En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er 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.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2010
ISBN : N° 978-2-11-008100-1

Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise

rapport 2009-2010

Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale

Les travaux 2009-2010 de l'ONPES

Introduction aux travaux, *Didier Gelot*

Première partie - Évolution de la pauvreté

Cahier 1 - Actualisation des données relatives à la pauvreté

Niveau de vie et pauvreté monétaire en 2007, *Jérôme Pujol et Magda Tomasini (INSEE)*

Cahier 2 - Emploi, chômage, et politique d'emploi

Le devenir des anciens allocataires de minima sociaux passés par un contrat aidé du plan de cohésion sociale, *Yannick Fendrich (DARES)*

Allocataires de minima sociaux et dispositifs d'aide à l'emploi depuis 2007, *Sylvie Le Minez et Véronique Rémy (DARES)*

Les évolutions de l'emploi et des mouvements de main-d'œuvre entre 2006 et la mi-2009, *C. Arnold, J. Domens, J. Loquet, Claude Minni (DARES)*

Évolution de l'emploi et du chômage entre 2007 et 2009, *Yves Dubois et Marie-Line Tovar (DARES)*

Cahier 3 - Indicateurs d'alerte et participation des personnes en situation de pauvreté

Indicateurs d'alerte sur la pauvreté et l'exclusion : repérage des sources statistiques et propositions d'indicateurs, *Isa Aldeghi (CRÉDOC)*

Indicateurs d'alerte sur la pauvreté et l'exclusion : enquête auprès d'acteurs de terrain, *Christine Olm (CRÉDOC)*

Expérimenter une méthode de la pauvreté et de l'exclusion sociale à partir de celles et ceux qui les vivent *(Valeur plus et partenaires)*

Étude de faisabilité d'un système de veille sociale au moyen d'indicateurs d'alerte. Enquêtes auprès des personnes en situation de pauvreté *(Oxalis, RGM, les Traversiers)*

Deuxième partie - Crise et pauvreté

Cahier 1 - Crise et pauvreté en 2009

Crise économique, adaptation des entreprises, vecteurs d'appauvrissement des salariés, *groupe ALPHA*

Trois approches du lien entre pauvreté et crise en 2009, *Michaël Zemmour (Paris I)*

Cahier 2 - Prévision

Impact de la crise sur la pauvreté, *Guillaume Allègre, Marion Cochard, Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau (OFCE)*

Troisième partie - Pauvreté en Europe et modèles sociaux

Cahier 1 - La pauvreté en Europe

Évolution et mesure de la pauvreté en Europe depuis 2000, *Olivier Bontout et Guillaume Delautre (DREES)*

Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe 2000-2010, *Sandra Pellet (ENS)*

Pauvreté en conditions de vie en France et privation matérielle en Europe, *Pascal Godefroy et Sophie Ponthieux (INSEE)*

Cahier 2 - Modèles sociaux et acteurs

Les modèles sociaux européens dans la tourmente : quel impact de la crise sur la pauvreté ? *Baptiste Françon, Mathilde Guergoat Larivière (Paris I)*

Pauvreté laborieuse et action des partenaires sociaux, *Sophie Béroud (Lyon II)*

Quatrième partie - Les publics et leurs conditions de vie

Cahier 1 - Les publics pauvres et leurs trajectoires

Femmes âgées pauvres, *Arnaud Campéon, Karine Chauvin, Florence Delaune (Psychologie et vieillissement)*

La santé mentale des sans-abri, *Anne Laporte (SAMU social)*

Cahier 2 - Les conditions de vie des personnes pauvres

Le logement des ménages modestes, *Éric Renard (DREES)*

Le logement des ménages à faibles ressources en 2006, *Pierrette Briant, Claudine Pirus (INSEE)*

Les conditions de logement et l'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes, *Michel Mouillart (université Paris X-Nanterre)*

Les aides personnelles au logement, *Michel Mouillart (université Paris X-Nanterre)*

EMSA 2009 : une enquête auprès des personnes fréquentant les services d'aide (hors hébergement) de la ville de Toulouse, *Maryse Marpsat (INSEE), Martine Quaglia (INED)*

L'insécurité alimentaire pour raisons financières en France, *Nicole Darmon, Aurélie Bocquier, Florent Vieux et France Caillavet*

Sommaire

Introduction 9

CHAPITRE 1
L'impact de la crise économique sur la pauvreté 13

La crise économique actuelle risque d'avoir un réel impact sur la situation des ménages pauvres 15

La crise économique est intervenue après une relative prospérité économique . . . 15

La crise économique se caractérise par son ampleur et par sa diffusion à tous les pays occidentaux 17

La crise économique se diffuse par plusieurs canaux 18

L'impact de la crise reste atténué en 2008 et en 2009 par le jeu de diverses mesures 28

Les acteurs de terrain perçoivent déjà un impact de la crise 32

Les indicateurs disponibles de la pauvreté ne rendent pas encore compte de la crise actuelle 32

Les acteurs de terrain se font l'écho d'une augmentation sensible des difficultés financières des ménages 37

La peur de la pauvreté s'est diffusée au sein de la société française 38

La mise en place d'indicateurs d'alerte pourrait réduire les écarts entre la mesure et la perception de l'impact de la crise 39

Les écarts entre la mesure et la perception de l'impact de la crise : un enjeu pour l'efficacité et la crédibilité de l'action publique 39

De nouveaux indicateurs d'alerte visent à améliorer la veille sur la situation sociale 41

Quel scénario de poursuite et de sortie de crise ? 45

Une reprise de la croissance qui semble fragile et pauvre en emplois 46

Les effets potentiels de la dégradation de l'emploi 47
Le système de protection sociale suffit-il à prévenir l'augmentation de la pauvreté ? 53
Les politiques d'activation sont-elles encore adéquates dans ce contexte ? 54
Le financement des politiques de lutte contre la pauvreté 59
Quelle évolution de la pauvreté ? 60

CHAPITRE 2
Bilan de dix ans d'observation sociale en France et en Europe 63

Persistance de la pauvreté et de l'exclusion sociale en France 64
Après une baisse continue, la pauvreté monétaire et les inégalités de revenus se sont stabilisées 65
Une décennie marquée par la prise de conscience de la pauvreté en emploi 79
Les inégalités d'accès à la santé, au logement et à la formation restent préoccupantes 85
La grande exclusion et les publics « invisibles » 94
Les outils de l'observation sociale se sont améliorés, mais restent perfectibles . . . 100
Depuis la fin des années 1990, la connaissance de la pauvreté a été partagée et enrichie 100
Les analyses des mécanismes de création et de persistance de la pauvreté se sont affinées 103
Dix ans après l'adoption de la stratégie de Lisbonne, l'objectif de « donner un élan décisif à l'éradication de la pauvreté » est-il toujours d'actualité ? 108
En dépit des engagements, la pauvreté monétaire a stagné au cours des dix dernières années 109
L'identification de défis communs a conduit à la définition de champs d'action prioritaires 115
La lutte contre la pauvreté dans la future stratégie « Union européenne 2020 » 121

CHAPITRE 3
La participation des personnes en situation de pauvreté à la construction de la connaissance 123

Un besoin de connaissance complémentaire ressenti en France comme en Europe 124
En France 124
En Europe 125
Les expériences pionnières de « croisement des savoirs » 126
L'expérience d'ATD Quart Monde 127
La Mission régionale d'information sur l'exclusion (Rhône-Alpes) 127
La Joseph Rowntree Foundation 128
Les questions soulevées par ces expériences novatrices 129

Une première mise en œuvre par l'ONPES 130
Les principaux résultats issus de ces travaux 131
Les enseignements pour l'ONPES 134
L'engagement d'un projet en 2010 136

Conclusion générale 143

Annexes

Annexe 1 : Définition des onze indicateurs de mesure de la pauvreté 146
Annexe 2 : Les minima sociaux, conditions d'accès, barèmes et effectifs 150
Annexe 3 : Liste des sigles 153
Annexe 4 : Liste des encadrés, tableaux, cartes et graphiques 155
Annexe 5 : Bibliographie 157

Le conseil de l'ONPES

Présidente : **Agnès de Fleurieu**

Sept membres de droit

- Le président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), **Bernard Seillier**
- L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), représenté par **Jean-Louis Lhéritier**
- Le Centre d'analyse stratégique (CAS), représenté par **Marine Boisson**
- La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), représentée par **Baudouin Seys**
- La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), représentée par **Christel Colin**
- La Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), représentée par **Gautier Maigne**
- La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), représentée par **Hélène Paris**

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

- **Michel Legros**, directeur du département des Sciences humaines et sociales à l'École des hautes études en santé publique (EHESP)
- **Maryse Marpsat**, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), chercheur associé à l'Institut national d'études démographiques (INED) et au centre Maurice-Halbwachs (équipe ERIS)
- **Élisabeth Maurel**, ingénieur d'études au centre de recherche « Politiques publiques, action politique, territoires » (PACTE), IEP de Grenoble
- **Michel Mouillart**, professeur d'économie, université de Paris X, Nanterre
- **Jean-Luc Outin**, économiste au centre d'économie de la Sorbonne (UMR 81-74), chargé de recherche au CNRS, directeur de l'UMR Matisse et du centre associé au Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CÉREQ) pour la région Île-de-France
- **Roxane Silberman**, directrice de recherche au CNRS, centre Maurice-Halbwachs, et secrétaire générale du Comité interministériel pour les données en sciences sociales
- **Hélène Zajdela,** professeur d'économie

