinq départements les moins touchés par la pauvreté					8,9	9,0	8,8	9,1	9,7	9,8	nd
Taux de pauvreté des cinq départements les plus pauvres					19,7	20,3	19,7	20,2	21,1	21,3	nd
Niveau de vie médian des 65 ans et + / aux 18-64 ans	0,93	0,93	0,93	0,92	0,94	0,92	0,93	0,94	0,93 (*)	0,95	nd
Taux de pauvreté des familles monoparentales	27,3	27,3	25,6	29,7	30	30,2	30	30,9	32,3 (*)	32,1	nd
Taux de pauvreté des enfants	16,7	17,7	16,7	17,6	17,7	17,9	17,3	17,7	19,4 (*)	19,6	nd
Intensité de la pauvreté	16,6	18,4	18	18,8	18	18,2	18,5	19	19,0 (*)	19,1	nd
Taux de pauvreté en emploi		5,4	6	6	6,4	6,6	7,0 (1)	6,9	7,0 (*)	7,5	nd
Grande pauvreté											
Taux de pauvreté à 40 %	2,3	2,6	2,5	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3	3,4 (*)	3,5	nd
Taux de pauvreté à 60 % ET en conditions de vie			5,3	4,6	4,8	4,5	4,8	4,8	5,2	5,3	4,7
Pauvreté persistante					5				6	nd	nd

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Accès aux droits fondamentaux											
Taux de demandeurs d'emploi non indemnisés	36,5	36,1	37,7	40,5	39,5	38,6	38,3	44,5 (1)	46,1	47,9	48,2
Part des ménages en situation de précarité énergétique					14,4						nd
Dépenses consacrées au logement > 40 % du revenu disponible							7,8	8,0	8,9	8,6	
Taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études	13,4	12,4 (*)	12,1	12,2	12,4	12,6	11,5	12,2	12,6	12	11,6
Taux de renoncement aux soins pour raisons financières	11,2		13,3		14,1		15,4 (c)		15,1 (c)		
					14,2 (c)						
Indicateurs d'inclusion Europe 2020											
Personnes en situation de pauvreté monétaire, ou en conditions de vie, ou appartenant à un ménage en très faible intensité d'emploi			19,8	18,9	18,8	19,0	18,6 (*)	18,5	19,2	19,3	19,1

(*) Rupture de série.

(p) Données provisoires ; (c) Avec échantillon complémentaire.

(1) Changement d'enquête. Les données de séries différentes ne sont donc pas directement comparables.

ANNEXE 3

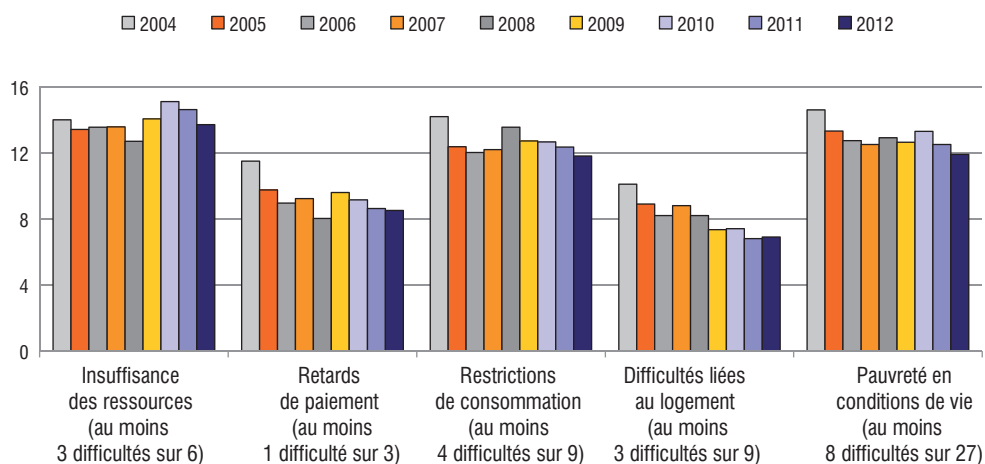
Évolution de la pauvreté en conditions de vie

L'étude des quatre grands thèmes qui composent l'indicateur de pauvreté en conditions de vie donne quelques pistes pour expliquer la baisse de cet indicateur commentée dans ce rapport.