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

- **Michel Bérard**, membre de Voisins et Citoyens en Méditerranée
- **Claude Brévan**, ancienne déléguée interministérielle à la Ville, administrateur de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)
- **Jean-Pierre Bultez**, ancien président du réseau European Anti Poverty Network (EAPN) France, représentant des Petits Frères des pauvres dans les réseaux EAPN et AGE
- **Françoise Coré**, membre d'ATD Quart Monde
- **Georges Gloukoviezoff**, expert dans le domaine de l'exclusion bancaire
- **Patrick Henry**, médecin, chef du service Lutte contre l'exclusion à la RATP
- **Véronique Hespel,** inspecteur général des Finances

Ce rapport a été rédigé, pour ses parties 1 et 2, par **Valérie Saintoyant,** *membre de l'Inspection générale des Affaires sociales* (IGAS)

Secrétaire général : **Didier Gelot**
Chargée des publications : **Nadine Gautier**
Secrétaire : **Laurence Fournier**

Introduction

La présentation de ce sixième rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale coïncide avec le dixième anniversaire de sa création. Le législateur en créant en 1998 un observatoire destiné, notamment, à éclairer l'action du CNLE[1] a voulu l'existence d'un outil de réflexion et d'études apte à donner des bases objectives à l'action et à promouvoir une connaissance partagée des phénomènes de pauvreté. Ce rapport intervient à un moment d'autant plus opportun pour réaliser un bilan approfondi de l'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale que la crise économique, débutée au cours de l'année 2008, risque de remettre en cause les grandes tendances des évolutions antérieures et requiert, sans doute, des modalités d'observation sociale renouvelées. Dans ce contexte nouveau, l'observation et l'analyse doivent chercher à appréhender avec précision dans quelle mesure, comment et pour qui la crise économique revêt des conséquences sociales particulièrement graves et durables. En effet, celles-ci sont susceptibles de se traduire, à court terme, par une extension ou une intensification des situations de pauvreté, qu'elles soient saisies sous l'angle monétaire, des conditions de vie ou d'autres dimensions particulières. De plus, ces processus défavorables doivent être examinés en termes de réversibilité, tant il est vrai que le modèle de croissance qui émergera de la situation présente aura des caractéristiques différentes du modèle antérieur. D'où des risques d'exclusion durable pour certains groupes de populations et pour certains territoires.

Le colloque organisé par l'ONPES le 23 octobre 2009 au Conseil économique, social et environnemental[2] a constitué une première occasion d'instaurer un temps

1. La liste des sigles se trouve en annexe 3, p. 151.
2. Les communications faites lors du colloque sont disponibles sur le site de l'ONPES : www.onpes.gouv.fr

de réflexion collective. Il a permis de s'interroger sur les évolutions qui ont marqué le champ de la pauvreté et de l'exclusion au cours de ces dix dernières années, tant du point de vue du regard porté sur ces phénomènes que des évolutions du système d'analyse et des enjeux actuels de l'observation dans un contexte renouvelé de crise économique. À la veille de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, les dimensions locale, nationale et européenne de l'observation de la pauvreté et de l'exclusion ont pu être interrogées. Ce besoin de connaissance n'avait cessé de s'affirmer au cours des dix premières années d'existence de l'ONPES. Il prend aujourd'hui des formes très diversifiées et conduit à la recherche et à la mise en œuvre d'outils complémentaires : indicateurs d'objectifs et d'évaluation pour l'élaboration et le suivi des politiques publiques et indicateurs d'alerte pour repérer les phénomènes émergents.

Dans la continuité de ces réflexions, l'ONPES a voulu articuler son nouveau rapport autour de trois chapitres.

Le premier chapitre, centré sur la crise économique actuelle, propose une esquisse de ses effets prévisibles sur la pauvreté et l'exclusion sociale ; il s'appuie pour cela sur les enseignements tirés des travaux réalisés lors des phases précédentes de hausse ou de baisse de la croissance économique. Il analyse en particulier les différents canaux par lesquels la crise se diffuse, mais également le rôle joué par les stabilisateurs économiques, le système de protection sociale et les mesures spécifiques prises en 2009 pour lutter contre les effets de la crise sur l'ensemble de la société. Il note en particulier la hausse importante du nombre de demandeurs d'emploi en fin de droits prévue en 2010. Ce chapitre présente également les avancées réalisées par l'ONPES en matière de construction d'un système de veille sur les phénomènes émergents en matière de pauvreté et d'exclusion sociale afin de compléter les outils statistiques traditionnellement mobilisés. Les données statistiques publiques ne permettent en effet pas, à ce stade, de rendre compte de manière précise des effets de la récession qui est intervenue au milieu de l'année 2008 et nécessitent donc d'être complétées par un appareillage plus réactif. Ce chapitre tente, à l'aide d'études prospectives originales commanditées par l'ONPES, de réfléchir sur les scénarios possibles de poursuite ou de sortie de crise et sur leur impact sur le niveau et les formes de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les années à venir. Il interroge enfin le rôle et l'actualité des politiques d'activation des allocataires des minima sociaux mises en place depuis une vingtaine d'années et accentuée au cours de cette dernière décennie.

Le deuxième chapitre porte un regard rétrospectif sur la décennie écoulée. Il cherche avant tout à évaluer si, au-delà des inflexions conjoncturelles, il est possible de dégager une tendance permettant de comprendre le sens de l'évolution de la pauvreté. Cette analyse rétrospective s'appuie notamment sur les onze indicateurs que l'ONPES a retenus. Il tente de dessiner les grandes tendances de la décennie passée, qu'il s'agisse des publics particulièrement touchés (avec la figure du travailleur pauvre) ou des formes particulières d'inégalités d'accès aux droits (santé,

logement, formation). Il rend compte de la persistance de la grande exclusion et de la situation des populations qui demeurent pour certaines d'entre elles « invisibles ». La question des avancées et des limites des outils de l'observation sociale est également posée. Ce chapitre permet enfin de porter un regard comparatif sur les évolutions de la pauvreté en Europe, dix ans après la déclaration du sommet de Lisbonne où avait été tracé l'objectif de « donner un élan décisif à l'éradication de la pauvreté ».

Le troisième chapitre ouvre un nouveau champ de réflexion. Comme de nombreuses instances nationales et internationales, l'ONPES éprouve le besoin de mieux articuler les différentes formes de connaissances (administratives, scientifiques, associatives) en y ajoutant une nouvelle approche directement issue de la connaissance que peuvent avoir les personnes en situation de pauvreté des phénomènes dont elles sont les premières victimes. L'ONPES recherche les méthodes et les moyens permettant d'associer directement les personnes qui vivent les situations de pauvreté à l'élaboration des instruments et des études destinés à en rendre compte. Ce chantier constitue pour l'ONPES un enjeu essentiel des années à venir. Après avoir resitué cette démarche dans son contexte (rappel des expériences de participation des personnes en situation de pauvreté), les méthodes et les résultats mobilisés sont présentés. Ce travail s'inscrit dans la continuité des recherches menées antérieurement par l'ONPES et renvoie en particulier aux interrogations sur le lien entre droit et pauvreté présentées dans le précédent rapport (2007-2008).

CHAPITRE 1

L'impact de la crise économique sur la pauvreté

Messages clés

• L'analyse des données disponibles[1] ainsi que les enseignements tirés des récessions passées suggèrent que la crise économique dont l'ampleur est inédite devrait avoir un impact réel sur la pauvreté. Cet impact pourrait toutefois être plus faible que dans d'autres pays européens, en raison de la relativement bonne résistance de l'économie française jusqu'alors et de l'ampleur des transferts sociaux.

• Alors que l'extension de la pauvreté à de nouvelles catégories de la population n'est pas perceptible, la crise économique pourrait engendrer une dégradation de la situation des plus vulnérables ainsi que le développement de la pauvreté au travail. Les effets pourraient être pour certaines personnes difficilement réversibles, tant en termes d'éloignement du marché du travail que de désagrégation du lien social.

• Les données statistiques communément utilisées ne permettant pas de rendre compte dès à présent des effets de la crise économique sur la pauvreté, il est impératif de mobiliser d'autres sources et de croiser les regards portés sur la crise, pour constituer un « faisceau d'indices ». La mise en place d'indicateurs d'alerte proposée par l'ONPES pourrait faciliter à l'avenir le suivi rapide de la situation sociale et l'identification de phénomènes émergents.

1. À la date de la rédaction du rapport de l'ONPES : décembre 2009.

La crise économique actuelle suscite des interrogations. D'abord sur la pertinence des outils actuellement disponibles pour mesurer et observer son impact social. En effet, on constate un écart significatif entre les observations des acteurs de terrain, qui signalent une dégradation déjà effective de la situation économique et sociale des plus pauvres, et les données de mesure de la pauvreté, pour autant qu'elles soient disponibles. Au regard de ces divergences, l'ONPES est interpellé au cœur même de ses missions, telles qu'elles lui ont été attribuées par l'article 153 de la loi du 29 juillet 1998. Aussi le constat renouvelé de l'insuffisance des outils d'observation l'a-t-il conduit à relancer une réflexion sur la mise en place de nouveaux indicateurs et la mobilisation de sources plus variées.
Les interrogations portent également sur la capacité de notre système de protection sociale à amortir l'impact social de la crise économique. Certes, les dispositifs de la politique de l'emploi et les prestations sociales ont pour l'instant constitué des amortisseurs efficaces pour le plus grand nombre et les données disponibles ne révèlent pas encore d'extension ou d'intensification de la pauvreté. Toutefois, lorsque les possibilités de maintien dans l'emploi et les droits aux allocations chômage auront été épuisés, la pauvreté est susceptible d'augmenter fortement. La question du financement dans la durée des systèmes de protection sociale et des dépenses publiques engagées pour faire face à la crise impose des choix en faveur de la solidarité dans l'ensemble des politiques sociales et économiques.