Ainsi la baisse des retards de paiement concernant l'énergie pourrait s'expliquer par l'entrée en vigueur des tarifs sociaux pour l'électricité en 2005, puis le gaz en 2008 (figure 1). La part des ménages ayant des difficultés liées à une insuffisance de ressources a d'abord augmenté entre 2008 et 2010, puis a baissé jusqu'en 2012. Cette évolution est principalement influencée par les trois items suivants : « C'est difficile, il faut s'endetter pour y arriver », « Couverture des dépenses par le revenu difficile », « Découverts bancaires (très souvent) ». Cela peut s'expliquer par le fait que les personnes ont pu vivre une dégradation de leur situation économique, mais qu'elles s'y sont habituées et ont changé leur comportement. Enfin, la part des ménages connaissant des restrictions de consommation diminue entre 2008 et 2012, après avoir connu un net rebond entre 2007 et 2008.

Figure 1

Taux de pauvreté en conditions de vie selon le type de difficultés rencontrées (en %)



Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC.

Champ : France métropolitaine.

Pauvreté en conditions de vie selon les caractéristiques socio-démographiques

Le taux de pauvreté en conditions de vie dépend également des caractéristiques de la personne de référence du ménage (tableau 1). De manière générale, le taux de pauvreté en conditions de vie a diminué pour toutes les tranches d'âge entre 2008 et 2012, sauf pour les 30-44 ans. La baisse a été la plus significative pour les jeunes de moins de 30 ans (-3,4 points de pourcentage) et les personnes de 75 ans et plus (-3,8 points de pourcentage). Jusqu'en 2008, le taux de pauvreté en conditions de vie décroissait avec l'âge. Les personnes jeunes étaient plus touchées par cette forme de pauvreté que les plus âgées. Avec la crise, le taux de pauvreté des moins de 30 ans a diminué, alors que celui de 30-44 ans a eu tendance à augmenter.

Le niveau de diplôme de la personne de référence joue un rôle dans la pauvreté en conditions de vie. Plus les personnes ont un niveau d'éducation faible et plus le taux de pauvreté en conditions de vie est élevé. Cependant, durant la crise, ce taux a diminué pour les personnes disposant d'un niveau d'éducation inférieur au baccalauréat et a augmenté pour les autres, sans doute en raison d'un effet d'âge.

Tableau 1

Pauvreté en conditions de vie selon les caractéristiques de la personne de référence du ménage (en %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Âge									
Moins de 30 ans	21,6	19,7	16,6	14,6	16,1	14,7	13,1	12,9	12,7
30-44 ans	15,8	15,2	14,3	15,0	14,5	15,7	17,4	15,9	15,8
45-59 ans	15,8	12,6	11,7	12,5	12,7	13,4	13,5	13,1	12,2
60-74 ans	11,3	10,7	11,5	9,4	10,4	8,7	10,9	9,8	9,6
75 ans et plus	9,8	9,0	10,1	9,5	11,3	9,8	9,9	9,1	7,5
Diplôme									
Diplôme supérieur à Bac+2	6,1	5,7	4,1	3,8	4,4	4,6	5,2	4,5	5,1
Diplôme de niveau Bac+2 (DEUG, DUT, BTS...)	7,5	8,1	8,0	6,4	6,8	6,5	6,6	8,0	7,7
Baccalauréat ou brevet professionnel ou autre diplôme de ce niveau	12,4	12,3	10,8	12,2	10,1	8,9	12,2	9,6	10,9
CAP, BEP	15,1	13,7	13,2	12,6	13,9	13,7	12,9	14,1	13,5
BEPC, CEP, sans diplôme	19,0	16,9	16,9	17,1	18,6	18,5	19,4	18,0	16,0
Situation vis-à-vis du travail									
En emploi	11,6	10,9	10,5	10,9	10,6	10,9	10,6	10,5	10,8
Au chômage	53,0	50,7	45,9	47,7	52,3	49,1	46,2	48,1	40,5
Inactif	14,4	11,9	12,2	11,4	12,6	10,9	13,1	11,5	10,4

Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC.

Champ : France métropolitaine.