Dans ce contexte, la première partie du présent rapport vise à caractériser la crise actuelle et à identifier ses principaux canaux de diffusion sur la situation des ménages, avant de s'interroger sur les écarts entre les signaux issus de l'activité associative et ce que les données administratives disponibles permettent de mettre en évidence. Sont ensuite présentés les travaux relatifs à la mise en place d'indicateurs d'alerte, destinés à rendre compte dans des délais suffisamment rapprochés de l'évolution de la pauvreté et à combler ainsi les écarts entre la perception et la mesure de la pauvreté. Enfin, un exercice de prospective qui met en lumière les risques d'une accentuation de la crise sociale au cours des deux prochaines années est mobilisé.

La crise économique actuelle risque d'avoir un réel impact sur la situation des ménages pauvres

La crise économique est intervenue après une relative prospérité économique

Résumé • Les performances relativement bonnes de l'économie française en termes de croissance et d'emploi de 2006 au début de l'année 2008 ont permis sur cette période une diminution significative du chômage et du nombre de bénéficiaires de minima sociaux, sans pour autant parvenir à réduire la pauvreté monétaire.

Croissance économique et baisse du chômage. Après un ralentissement de la croissance économique en 2005 (+1,9% contre +2,4% en 2004), la France a renoué en 2006 et 2007 avec des taux de croissance du PIB supérieurs à 2% (+2,2% pour chacune de ces deux années). Cette hausse est restée toutefois inférieure à la croissance de la zone euro (+2,9% en 2006) et à celle de l'Union européenne (+3,1% en 2006).

Dans ce contexte de conjoncture économique relativement bonne, l'emploi a fortement progressé du début de l'année 2005 au début de l'année 2008. Sur cette période, le dynamisme des créations nettes d'emplois a été de plus en plus marqué : au total, 851 000 emplois ont été créés en trois ans. Le secteur tertiaire marchand et la construction ont été à l'origine de l'essentiel de cette hausse.

La population active a continué d'augmenter significativement, malgré le vieillissement de la population. Le dynamisme du marché du travail a, en outre, conduit de nombreux inactifs à se porter sur le marché du travail, surtout en 2007 (+100 000 personnes). Le taux d'emploi a ainsi augmenté entre 2006 et 2007, en particulier pour les femmes (de 58,3% en 2005 à 59,7% en 2007) et pour les jeunes (de 27,2% en 2005 à 28,2% en 2007).

Le taux de chômage au sens du BIT[2] a diminué régulièrement au cours de cette période, passant du point haut de 9,1% au premier trimestre 2006 à 8,4% au premier trimestre 2007, et atteignant le taux le plus bas au premier trimestre 2008 avec 7,5%. Comme lors des phases précédentes d'embellies conjoncturelles, le taux de chômage des jeunes a davantage diminué que celui des autres tranches d'âge, pour atteindre 17,8% au quatrième trimestre 2007. Par ailleurs, l'écart de taux de chômage entre les hommes et les femmes s'est réduit et a atteint en 2007 son plus bas niveau. Les chômeurs de longue durée ont également un peu plus tardivement profité du rétablissement de la situation du marché du travail, l'amélioration de la conjoncture ayant d'abord bénéficié aux personnes les plus proches de l'emploi.

Pour ce qui concerne les seniors, on note que 64% des hommes et 55% des femmes âgés de 50 à 64 ans sont actifs en 2005, contre respectivement 59% et 44%

2. Ce taux représente le nombre de chômeurs rapporté à la population active totale (actifs en emploi et au chômage).

en 1995. En dix ans, le taux d'activité des seniors a donc progressé de cinq points pour les hommes et de onze points pour les femmes. Depuis une quinzaine d'années, les pouvoirs publics ont pris des mesures pour allonger la durée de la vie professionnelle qui ont eu des effets sur le taux d'emploi de ces populations. D'une part, les dispositifs publics de préretraites totales ont été restreints depuis 2000 et le nombre de personnes en dispense de recherche d'emploi a cessé de progresser après 2003. D'autre part, la réforme des retraites de 1993 a allongé progressivement, jusqu'à quarante ans en 2003, la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein dans le secteur privé. En 2008, 56 % des personnes âgées de 50 à 64 ans sont actives : 53 % occupent un emploi et 3 % sont au chômage (source BIT)[3].

Stabilité de la pauvreté monétaire et baisse du nombre de bénéficiaires de minima sociaux. Cette conjoncture favorable explique en grande partie que la tendance à l'augmentation de la pauvreté monétaire, amorcée en 2005, ne se soit pas confirmée pendant cette période.

Le taux de pauvreté monétaire, défini comme la proportion de personnes ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté, a ainsi atteint 13,4 % en 2007, sans évoluer de façon significative entre 2005 et 2007. Le seuil de pauvreté, égal à 60 % de la médiane des niveaux de vie, correspondait en 2007 à 908 euros par mois pour une personne seule et, à cette date, 8 millions de personnes vivaient au-dessous de ce seuil.

L'intensité de la pauvreté (voir définition en annexe 1) mesure l'écart relatif entre le revenu médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté. Cet indicateur permet d'évaluer une éventuelle dégradation ou amélioration de la situation des plus pauvres. Après une hausse entre 2002 et 2005, il est resté stable autour de 18,2 % entre 2006 et 2007, de même que le taux de pauvreté monétaire à 50 % (7,2 % en 2005 et en 2007). En 2007, environ 3,7 millions de personnes avaient un niveau de vie compris entre 757 euros mensuels (seuil à 50 %) et 908 euros (seuil à 60 %).

Le taux de pauvreté en conditions de vie, représentatif des difficultés matérielles d'existence des ménages (un individu est dit pauvre s'il vit dans un ménage cumulant au moins 8 privations parmi 27 unités prédéfinies), a pour sa part connu une évolution favorable, diminuant de plus de 1 point : de 13,3 % en 2005 à 12,2 % en 2007.

Alors que la pauvreté monétaire est restée globalement stable, le nombre de bénéficiaires de minima sociaux a en revanche significativement baissé entre 2005 et 2008, en particulier entre 2006 et 2007 (-4,6 %). Fin 2008, 3,3 millions de personnes étaient allocataires de l'un des dix minima sociaux (voir annexe 2). Cette baisse est particulièrement remarquable pour les allocataires du RMI (-8,3 % entre 2006 et 2007), alors que les premières années suivant la décentralisation du RMI avaient été marquées par une forte hausse du nombre d'allocataires. En 2008, le nombre d'allocataires du RMI est resté orienté à la baisse (-2,6 %), mais à un rythme

3. Le taux de chômage qui mesure la proportion de chômeurs parmi les seniors en activité est par contre de 5 %, source DARES, *Premières synthèses*, n° 39.2, septembre 2009.

fortement ralenti. Cette baisse observée résulte de plusieurs effets combinés, dont en premier lieu celui de l'amélioration continue du marché du travail entre la mi-2005 et le début de l'année 2008.

La crise économique se caractérise par son ampleur et par sa diffusion à tous les pays occidentaux

Résumé • La crise économique, qui a commencé brutalement au milieu de l'année 2008, se caractérise par son ampleur, inédite depuis la Seconde Guerre mondiale avec un recul de 3,4 % du PIB entre le printemps 2008 et le printemps 2009. Cette crise a touché l'ensemble des pays de l'OCDE ainsi qu'un grand nombre de pays émergents, constituant ainsi un événement mondial.

En France, l'activité a commencé à reculer au printemps 2008 et le recul s'est accentué à l'automne, touchant tous les secteurs d'activité. Le PIB a continué à se replier fortement au 1er trimestre 2009, avec une baisse de -1,2 %, après -1,4 % au 4e trimestre 2008. Au total, la récession a été de 3,4 %, le PIB recommençant à croître à partir du deuxième trimestre 2009 (+0,3 %) aux deuxième et troisième trimestres.

La crise économique a touché l'ensemble de l'Union européenne et la récession actuelle est la plus forte et la plus longue depuis 1945. Les dernières prévisions de la Commission européenne[4] font apparaître une diminution du PIB de 4 % en 2009 à la fois pour l'Union européenne et la zone euro, et de 5 % en cumulé depuis le début de la récession au deuxième trimestre 2008. C'est un recul du PIB trois fois plus important que la moyenne des trois dernières récessions.

La baisse de l'activité économique depuis le printemps 2008 a été variable selon les États membres : brutale en Allemagne (-6,7 % de pic à creux), en Italie (-6,5 %) et au Royaume-Uni (-5,7 %), relativement plus modérée en Espagne (-4,1 %) et en France (-3,4 %). Au sein de l'Union européenne, seule la Pologne a échappé à une contraction du PIB. Les différences entre États membres s'expliquent notamment par leur degré d'exposition antérieure aux problèmes du secteur financier et d'ouverture commerciale, et à l'existence ou non d'une bulle immobilière.

La sortie de la récession se fait à un rythme différencié dans l'Union européenne. Alors que l'évolution du PIB devient positive à partir du troisième trimestre pour l'ensemble de l'Union européenne (+0,2 %) et la zone euro (+0,4 %), la France (+0,3 %) et l'Allemagne (+0,4 %), par exemple, ont déjà renoué avec une croissance économique faible au deuxième semestre 2009 alors que la récession se prolonge encore au troisième trimestre 2009 au Royaume-Uni (-0,4 %) et en Espagne (-0,3 %).

4. Commission européenne, « European economic forecast : autumn 2009 », *European Economy,* 10/2009.

Tableau 1
Taux de croissance du PIB en volume (estimations 2009, 2010, 2011)

	2008	2009	2010	2011
Zone euro	0,6	-4,0	0,7	1,5
Allemagne	1,3	-5,0	1,2	1,7
Espagne	0,9	-3,7	-0,8	1,0
France	0,4	-2,2	1,2	1,5
Italie	-1,0	-4,7	0,7	1,4
Royaume-Uni	0,6	-4,6	0,9	1,9

Sources : Commission européenne, « Prévisions économiques », automne 2009.

Au total, alors que la croissance française était moins vigoureuse que celle de la zone euro sur la période 2006-2008, la période récente est marquée par une meilleure résistance relative de l'économie française et des perspectives d'activité moins dégradées. Il n'en reste pas moins que la France a été touchée par une très forte récession qui est susceptible d'avoir un impact sur la pauvreté *via* plusieurs canaux.

La crise économique se diffuse par plusieurs canaux

Résumé • Au regard des récessions passées et des ralentissements de la croissance économique de cette dernière décennie, il est possible d'identifier les mécanismes suivant lesquels la crise économique devrait en principe se diffuser à l'ensemble des ménages et, en particulier, aux plus pauvres : diminution ou perte des revenus d'activité en raison de la dégradation de la situation du marché du travail ; diminution de la valeur du patrimoine immobilier et financier ; risque de contraction du pouvoir d'achat et des revenus disponibles pour la consommation courante ; éventuellement baisse des transferts sociaux. Il est trop tôt pour apprécier l'impact des mécanismes mis en place pour lutter contre les effets de la crise, dits contracycliques, selon les pays au regard de la situation initiale de l'économie et des ménages. Ces conséquences doivent être appréhendées également en combinant pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie.

La dégradation de la situation du marché du travail

Le canal principal de diffusion d'une crise économique à la situation des ménages est l'emploi, à la fois par la diminution des revenus d'activité en cas de baisse du nombre d'heures travaillées et par la disparition de ces revenus d'activité en raison d'une perte d'emploi. Ces deux mécanismes sont d'ores et déjà à l'œuvre en France.

De nombreuses entreprises, encouragées par les aides de l'État, se sont efforcées de faire face à la baisse de la demande par une diminution du nombre d'heures travaillées ou par un recours accentué au chômage partiel. Après un relèvement du contingent annuel à 1 000 heures, le dispositif a bénéficié à 157 000 salariés au premier trimestre 2009 et à 319 000 au deuxième trimestre, soit trois fois plus qu'en 2008 sur la même période. En dépit de l'augmentation de l'indemnisation à 75 % du salaire, ces mesures se sont généralement traduites pour les salariés concernés par une perte de revenus d'activité.

Après une baisse significative, entre 2007 et 2008, des entrées en contrats aidés du secteur non marchand, en 2009 le gouvernement a augmenté les enveloppes qui leur étaient affectées[5]. Le nombre de personnes en contrat d'accompagnement dans l'emploi ou contrat d'avenir a ainsi augmenté de 30 000 entre décembre 2008 et septembre 2009. Dans le secteur marchand, le nombre de personnes en emploi aidé a continué à diminuer, malgré le rebond des entrées en CIE à partir de septembre et le redémarrage des contrats en alternance à l'été : -63 000 entre décembre 2008 et septembre 2009, essentiellement à cause des sorties du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE).

Encadré 1

Enquêtes sur les modes d'ajustement des entreprises face à la crise économique par secteur

À la demande de l'ONPES, une étude a été réalisée en 2009 dans quatre secteurs d'activité (BTP, automobile, grande distribution, logistique) afin de déterminer la manière dont les ajustements économiques des entreprises face à la crise affectent les conditions d'emploi et de rémunération des personnes (salaires de base, primes, avantages sociaux).

L'étude[6] révèle une convergence des modes d'ajustement malgré l'hétérogénéité des secteurs. La plupart des entreprises ont, dans un premier temps, ajusté le niveau de l'emploi à la diminution de l'activité en mobilisant des modes de flexibilité externe, l'intérim principalement, mais également des prestataires externes et des CDD. Ce choix a confirmé que l'intérim était devenu au cours des dernières années un mode structurel de gestion des effectifs, notamment dans le BTP et dans l'automobile (dans ce secteur, l'intérim représente plus de 10 % des effectifs sur longue période, contre moins de 2 % dans la grande distribution).

Des mesures de flexibilité interne ont également, dans un second temps, été largement mobilisées : congés imposés, chômage partiel, formation. En dépit des efforts en faveur du maintien des rémunérations (par exemple, augmentation de l'indemnisation du chômage partiel), certaines de ces mesures se sont traduites pour les salariés par des baisses significatives de leurs revenus d'activité (jusqu'à près de 300 euros par mois), notamment dans le secteur du BTP. Cette baisse, sans faire

5. DARES, Le Minez S., Rémy V., « Allocataires de minima sociaux et dispositifs d'aide à l'emploi depuis 2007 », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.
6. Groupe ALPHA, « Crise économique, adaptation des entreprises, vecteurs d'appauvrissement des salariés », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.

basculer les ménages dans la pauvreté monétaire peut exposer ces populations à un risque aggravé de pauvreté en conditions de vie.

Quant aux licenciements, ils sont restés limités dans les entreprises concernées, et la part des départs volontaires était importante. Une augmentation du nombre de licenciements n'est cependant pas à exclure au cours des prochains trimestres, quand les marges d'ajustement offertes par les mesures de flexibilité auront été épuisées.

Enfin, l'étude relève que les jeunes peu qualifiés apparaissent comme les plus fragilisés par la crise. Leur faible niveau de salaire les a conduits à intégrer les équipes bénéficiant de primes du fait de conditions de travail particulières ; or, face à la crise, ce sont celles-ci qui sont supprimées en premier.

Ces résultats sont confirmés par une étude du CAS[7] qui met en lumière une accentuation du dualisme du marché du travail français, qui se traduit à ce stade par un maintien de l'emploi pour les salariés occupés sur le marché interne et une plus grande flexibilisation de ceux employés sur le marché externe. Les salariés occupés dans ce secteur, à la fois plus jeunes, moins qualifiés, embauchés dans des entreprises sous-traitantes sur des postes à fort *turn over* connaissent dès lors un risque important de se retrouver en situation de pauvreté.

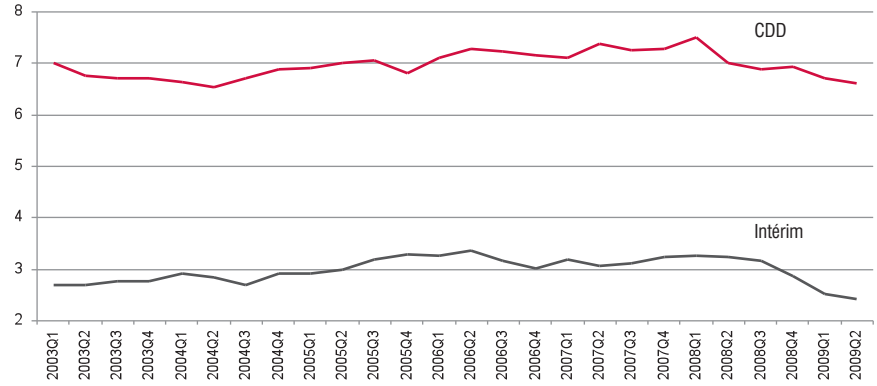
Les mesures en faveur du maintien du contrat de travail n'ont pas pu empêcher une forte contraction de l'emploi. Dans le secteur marchand non agricole, les destructions d'emplois ont été massives : -480 000 postes entre le troisième trimestre 2008 et le troisième trimestre 2009[8], soit le plus fort repli enregistré depuis 1970.

L'ajustement s'est fait dans un premier temps essentiellement *via* le non-renouvellement de contrats à durée déterminée et surtout la diminution de l'emploi intérimaire[9], qui a diminué de 35 % entre le 1er trimestre 2008 et le 1er trimestre 2009. Cependant, à partir du deuxième trimestre 2009, la contraction de l'emploi non intérimaire a été supérieure à la contraction de l'emploi intérimaire. En outre, au troisième trimestre, les effectifs de l'intérim ont été en forte hausse (+8,6 %, soit +37 700 emplois). L'intérim est ainsi devenu la principale variable d'ajustement de l'emploi à la conjoncture économique, tant à la baisse qu'à la hausse, signe à la fois de la flexibilisation et de la segmentation du marché du travail.

7. Liégey M., « L'ajustement de l'emploi dans la crise : la flexibilité sans la mobilité ? », *Note de veille*, n° 156, CAS, novembre 2009.
8. Respectivement -75 000 postes au dernier trimestre 2008, -186 000 postes au premier trimestre 2009, -94 000 postes au deuxième et -93 000 au troisième.
9. Voir notamment Cohen D., « Sortie de crise : vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance ? », Document de travail, CAS, octobre 2009.

Graphique 1

Part des CDD et de l'intérim dans l'emploi salarié privé de 2003 à 2009



En %, données trimestrielles corrigées des variations saisonnières.

Sources : Enquêtes Emploi 2003-2008 INSEE, calcul DARES.

Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine.

Concept : Emploi salarié privé = actifs occupés au sens du BIT, salariés hors agents de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux publics ; CDD = contrat à durée déterminé hors emplois aidés.