Les personnes au chômage sont nettement plus touchées par la pauvreté en conditions de vie que celles en emploi ou les inactifs, Mais leur taux de pauvreté a fortement diminué pendant la crise. Il est passé de 52,3 % en 2008 à 40,5 % en 2012,

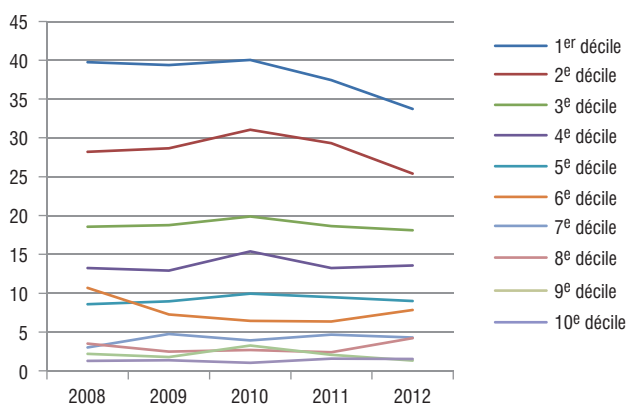
soit une baisse de 11,8 points. Le taux de pauvreté en conditions de vie a également diminué pour les inactifs (-2,2 points de pourcentage) sur la même période, alors qu'il est resté stable pour les personnes en emploi (environ 10,7 % entre 2008 et 2012).

Pauvreté en conditions de vie selon les déciles de niveau de vie

L'écart de taux de pauvreté en conditions de vie selon le niveau de vie varie de 1 à 21 en 2012. Depuis 2008, l'évolution du taux de pauvreté en conditions de vie a connu deux périodes distinctes. Entre 2008 et 2010, le taux de pauvreté a augmenté pour les cinq déciles les plus pauvres et a diminué pour les cinq déciles les plus aisés (figure 2). À partir de 2010, la tendance s'est inversée : les cinq déciles les plus pauvres ont connu une baisse significative de ce taux, alors qu'il a augmenté pour les autres. L'évolution de la pauvreté pour les cinq déciles les plus pauvres est influencée par les thèmes « Insuffisance des ressources » et « Retards de paiement » qui augmentent sur la période 2008-2010 et diminuent entre 2010 et 2012.

Figure 2

Taux de pauvreté en conditions de vie par décile de niveau de vie entre 2008 et 2012 (en %)



Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC.

Champ : France métropolitaine.

Pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie

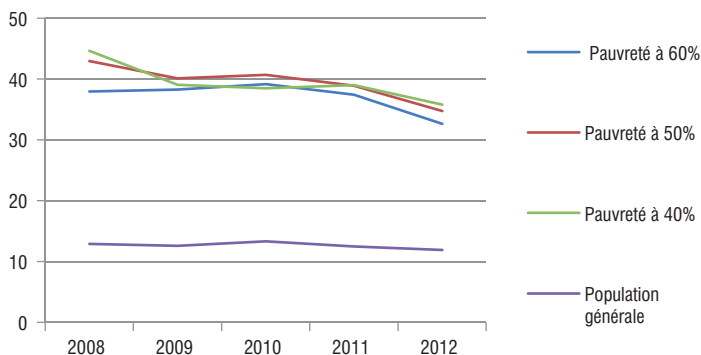
Le taux de pauvreté en conditions de vie est nettement supérieur pour la population vivant sous le seuil de pauvreté monétaire que pour la population générale (figure 3). En 2008, 37,9 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté à 60 % était en pauvreté en conditions de vie, soit trois fois plus que la population générale. Cependant, la part des personnes en pauvreté de conditions de vie est en diminution quel que

soit le seuil de pauvreté monétaire retenu. Entre 2008 et 2012, le taux de pauvreté en conditions de vie pour le seuil à 60 % est passé de 37,9 % à 32,5 %, celui à 50 % est passé de 42,9 % à 34,7 %, et pour le seuil de 40 % il est passé de 44,6 % à 35,7 %.

Ces évolutions sont majoritairement le fait d'une baisse des privations concernant le logement, les restrictions de consommation et les retards de paiement. L'insuffisance de ressources n'a vraiment diminué que pour les personnes vivant sous le seuil de pauvreté à 60 %.

Figure 3

Évolution du taux de pauvreté en conditions de vie de l'année N selon le taux de pauvreté monétaire de l'année N+1 (en %)



Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC.

Champ : Ménages vivant en France métropolitaine.