Les destructions d'emplois se sont traduites par une augmentation, à un rythme accéléré par rapport à 2008, du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et du taux de chômage au sens du BIT. Celui-ci a progressé de +1,3 point au premier semestre 2009 : au deuxième trimestre 2009, 9,1 % de la population active était au chômage (France métropolitaine), avant de se stabiliser au troisième trimestre. Une hausse supérieure à 1 point du taux de chômage sur un semestre n'avait été constatée qu'une seule fois depuis 1975 (1er semestre 1984), et le taux de chômage est revenu au même niveau qu'au premier trimestre 2006.

Les jeunes de 15 à 24 ans ont été les premiers à subir les conséquences de ce retournement : le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans en recherche active d'emploi a augmenté de 19,8 % en 2008 et de 24,7 % au premier semestre 2009. Le taux de chômage des jeunes a ainsi atteint 23,8 % au troisième trimestre 2009, contre 17,6 % au premier trimestre 2008. Cette forte progression s'explique notamment par les destructions d'emplois dans l'intérim, où les jeunes sont fortement représentés.

En revanche, l'écart de taux de chômage entre les sexes a continué à se réduire, l'augmentation du chômage ayant plus touché les hommes (respectivement +1,4 point pour les hommes et +1,0 point pour les femmes entre le quatrième trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2009). La dégradation de l'activité a surtout pesé sur les secteurs de l'industrie, de la construction et de l'intérim, affectant particulièrement les hommes.

Un certain nombre de personnes, licenciées pour motif économique, bien qu'étant enregistrées comme demandeurs d'emploi, ne sont pas tenues de faire des

actes positifs de recherche d'emploi et bénéficient des dispositifs du contrat de transition professionnelle (CTP) et de la convention de reclassement personnalisé (CRP). Le nombre de bénéficiaires de ces mesures s'est nettement accru sur la période 2008-2009 : pour la CRP, de 30 000 au premier semestre 2008 à 74 600 au premier semestre 2009 et, pour le CTP, de 1 450 à 5 800. Entre le 1er mars et le 1er juillet 2009, le CTP a été étendu à quatorze bassins d'emploi supplémentaires. Quant à la CRP, ses conditions d'indemnisation ont été progressivement améliorées. Après une première modification en avril 2009 (80 % du salaire journalier de référence pendant huit mois, puis 70 % pendant les quatre mois suivants), l'indemnisation a été portée à 80 % pendant douze mois conformément aux conclusions de l'ANI du 8 juillet 2009.

Au niveau de l'Union européenne, selon les dernières données disponibles[10], l'emploi s'était contracté de 1,9 % en un an à la fin du premier semestre 2009. Le taux de chômage a atteint 9,1 % en juillet 2009, soit 2,1 points de plus sur un an[11]. Le taux de chômage des jeunes a particulièrement augmenté dans l'Union européenne, passant à 19,8 % en août 2009, soit 4,3 points de plus qu'en août 2008[12]. Autrement dit, les améliorations sur le marché du travail européen enregistrées depuis 2005 ont été effacées en un peu plus d'un an. Les femmes ont été moins affectées par la crise que les hommes : à la fin du premier semestre 2009, le taux de chômage des hommes a ainsi dépassé pour la première fois celui des femmes.

Tableau 2
Évolution récente du taux de chômage

	07/2007	07/2008	07/2009
Union européenne (15 pays)	7,0	7,1	9,1
Allemagne	8,3	7,2	7,6
Espagne	8,2	11,4	18,5
France	8,3	7,8	9,7
Suède	6,0	6,2	8,4
Royaume-Uni	5,3	5,7	7,8

Données désaisonnalisées.
Sources : Eurostat, Labor Force Survey.

Ces tendances globales convergentes en matière d'emploi masquent, en réalité, des situations contrastées entre États. Alors que la dégradation de l'emploi est particulièrement nette en Espagne et au Royaume-Uni, elle est moins forte en Allemagne et en Italie. L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en Espagne représente à elle seule 40 % de l'augmentation globale dans l'Union européenne. Ces différences sont liées au maintien de la main-d'œuvre dans l'emploi pratiqué jusqu'à présent par certains États. En Allemagne, il a été facilité par les

10. Commission européenne, « EU employment situation and social outlook », *Monthly Monitor*, octobre 2009.
11. 2,4 points de plus que le creux de 6,7 % atteint au printemps 2008.
12. 5,2 points de plus que le creux de mars 2008.

dispositifs de chômage partiel (1,5 million de personnes concernées en mai 2009), mais répond également à une préoccupation d'un grand nombre d'entreprises de conserver une main-d'œuvre qualifiée qui soit disponible au moment de la reprise économique. La Commission européenne a mis en évidence ce phénomène en comparant les ajustements de l'emploi actuels à la relation historique, pour chacun des États membres, entre recul du PIB et augmentation du taux de chômage. La France se classe dans la catégorie des États membres pratiquant, autant que possible, le maintien dans l'emploi de la main-d'œuvre occupée.

L'impact de la crise des marchés financiers et de l'immobilier

Le retournement constaté sur les marchés financiers et immobiliers, en diminuant la valeur des biens immobiliers et des actifs financiers, a impacté significativement la richesse nette des ménages français en 2008. L'OFCE prévoit que cette destruction de valeur du patrimoine des ménages se poursuivra en 2009 et en 2010[13]. Or la valeur du patrimoine détermine en partie les revenus des ménages (loyers, revenus mobiliers) et leur propension à consommer.

Ce mécanisme de diffusion de la crise aux ménages est toutefois susceptible d'être faible en France pour les ménages pauvres et modestes. Ceux appartenant aux trois premiers déciles (les 30 % des personnes ayant les revenus les plus faibles) ont en effet généralement un patrimoine très réduit et ne sont donc que très peu affectés par la dépréciation des biens financiers et immobiliers.

Par ailleurs, dans une perspective de comparaison internationale, non seulement l'effet richesse est traditionnellement moins fort en France que dans d'autres pays tels que les États-Unis[14], mais, en outre, la crise financière et économique actuelle a moins affecté le patrimoine des ménages.

Même si la France n'a pas été confrontée à l'éclatement d'une bulle immobilière, le retournement de l'activité immobilière est de très grande ampleur en comparaison des reculs d'activité observés lors des précédentes crises immobilières : par exemple, si on se limite à la seule activité de construction, le recul du niveau annuel de la construction aura été de près de 127 000 unités entre 2007 et 2009, alors que durant la précédente crise le niveau des mises en chantier avait reculé de 72 000 entre 1989 et 1993 ; et si on prenait comme référence les ventes des promoteurs immobiliers, le recul constaté entre 1989 et 1992 avait été de 34 000 unités contre 48 000 pour la seule année 2008. À ce retournement de tendance s'ajoute d'autres effets comme les difficultés des ménages à faire face aux dépenses liées au logement. On ne dispose pas encore de données récentes, que ce soit en matière d'impayés, de mobilisation de fonds de solidarité logement ou du nombre d'expulsions (le nombre de décisions judiciaires d'expulsions locatives était de plus de 102 000 en 2008, un chiffre en baisse par rapport à 2006 et 2007). L'enquête réalisée en avril

13. OFCE, « France : croissance précaire. Perspectives 2009-2010 pour l'économie française », *Revue de l'OFCE,* n° 111, octobre 2009.
14. Aviat A., Bricongne J.-C., Pionnier P.-A., « Richesse patrimoniale et consommation : un lien ténu en France, fort aux États-Unis », *Note de conjoncture*, INSEE, décembre 2007.

2009 par la SOFRES pour la Fédération bancaire française[15] montrait déjà que les ménages avaient ressenti fortement les conséquences de la crise sur la tenue de leur budget courant.

Par ailleurs, une enquête réalisée pour l'APELS en novembre 2009 par l'institut CSA[16] a permis de souligner les conséquences que la crise allait aussi faire peser sur les accédants à la propriété : la montée du chômage et les conséquences supplémentaires qui résultent de la crise (chômage partiel, non-reconduction des CDD ou des contrats en fin d'intérim, perte des heures supplémentaires et des primes, révision à la baisse des salaires) devraient toucher 500 000 accédants à la propriété et rendre la réalisation de leur projet plus difficile. Les pertes de revenus sont estimées à près de 25 % pour ces ménages : 72,4 % vont alors devoir réduire leurs dépenses de loisirs, de sorties et de voyages ; 60,3 %, leurs dépenses d'habillement ; 50,9 %, des dépenses de travaux prévus dans le logement ; 37,9 %, leurs dépenses d'alimentation et 17,2 %, des dépenses de santé ou d'éducation des enfants. Et cependant, ces privations ne devraient pas suffire pour « faire face » à la crise : plus de 30 % de ces accédants (donc de l'ordre de 150 000 ménages) vont devoir abandonner leur projet. Et même s'ils renoncent, contraints et forcés, ce ne sera pas pour autant qu'ils sortiront sans heurts de leur opération d'accession : près de la moitié de ces accédants frappés par la crise vont perdre lors de la revente de leur bien immobilier du fait de la dépression des marchés de la revente (de l'ordre de 15 % de la valeur de leur investissement initial, c'est-à-dire à peu près autant que l'apport personnel mobilisé pour réaliser leur projet).