ANNEXE 4

Tableau de bord
Social Protection Performance Monitor, 2013



Tableau de bord SPPM 2013

Dimensions	SPPM 2013												
	EU27	Belgique	Allemagne	Irlande	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Autriche	Pologne	Portugal	Finlande	Royaume-Uni
En risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (en %)													
2012	24,8	21,6	19,6	29,4	28,2	19,1	29,9	15,0	18,5	26,7	25,3	17,2	24,1
Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	0,6	~	n.a	0,5	~	1,7	-0,7	1,6	~	0,9	-0,7	1,4
Variation 2008-2012 (point de pourcentage)	1,1	0,8	~	5,7	3,7	~	4,6	~	~	-3,8	~	~	~
En risque de pauvreté monétaire (en %)													
2012	16,9	14,8	16,1	:	22,2	14,1	19,4	10,1	14,4	17,1	17,9	13,2	16,2
Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	-0,5	~	~	~	~	~	-0,9	1,8	-0,6	-0,1	~	~
Variation 2008-2012 (point de pourcentage)	~	0,1	~	~	1,4	1,4	0,7	~	2,0	~	~	~	-2,5
Seuil de pauvreté monétaire (en parité de pouvoir d'achat)													
2012	n.a.	10,835	11,398	10,097	7,392	11,217	9,194	11,404	12,3	5,117	5,736	10,921	10,582
Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	n.a.	0,4	~	n.a	~	~	~	~	~	~	~	~	5,0
Variation 2008-2012 (point de pourcentage)	n.a.	7,9	5,5	-7,4	-9,4	6,4	~	~	10,6	26,7	~	9,9	~
Privation matérielle sévère (en %)													
2012	9,9	6,5	4,9	7,8	5,8	5,3	14,5	2,3	4,0	13,5	8,6	2,9	7,8
Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	1,1	0,8	-0,4	n.a	1,3	~	3,3	-0,2	0,1	~	0,3	~	2,7
Variation 2008-2012 (point de pourcentage)	1,4	0,9	~	2,3	2,2	~	7,0	~	-2,4	-4,2	-1,1	~	3,3

Dimensions	SPPM 2013											Royaume-Uni		
	EU27	Belgique	Allemagne	Irlande	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Autriche	Pologne	Portugal		Finlande	
Europe 2020	Personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail (en %)													
	2012	9,9	14,0	9,8	24,1	14,2	8,4	10,3	8,7	7,6	6,8	10,1	9,1	13,0
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	0,3	-1,3	n.a	0,9	-0,9	~	~	~	~	1,9	-0,7	1,5
Intensité de la pauvreté	Intensité de la pauvreté (en %)													
	2012	23,4	18,1	21,1	17,5	31,4	16,2	25,4	17,3	20,1	22,2	24,7	15,0	21,0
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	-0,5	~	n.a	~	~	~	1,8	1,1	~	1,5	1,5	~
Inégalités économiques	Ratio entre les masses de niveau de vie détenues (100-S80)/S20													
	2012	5,0	3,9	4,3	4,6	7,2	4,5	5,6	3,6	4,2	4,9	5,8	3,7	5,4
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	0,0	~	n.a	~	~	~	-5,3	10,5	~	~	~	~
Pauvreté et exclusion sociale des enfants	Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des enfants (0-17 ans) (en %)													
	2012	28,0	23,4	18,4	34,1	33,8	23,2	33,8	16,9	20,9	29,3	27,8	14,9	31,2
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	0,1	-1,5	n.a	0,6	~	1,6	-1,1	1,7	~	-0,8	~	4,3
Efficacité du système de protection sociale	Impact de transferts sociaux (en excluant les pensions de retraite) sur la réduction de la pauvreté (en %)													
	2012	34,7	46,2	33,7	61,6	25,0	40,8	20,5	51,0	67,4	25,3	29,0	50,9	49,2
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	1,2	~	n.a	~	~	~	~	18,0	~	~	~	~
	Variation 2008-2012 (point de pourcentage)	~	0,6	~	7,2	7,5	-5,2	~	~	18,0	-7,3	~	~	13,9