À la différence de la France, la formation d'une bulle immobilière a été à l'œuvre dans plusieurs États de l'Union européenne, principalement en Irlande, au Royaume-Uni et en Espagne. Le prix de l'immobilier avait fortement augmenté, dans un contexte d'offre foncière contrainte. Cette forte hausse des prix de l'immobilier avait soutenu la consommation des ménages de façon indirecte (l'augmentation de la valeur du patrimoine des ménages peut les inciter à accroître leur consommation), mais aussi parfois directe : le développement de nouveaux produits de financement du logement, telles les fameuses « hypothèques rechargeables », en constitue une parfaite illustration. En effet, dans certains pays, les ménages ont cru pouvoir bénéficier de l'augmentation de la valeur de leur bien immobilier en empruntant auprès d'un établissement une somme correspondant à une partie de la plus-value latente. Dans ces conditions, le retournement du marché de l'immobilier a directement affecté les ménages et a contribué, plus qu'en France, à la dégradation de la situation sociale du pays.

Pour autant, en provoquant un effondrement de la construction de logements, la crise a comme conséquence majeure une nette aggravation du déficit en logements. Or, à cet égard, le rapport ONPES de 2007-2008 rappelait que la proclamation du

15. FBF, « Les facteurs de fragilité des ménages endettés », Observatoire des crédits aux ménages, mai 2009, 17 pages.
16. Mouillart M., « Chômage et accession à la propriété : pour une garantie des risques en accession », APELS, novembre 2009, 17 pages.

droit au logement opposable, pour être efficace, doit s'accompagner d'une politique volontariste d'amélioration des politiques de l'habitat[17] : on estime en effet à environ 450 000 le nombre de logements qui devraient être mis en chantier chaque année pour mettre en œuvre avec succès la loi DALO en quinze ans[18]. Dans un contexte de crise, le nombre de logements commencés (au sens de SITADEL, base selon laquelle les estimations de besoins en logement ont été réalisées) s'est établi à 368 000 unités en 2008 et à 320 000 en 2009, et il ne devrait pas dépasser les 350 000 en 2010. À l'issue de la crise et de son fait, ce sont donc de 200 000 logements (horizon fin 2009) à 300 000 logements (horizon fin 2010) qui n'auront pas été mis en chantier : avec comme conséquences des ménages qui n'auront pu améliorer leurs conditions de logement (meilleures localisations, plus grandes superficies, confort accru, etc.) et surtout des décohabitations contrariées (non-créations de jeunes ménages, difficultés supplémentaires en cas de séparation des couples, etc.). Les difficultés d'accès à un logement décent et indépendant devraient donc se renforcer considérablement pour les ménages modestes et les plus vulnérables : le fonctionnement des marchés en situation de crise et de déséquilibre quantitatif majeur renforce en effet les mécanismes d'exclusion du et par le logement.

L'évolution du pouvoir d'achat

Outre les modifications dans les revenus monétaires des ménages, l'évolution de leur pouvoir d'achat est également déterminée par l'inflation. Or celle-ci s'est caractérisée par d'importantes variations sur la période récente.

Après une période de hausse, l'inflation a connu un retournement à la baisse à partir d'août 2008, qui s'est poursuivi jusqu'en août 2009 (-0,2 % en glissement annuel). Ce recul historique des prix, conjugué à la revalorisation des prestations sociales, notamment en fonction de l'inflation 2008, et aux mesures du plan de relance, devrait avoir soutenu le pouvoir d'achat des ménages en 2009. La phase de recul de l'inflation devrait toutefois arriver à son terme.

Notons que l'indice général des prix reflète imparfaitement le panier de biens consommés par les personnes à bas revenu. En effet, étant calculé en utilisant la structure de consommation de l'ensemble des ménages résidant en France, il faudrait, en principe, lui préférer un indice des prix calculé à partir de la structure de consommation des ménages les plus modestes, pour lesquels l'alimentation, le tabac et le logement pèsent davantage. L'impact de ces différences de structure de consommation est toutefois faible. En appliquant la structure de consommation des 10 % des ménages les plus modestes, l'indice des prix aurait augmenté de 19,5 % de 1996 à 2007 contre +18,1 % pour l'indice d'ensemble : le surcroît d'inflation est donc de l'ordre de +0,1 point par an et il est surtout imputable au tabac, davantage consommé par les ménages modestes et dont le prix a augmenté plus vite que l'indice d'ensemble[19].

17. Mouillart M., « Une grande loi de la République », *Lettre de l'ACMIL*, septembre 2007.
18. Mouillart M., « Les besoins en logement aujourd'hui », *Constructif*, n° 18, novembre 2007.
19. INSEE, *France, portrait social 2006.* L'écart moyen a été calculé sur la période 1996-2006.

L'évolution des contraintes budgétaires

Le montant du revenu global d'un ménage peut être rapporté à la part croissante des dépenses pré-engagées. Il s'agit des dépenses à caractère contractuel et difficilement renégociables à court terme, dépenses courantes liées au logement, aux assurances et aux impôts par exemple. En France, entre 2001 et 2006 (dernières dates des enquêtes Budget de famille de l'INSEE), la part des dépenses pré-engagées dans le budget du quintile des ménages les plus modestes est passée de 52 à 74 %, alors que pour le quintile des ménages les plus riches, cette part baissait de 36 à 33 %. L'augmentation des loyers et des charges courantes de logement ainsi que celle des dépenses d'assurance constituent les facteurs déterminants de la progression observée chez les plus modestes. Cette augmentation est liée en partie à la progression des prix des loyers, mais surtout à l'augmentation de la part des locataires parmi les ménages les plus modestes ; en effet, la catégorie des locataires s'est progressivement vidée des ménages disposant de ressources financières suffisantes pour devenir propriétaires[20]. Par ailleurs les ménages modestes, comme l'ensemble des ménages, bénéficient de logements dont le confort progresse nettement. Ainsi, parmi le décile des ménages les plus modestes, 23 % vivaient dans un logement surpeuplé en 2006 selon l'enquête Logement, contre 28 % en 2002.

Le surendettement

Dans ce contexte, la crise économique peut accroître la vulnérabilité des ménages soit en raison de la diminution de leurs revenus, alors que près des trois quarts des dépenses des ménages pauvres sont pré-engagées, soit en raison de l'accentuation des difficultés d'accès au crédit. Ainsi, d'après l'enquête réalisée pour la Fédération bancaire française en avril 2009, les ménages estimaient qu'entre mars 2007 et mars 2009, leur situation s'était détériorée. Ils étaient 3,4 % en mars 2007 à estimer que l'ensemble des dépenses auxquelles ils doivent faire face habituellement étaient très difficilement supportables. La proportion de ménages dans ce cas s'élevait à 8,6 % en mars 2009. Tous les postes de dépense étaient alors concernés par cette détérioration. Et, bien évidemment, les ménages les plus fragiles ne sont pas restés à l'écart de cette évolution, puisqu'ils n'étaient « que » 20,2 % dans ce cas en mars 2007 et 50,5 % en mars 2009.

Le dernier baromètre du surendettement de la Banque de France révèle également que sur l'année 2009, le nombre de dépôts de dossiers auprès des commissions départementales a progressé de 15 %. Au 30 septembre 2009, 744 000 ménages étaient officiellement en situation de surendettement. L'endettement moyen par dossier a également augmenté sensiblement, passant de 38 847 euros en janvier 2009 à 41 700 euros en septembre 2009. Entre janvier et juin 2009, la production de crédit à la consommation chutait de 16 % (de 11 % pour les crédits revolving et de 27,5 % pour les prêts personnels).

20. Accardo J., Bugeja F., « Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans », *Cinquante ans de consommation en France*, INSEE Référence, septembre 2009.

Si l'information manque pour interpréter ces données, notamment les causes de cette chute de la production de crédit à la consommation – sélection accrue ou renoncement des clients –, le risque est grand de se trouver rapidement face à une situation préoccupante où l'on trouverait d'un côté des personnes qui ne parviendraient plus à faire face à leur endettement préexistant en raison des effets économiques de la crise, et de l'autre celles qui sont étouffées financièrement parce qu'elles ne peuvent faire face à une dépense imprévue sans possibilité d'étaler dans le temps le financement d'un projet faute d'accès au crédit. Ces deux catégories se cumulant dans une aggravation significative des phénomènes de surendettement.

Encadré 2

Qu'est-ce que le surendettement ?

La Commission européenne a posé les bases[21] d'une définition du surendettement qui pourrait être formulée de la manière suivante : « Une situation de surendettement correspond à l'impossibilité structurelle pour les ménages de faire face à leurs engagements financiers contractuels, sans être contraints de réduire les dépenses nécessaires à leur niveau de vie en deçà d'un seuil minimal socialement acceptable en raison de leur impossibilité de mobiliser d'autres avoirs, financiers ou non, ou d'autres sources de financement. »

Cette définition a le mérite d'insister sur les différentes composantes de ce phénomène qui ne sont qu'implicites dans la définition administrative française, au sens où celle-ci a pour but de définir les profils des dossiers éligibles au traitement du surendettement.

En France, on distingue traditionnellement le surendettement actif, sans variation des ressources ou des charges, et le surendettement passif, avec variation du niveau des charges ou des ressources. En dépit de son intérêt, cette grille apparaît néanmoins trop sommaire. Elle oppose en effet les ménages qui géreraient mal leur budget et s'endetteraient à l'excès, et ceux qui sont victimes d'un « coup du sort » malheureux : licenciement, problème de santé, séparation, etc.

Étonnamment, une telle approche laisse de côté des questions aussi importantes que celles portant sur le rôle des créanciers (financiers ou non). Les caractéristiques de l'offre de crédit, la qualité de l'évaluation des capacités financières de l'emprunteur faite par le prêteur lors de l'accès au crédit, celle de l'adaptation des caractéristiques de l'endettement en cas de difficultés sont pourtant des éléments clefs dans le développement ou non des situations de surendettement. Cette approche française laisse également de côté le rôle social du crédit utilisé pour pallier une insuffisance structurelle de ressources liée à la faiblesse des salaires, à la précarisation de l'emploi, à la réduction des solidarités collectives. Il est donc important de sortir d'une vision individualisante du surendettement qui mêle mauvaise gestion et dépenses futiles. Ces deux éléments sont bien réels, mais le premier doit être contextualisé et le second semble marginal.