Dimensions	SPPM 2013											Royaume-Uni		
	EU27	Belgique	Allemagne	Irlande	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Autriche	Pologne	Portugal		Finlande	
Efficacité du système de protection sociale	En risque de pauvreté pour les personnes vivant dans un ménage avec une très faible intensité de travail (0-59 ans) (en %)													
	2012	59,0	58,4	68,5	43,3	63,6	57,5	55,4	40,6	53,2	59,2	54,5	59,5	47,8
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	1,3	-4,5	~	n.a	0,6	3,2	~	~	-1,1	~	~	~	~
Conséquence sociale du marché du travail	En risque de pauvreté au travail (18-64 ans) (en %)													
	2012	9,1	4,5	7,7	5,3	12,3	8,0	11,1	4,6	8,2	10,4	9,9	3,8	8,8
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	0,4	~	n.a	0,2	0,4	~	-0,8	2,8	-0,8	~	~	1,0
Exclusion des jeunes	Taux de chômage de long terme (population active, plus de 15 ans)													
	2012	4,6	3,4	2,5	9,1	11,1	4,1	5,7	1,8	1,1	4,1	7,7	1,6	2,7
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	~	~	~	2,1	~	1,3	~	~	~	1,5	~	~
Exclusion des jeunes	Jeunes ayant quitté prématurément éducation et formation (18-24 ans) (en %)													
	2012	12,8	12,0	10,6	9,7	24,9	11,6	17,6	8,8	7,6	5,7	20,8	8,9	13,6
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	~	-1,1	-1,1	-1,6	~	~	~	~	~	-2,4	~	-1,4
Exclusion des jeunes	Taux de chômage des jeunes (15-24 ans)													
	2012	9,7	6,2	4,1	12,3	20,6	9,0	10,1	6,6	5,2	8,9	14,3	9,8	12,4
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	~	~	~	1,6	~	2,1	1,3	~	~	2,6	~	~
Exclusion des jeunes	Taux de chômage des jeunes (15-24 ans)													
	2012	2,8	~	-1,4	5,6	8,9	1,9	3,5	2,7	~	3,2	7,5	1,0	3,2
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~

Dimensions	SPPM 2013										Royaume-Uni			
	EU27	Belgique	Allemagne	Irlande	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Autriche	Pologne		Portugal	Finlande	
Exclusion des jeunes	Taux de jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation (18-24 ans)													
	2012	17,0	15,0	9,8	23,8	23,8	16,2	27,0	5,7	7,8	15,9	18,7	11,8	18,1
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	~	~	~	~	~	1,8	~	~	~	2,7	~	~
Viellissement actif	Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans), en %													
	2012	48,9	39,5	61,5	49,3	43,9	44,5	40,4	58,6	43,1	38,7	46,5	58,2	58,1
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	1,5	~	1,6	~	~	3,0	2,5	2,5	1,6	1,8	-1,4	1,2	1,4
Pension de retraite	Risque de pauvreté ou d'exclusion des personnes âgées (65 ans et plus), en %													
	2012	19,2	19,5	15,8	13,8	16,6	11,1	25,2	6,2	16,2	23,4	22,1	19,5	16,9
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	-2,1	~	n.a	-4,3	-0,4	~	-0,7	~	-1,3	-2,4	~	-5,8
Pension de retraite	Rapport entre le niveau de vie médian des personnes de 65 ans et plus et celui des moins de 65 ans													
	2012	0,92	0,74	0,88	0,86	0,93	1,00	0,95	0,90	0,93	0,95	0,92	0,78	0,89
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	0,0	~	n.a	8,1	~	~	~	~	~	5,7	~	9,9
Pension de retraite	Taux de remplacement													
	2012	0,56	0,47	0,47	0,43	0,58	0,65	0,66	0,47	0,58	0,58	0,58	0,49	0,50
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	6,8	-7,8	n.a	~	~	20,0	~	~	5,5	~	~	~
Pension de retraite	2012	12,0	4,4	6,8	-12,2	18,4	~	29,4	9,3	-14,7	~	13,7	~	16,3
	Variation 2008-2012 (point de pourcentage)	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~

Dimensions	SPPM 2013										Royaume-Uni			
	EU27	Belgique	Allemagne	Irlande	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Autriche	Pologne		Portugal	Finlande	
Besoins non satisfaits d'examen ou de traitement médical, tels que rapportés par soi-même (en %)														
	2012	3,4	1,7	1,6	2,2	0,7	2,2	5,6	0,5	0,3	9,0	3,3	4,6	1,4
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	0,2	~	n.a.	~	~	~	~	~	1,1	1,9	~	~
	Variation 2008-2012 (point de pourcentage)	~	1,2	~	~	~	~	~	~	~	3,0	2,2	3,8	~
Années de vie en bonne santé à 65 ans - hommes														
Santé	2012	n.a.	10,7	6,7	10,9	9,2	9,5	7,8	10,0	8,9	7,4	6,6	8,4	10,5
	Variation 2008-2012 (point de pourcentage)	n.a.	~	6,3	17,2	-7,1	9,2	~	~	20,3	5,7	~	5,0	~
	2012	n.a.	11,1	6,9	11,9	9,0	10,4	7,2	10,1	9,5	7,8	6,0	9,0	10,6
	Variation 2008-2012 (point de pourcentage)	n.a.	6,7	~	15,5	~	~	~	~	26,7	~	9,1	~	-10,2
Taux de surcharge des coûts du logement														
Accès à un logement décent	2012	11,3	11,0	16,6	6,1	14,3	5,2	7,9	14,4	7,0	10,5	8,3	4,5	7,4
	Variation 2011-2012 (point de pourcentage)	~	0,4	0,5	n.a.	0,5	~	-0,5	~	2,2	~	1,1	~	-9,0
	Variation 2008-2012 (point de pourcentage)	~	-1,5	n.a.	2,8	4,2	1,0	~	~	2,3	~	~	~	-8,9

Sources : Social Protection committee, 2013, « Social protection performance monitor (SPPM) – methodological report by the indicators Sub-group of the Social Protection Committee, 2014.

ANNEXE 5

**Personnes en risque de pauvreté
ou d'exclusion sociale selon différentes déclinaisons
en 2008 et 2012 (en %)**

		Allemagne		Autriche		Belgique		Espagne		Finlande		France	
		Taux 2012	Variation 2008/2012 (en point de pourcentage)	Taux 2012	Variation 2008/2012 (en point de pourcentage)	Taux 2012	Variation 2008/2012 (en point de pourcentage)	Taux 2012	Variation 2008/2012 (en point de pourcentage)	Taux 2012	Variation 2008/2012 (en point de pourcentage)	Taux 2012	Variation 2008/2012 (en point de pourcentage)
Sexe	Femme	21,1	-0,5	19,6	-0,7	22,2	-0,2	28,1	2,4	17,4	-1,5	19,6	-0,1
	Homme	18,1	-0,4	17,3	0,5	21,0	1,9	28,4	5,0	17,0	1,1	18,4	1,1
Âge	Moins de 18 ans	18,4	-1,7	20,9	0,5	23,4	2,1	33,8	3,2	14,9	-0,2	23,2	2,0
	Entre 18 et 64 ans	21,2	-0,3	18,4	0,0	21,5	1,4	29,7	7,6	17,3	0,8	19,8	1,0
	Plus de 65 ans	15,8	0,3	16,2	-1,1	19,5	-3,4	16,6	-11,1	19,5	-4,4	11,1	-3,0
Situation vis-à-vis du marché du travail	Travailleur	9,8	0,7	9,4	-0,2	6,7	-0,1	14,7	1,7	4,7	-1,6	10,3	0,7
	Chômeur	85,9	6,8	65,2	-5,2	57,6	-0,3	62,3	11,0	61,6	0,3	56,6	-1,9
	Inactif	40,9	2,7	34,5	3,3	45,2	3,8	37,4	-1,5	42,1	5,1	43,3	5,2
Configuration familiale	Homme célibataire sans enfant	37,4	3,1	27,0	0,7	32,7	0,9	26,8	1,4	41,5	3,5	27,6	3,5
	Femme célibataire sans enfant	37,3	0,7	32,8	2,1	27,1	-7,9	25,9	-13,1	37,8	-3,3	24,5	-1,2
	Famille monoparentale	48,0	-3,5	38,6	-2,5	51,7	1,2	45,6	1,3	34,6	-3,2	46,3	4,3
	Famille nombreuse	15,7	-3,0	27,0	0,5	21,6	1,9	45,1	-6,9	16,2	1,7	26,5	1,7
	Personne célibataire de 65 ans ou plus	25,9	0,1	25,6	-1,4	19,2	-9,0	14,5	-27,1	38,9	-4,6	16,6	-4,7
Pays d'origine	Pays UE	16,7	0,7	29,7	12,6	27,5	-0,2	32,5	-0,3	19,7	4,5	18,6	-0,9
	Pays hors UE	25,4	-7,9	30,0	-10,0	52,8	-3,3	50,1	10,8	41,0	-9,9	35,6	-3,3
Total		39,7	-0,5	37,1	-0,1	42,4	0,8	52,7	3,7	34,6	-0,2	37,6	0,6