21. Voir le rapport de l'Observatoire de l'épargne européenne, *Towards a common operational European definition of over-indebtedness*, Bruxelles : Commission européenne, 2008.

De ce point de vue, si le surendettement peut découler de l'appauvrissement des personnes, il en est également une cause. Le surendettement est par définition une disparition de toute latitude budgétaire, mais il influence également l'ensemble des composantes de la participation sociale : estime de soi, santé physique et mentale, relations sociales.

L'impact de la crise reste atténué en 2008 et en 2009 par le jeu de diverses mesures

Résumé • Outre les incertitudes sur leur ampleur et leur temporalité, les mécanismes de diffusion de la crise économique aux ménages ont été compensés, au moins en partie, par des mécanismes contracycliques. Ainsi, la France a laissé jouer en 2008 et 2009 ses « stabilisateurs automatiques » et les a renforcés de mesures ponctuelles de soutien au pouvoir d'achat, décidées dans le cadre du plan de relance.

Dans la plupart des pays européens, la crise a eu un impact direct ou indirect sur le niveau même des prestations sociales. D'une part, les systèmes de retraite par capitalisation ont été affectés par la crise financière et économique[22]. En Irlande, la plupart des fonds de pension sont en déficit ou ont des rendements négatifs. Aux Pays-Bas, le taux de capitalisation (rapport actif/passif) est passé de 140 % à la fin de l'année 2007 à 90 % en février 2009. Au Royaume-Uni, environ 90 % des fonds de pension sont en situation de déficit. Il est toutefois trop tôt pour évaluer les conséquences sur les taux de remplacement. D'autre part, en raison de leurs difficultés financières globales, certains États membres ont été contraints de réduire leurs dépenses sociales, notamment la Lettonie et la Hongrie[23] mais aussi les Pays-Bas (annonce d'une coupe de 20 % des dépenses sociales).

En France, le gouvernement a au contraire décidé en 2008 et en 2009 de s'appuyer sur les systèmes de protection sociale et de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, tout en les renforçant de mesures de relance.

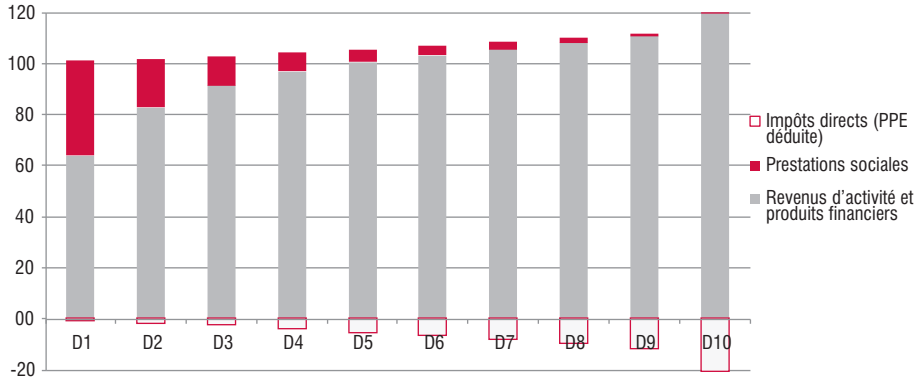
Les prestations sociales relatives à la famille et à la retraite sont peu sensibles aux variations conjoncturelles et constituent une part importante du revenu des ménages. Représentant plus d'un tiers du revenu disponible des ménages du premier décile (les prestations familiales et les allocations logement constituant près des trois quarts de ces transferts), les prestations sociales ont permis en 2007 de faire passer le taux de risque de pauvreté monétaire de 34 % avant transferts à 13,4 % après transferts. À la différence de certains autres États membres de l'Union européenne, leur niveau n'a pas été affecté par la crise. Au contraire, une partie des prestations a été revalorisée en 2009 sur la base de la forte inflation de 2008 et

22. Commission européenne/EPC, *The 2009 Ageing Report : Economic and budgetary projections for the EU-27 member States (2008-2060)*, avril 2009.
23. EAPN, « Contre l'impact social de la crise », *Magazine anti-pauvreté*, n° 130, octobre 2009.

même au-delà (notamment +3 % pour les prestations familiales et les allocations logement), ce qui a permis d'amplifier leur effet de soutien conjoncturel. Enfin, les montants du minimum vieillesse et de l'allocation pour adulte handicapé ont également progressé dans le cadre d'un projet de revalorisation globale de 25 % de ces prestations sur la période 2008-2012.

Graphique 2

Décomposition du revenu disponible par décile de niveau de vie en 2007



Sources : INSEE-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007.

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.

Lecture : Pour les personnes qui appartiennent au 1er décile de niveau de vie, le revenu disponible se décompose en moyenne en 64 % de revenus d'activités, 37 % de prestations sociales et – 1 % d'impôts (pour les revenus des différents déciles, voir tableau 11 p. 68).

L'assurance chômage jouant un rôle d'amortisseur, la répercussion de l'augmentation du chômage sur la pauvreté n'est pas immédiate. En baisse entre 2005 et 2008, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés au titre du chômage a augmenté dès la mi-2008 pour atteindre 2,1 millions de personnes en octobre 2009. Sur un an, la hausse a été particulièrement marquée pour les personnes touchant l'allocation d'assurance chômage (+22,7 % ; 1,8 million de personnes), alors que le nombre de bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité avait diminué en 2008 avant d'augmenter en 2009 (+9,1 % sur un an ; 244 000 personnes en octobre 2009). En outre, 330 000 personnes dispensées de recherche d'emploi étaient indemnisées en octobre 2009.

En octobre 2009, la part des demandeurs d'emploi indemnisés, y compris les personnes dispensées de recherche d'emploi, représentait 59,3 %, dont la plus grande partie (49,5 %) au titre de l'assurance chômage[24]. Les nouvelles règles de l'assurance chômage fixées par la convention du 19 février 2009 devraient avoir, dans un premier temps, un effet favorable sur le taux de couverture des entrants,

24. Hors demandeurs d'emploi dispensés de recherche d'emploi indemnisés, la part des demandeurs d'emploi de catégories A, B, C, D, E (hors formation) indemnisés au titre du chômage s'établissait en octobre 2009 à 49,3 %.

dans la mesure où la durée de travail minimale ouvrant le bénéfice des allocations a été réduite de six à quatre mois, pendant une période de référence elle-même portée de vingt-deux à vingt-huit mois. À plus long terme cette modification pourrait se traduire par une baisse du taux de couverture de l'allocation chômage. En effet, en cas de nouvelle perte d'emploi, la période de référence pour l'ouverture des droits est plus longue. Par ailleurs, les demandeurs d'emploi qui accèdent à des durées courtes d'indemnisation sont maintenant mieux couverts, mais cela ne garantit pas que leur indemnisation couvre toute leur période de chômage.

Selon les données de l'UNEDIC, l'allocation moyenne perçue en France métropolitaine atteignait 1 080 euros au 31 décembre 2008, pour un salaire moyen de référence de 1 847 euros, soit un taux de remplacement moyen de 58,5 %. Le taux de remplacement moyen net était de 70,4 % (les prélèvements sociaux étant moins élevés sur les revenus de remplacement que sur les revenus d'activité). Un quart des allocataires percevait moins de 811 euros par mois, le quart supérieur percevant plus de 1 133 euros.

D'après les projections réalisées par la DREES, une perte de revenus d'activité de 100 euros serait ainsi en moyenne compensée par des prestations sociales à hauteur de 58 euros, dont 43 euros au titre de l'assurance chômage.

Le jeu des stabilisateurs économiques a été complété par l'adoption d'un plan de relance. Dans *Les perspectives pour l'emploi 2009*, l'OCDE a évalué l'impact sur l'emploi des mesures de relance budgétaires décidées par les différents pays occidentaux. Cet effet apparaît relativement faible en France comparé aux autres pays et surtout au regard de l'impact massif des stabilisateurs automatiques dans notre pays.

Cependant, outre les mesures en faveur du maintien des travailleurs dans l'emploi ou des jeunes, et l'augmentation des enveloppes de contrats aidés, plusieurs mesures sociales ciblées et ponctuelles, adoptées dans le cadre du plan de relance de décembre 2008 et du sommet social d'avril 2009, ont permis de soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

Tableau 3

Dispositifs d'aide financière du plan de relance (décembre 2008) et du sommet social (février 2009)

	Mesures	Coût estimé (milliards d'euros)	Nombre de ménages ciblés	Type de ménages ciblés
Plan de relance	Prime de solidarité active	0,8	4 millions	Ménages pauvres
Sommet social	Prime exceptionnelle aux bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire	0,45	3 millions	Ménages « intermédiaires »
	Bons d'achat de services à la personne	0,3	1,5 million	
	Suppression d'un ou de deux tiers de l'IRPP	1,2	6 millions	Ménages de la classe moyenne

Sources : Zemmour M., « Trois approches du lien entre pauvreté et crise en 2009 », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.
Le chiffrage du coût des mesures correspond aux éléments fournis par la présidence de la République à l'occasion de la rencontre avec les partenaires sociaux le 1er juillet 2009.