(i) Les familles nombreuses définissent les familles composées de deux adultes et d'au moins trois enfants.

(ii) Données provisoires pour la Belgique en 2012. Rupture de série en 2012 pour l'Autriche et le Royaume-Uni.

(iii) Les cases en rouge pointent une dégradation significative de l'indicateur et celles en vert une amélioration.

Sources : Eurostat, enquête EU-SILC 2012, date d'extraction 17/02/2014.

Irlande		Italie		Pays-Bas		Pologne		Portugal		Royaume-Uni		UE (27 pays)	
Taux 2011	Variation 2008/2011 (en point de pourcentage)	Taux 2012	Variation 2008/2012 (en point de pourcentage)	Taux 2012	Variation 2008/2012 (en point de pourcentage)	Taux 2012	Variation 2008/2012 (en point de pourcentage)	Taux 2012	Variation 2008/2012 (en point de pourcentage)	Taux 2012	Variation 2008/2012 (en point de pourcentage)	Taux 2012	Variation 2008/2012 (en point de pourcentage)
29,8	5,1	31,7	4,5	16,3	0,8	27,3	-3,9	25,9	-0,9	24,8	0,1	25,7	0,6
29,0	6,3	28,0	4,8	13,6	-0,7	26,1	-3,8	24,6	-0,4	23,4	1,7	23,7	1,4
34,1	7,5	33,8	4,7	16,9	1,4	29,3	-3,6	27,8	-1,7	31,2	1,6	27,9	1,4
30,5	7,9	30,4	5,9	16,5	0,7	26,7	-3,9	25,5	1,0	23,8	4,1	25,3	2,3
13,8	-8,7	25,2	0,8	6,2	-3,5	23,4	-3,5	22,1	-5,6	16,9	-11,6	19,2	-4,1
10,1	1,3	18,0	5,7	5,6	0,2	17,0	-3,6	13,8	-3,2	11,8	1,6	13,6	1,0
67,0	5,7	68,7	9,9	69,3	-2,2	58,7	-0,6	59,4	7,6	71,2	-4,0	66,9	2,4
45,9	3,8	43,1	2,6	37,8	3,8	41,5	-4,3	42,4	3,0	54,2	2,0	43,6	2,5
42,1	-0,1	31,4	6,0	30,4	0,0	38,7	-5,2	30,8	-7,2	37,0	5,3	34,2	2,7
26,3	-16,9	40,1	2,9	29,9	4,8	36,5	-4,0	33,3	-8,6	28,8	-9,3	34,2	-2,3
63,3	2,5	51,6	8,6	49,4	1,4	45,7	-6,2	43,1	-12,0	62,2	-1,2	50,8	0,4
32,2	13,2	42,1	-0,1	17,0	-1,0	43,4	-2,0	43,0	5,1	33,9	-3,7	30,7	-1,0
19,3	-23,6	38,0	1,8	8	-1,0	32,3	-3,4	32,2	-8,2	22,4	-15,6	27,4	-5,8
29,1	7,0	40,4	12,6	15,6	-0,8	24,2	1,5	19,7	-0,1	20,6	1,8	23,7	2,5
31,6	4,8	44,4	7,7	30,1	2,0	29,7	-0,3	28,9	-1,8	33,4	0,6	38,3	1,5
53,1	5,7	55,2	4,6	29,9	0,1	57,2	-3,8	51,3	-0,7	47,3	0,9	48,4	1

Édition : Nadine Gautier
Mise en page : DESK (desk@desk53.com.fr)
Achévé d'imprimer au mois de juin
sur les presses de l'Imprimerie de la Centrale – 62302 Lens
Dépôt légal : 2^e trimestre 2014