Dans les départements d'outre-mer, la situation est particulière. En effet, la crise sociale qui s'est manifestée au début de l'année 2009 n'était pas directement liée aux conséquences de la crise économique et financière, mais davantage à la faiblesse plus structurelle du pouvoir d'achat sur ces territoires. Les tensions très fortes ont conduit à la mise en place, par le décret n° 2009-602 du 27 mai 2009, d'un revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) d'un montant maximal de 100 euros, pour soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs à bas salaires rémunérés jusqu'à 1,4 Smic.

Plus généralement, la crise, en rendant plus difficile le retour à l'emploi, devrait avoir pour effet d'augmenter le nombre de demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits.

Encadré 3

La forte augmentation des « fins de droits »

La question des demandeurs d'emploi en « fin de droits » en matière d'assurance chômage devrait connaître une actualité brûlante au cours de l'année 2010. On se souvient qu'au début des années 1980, la forte augmentation du chômage et l'allongement de sa durée avaient fait ressurgir la question de la pauvreté dans le débat public à travers la figure des « nouveaux pauvres ». Cette situation avait été à l'origine d'initiatives de la part d'associations (Resto du cœur), de collectivités territoriales (compléments locaux de ressources) et de l'État (plan Pauvreté précarité). Au cours de la période récente, l'ancienneté d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi (catégories A, B, C) s'est accrue de manière importante : entre octobre 2008 et octobre 2009, ceux dont la durée d'inscription est comprise entre un à deux ans a augmenté de 32,8 %, et ceux dont la durée est comprise entre deux et trois ans de 20,3 %. La fin des droits concerne aussi des demandeurs d'emploi dont l'ancienneté de chômage est moindre du fait du lien étroit entre durée d'affiliation et durée de couverture. Elle intervient ainsi dès quatre mois d'inscription pour les salariés les plus mal couverts, alors même que leur période de chômage peut s'allonger bien au-delà.

Pôle emploi estime qu'un million de demandeurs d'emploi devraient épuiser leurs droits à l'assurance chômage en 2010, contre 850 000 en 2009 (soit une progression de près de 18 %) et 740 000 en 2007. Le nombre de ceux ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et entrant dans le dispositif de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) passerait pour sa part de 149 000 en 2009 à 170 000 en 2010 (+14 %). Ce taux relativement bas s'explique par les critères restrictifs d'accès à l'ASS (avoir travaillé cinq ans dans les dix dernières années). Ces chiffres sont à rapprocher du nombre d'indemnisés (2,038 millions en octobre 2009) et de celui des personnes percevant l'ASS (311 200 à la même date).

Une partie des chômeurs en fin de droits ne pourront accéder ni au RSA socle ni à l'ASS au terme de leurs droits à l'assurance chômage. En effet, ceux qui appartiennent à un ménage dont les ressources dépassent le seuil ne pourront, à titre individuel, percevoir le RSA ; les autres, qui ne justifieraient pas d'une durée suffisante d'activité, ne pourront accéder à l'ASS.

Les acteurs de terrain perçoivent déjà un impact de la crise

Les indicateurs disponibles de la pauvreté ne rendent pas encore compte de la crise actuelle

Résumé • Les indicateurs de mesure de la pauvreté, élaborés avec une méthodologie robuste par les administrations publiques de la statistique, ne permettent pas, à ce stade, de mettre en évidence un impact de la crise économique sur la pauvreté. Cela s'explique, pour les indicateurs de pauvreté monétaire, par le délai avec lequel ces indicateurs sont disponibles. Il pourrait tenir aussi à l'effet différé de certains mécanismes de diffusion de la crise ou à l'efficacité des dispositifs contracycliques mis en œuvre. En outre, l'interprétation de l'évolution des indicateurs traditionnels de mesure de la pauvreté, déjà difficile en période de stabilité relative de l'économie, est encore plus délicate en période de récession économique et d'évolution différenciée des niveaux de vie.

L'impact de la crise économique sur les revenus rend la compréhension des indicateurs de mesure de la pauvreté (taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % et taux de pauvreté ancré dans le temps) encore plus complexe. Le taux de pauvreté monétaire mesure la pauvreté relative (pour son calcul voir encadré p. 146) en rapprochant la situation des plus défavorisés de celle du reste de la population. C'est un indicateur structurel peu sensible à la conjoncture et peu susceptible de variations à court terme. En période de croissance économique relativement forte, le niveau de vie de l'ensemble des ménages enregistre généralement une progression. Dans ces conditions, une diminution du taux de pauvreté monétaire à 60 % signifie une augmentation plus rapide des niveaux de vie des plus pauvres que celle du niveau de vie médian. À l'inverse, en période de crise économique, une moindre progression du niveau de vie médian, voire sa diminution, peut engendrer une diminution de l'indicateur relatif de pauvreté monétaire. En d'autres termes, un appauvrissement général fait apparaître une situation relativement moins défavorable des personnes pauvres. C'est ce phénomène que retracent les projections présentées dans l'encadré 4. Dans la dernière hypothèse (diminution du niveau de vie médian), on pourrait même observer, en théorie, une diminution du taux de pauvreté avec une stagnation (ou un recul plus faible que celui du niveau de vie médian) du niveau de vie des ménages pauvres.

Le taux de pauvreté monétaire n'est pas disponible pour les années 2008 et 2009. En effet, il fait notamment intervenir les revenus imposables de 2008 (et de 2009) qui n'ont été déclarés à l'administration fiscale que dans le courant de 2009 et ne seront transmis par celle-ci à l'INSEE qu'au début de l'année 2010. C'est la raison pour laquelle cet indicateur n'est disponible qu'avec dix-huit mois de décalage.

Encadré 4

L'exercice de projection de la DREES

En l'absence de données statistiques postérieures à 2007, le gouvernement a fait procéder par la DREES à des projections pour les années 2008 et 2009 grâce au modèle de micro-simulation INES. Ces projections, présentées dans le rapport transmis le 14 octobre 2009 par le gouvernement au Parlement, font apparaître une diminution de la pauvreté en 2008 et 2009 : diminution de 14 % du taux de pauvreté ancré dans le temps ; de 5,5 % du taux de pauvreté monétaire relative au seuil de 60 % ; de 4,5 % de l'intensité de la pauvreté.

La diminution de la pauvreté serait essentiellement liée aux revalorisations des prestations sociales (prestations familiales, aides au logement, minimum vieillesse) et aux mesures sociales du plan de relance. Le ralentissement de la croissance du revenu médian a par ailleurs eu un effet sur l'évolution du taux de pauvreté monétaire relative.

L'effet du RSA n'est en revanche que peu perceptible dans cette simulation, puisqu'il n'est entré en vigueur qu'au 1er juin 2009 et que la DREES a retenu une hypothèse d'un taux de recours de 50 % à la fin de l'année 2009.

Comme le soulignent les auteurs de la micro-simulation, les résultats sont fragiles pour deux raisons essentielles. Premièrement, cet exercice de projection est réalisé pour la première fois, ce qui signifie que la fiabilité et la qualité des projections n'ont pas pu être vérifiées en confrontant les projections aux valeurs réalisées sur une série passée.

Deuxièmement, comme tout exercice de projection, celui-ci repose sur un grand nombre d'hypothèses en partie conventionnelles, qui peuvent être contestées. Ainsi, la revalorisation uniforme des salaires entre 2007 et 2008 pour actualiser les revenus correspondants est éloignée de ce qui a pu se passer réellement. Le rapport relève d'ailleurs ces inconvénients en rappelant que « les salaires des individus des ménages pauvres n'augmentent pas nécessairement au même rythme que ceux de l'ensemble de la population ». Au cours de l'année 2009, les entreprises n'ont pas seulement utilisé l'emploi pour s'ajuster, mais aussi les salaires, soit à travers des mesures de réduction partielle d'activité (heures supplémentaires, chômage partiel), soit en jouant sur les différentes composantes de la rémunération (partie fixe, partie variable, primes, etc.) marquées par une variété croissante depuis une quinzaine d'années. De plus, les variations dans l'évolution des salaires, selon les secteurs d'activité ou les qualifications, se sont sans doute accrues depuis l'entrée dans la crise. D'où la limite analytique et descriptive d'une revalorisation des salaires égale à l'inflation retenue par le modèle.

Il en est de même pour l'intégration des pertes d'emploi de l'année 2009. Elle est opérée selon l'hypothèse qu'une personne a eu d'autant plus de risque de perdre son emploi qu'elle avait une probabilité élevée de le perdre en situation conjoncturelle favorable. Cela néglige, pour une part, la dimension sectorielle de la crise dont les manifestations ont été, jusqu'à présent, limitées dans certains segments du tertiaire où la main-d'œuvre peu qualifiée est importante. De par son ampleur et son caractère structurel, la crise actuelle ne peut être modélisée sans prendre en compte l'hétérogénéité de ses manifestations et des processus d'adaptation développés par les acteurs.

Les auteurs de la micro-simulation notent enfin que les indicateurs de pauvreté estimés ne sont pas directement comparables avec ceux du tableau de bord du gouvernement du fait des simplifications retenues, notamment dans la prise en compte des prestations qui néglige la possibilité de taux de recours inférieurs à 100 %. Ils supposent que « ces sources d'écart agissent sur le niveau mais pas sur les évolutions des indicateurs de pauvreté ».

Quoi qu'il en soit, tous ces éléments montrent une articulation très délicate entre la démarche de micro-simulation et celle, plus classique, d'exploitation de données observées.

L'indicateur de pauvreté monétaire ancré dans le temps est un indicateur semi-relatif, c'est-à-dire mesuré par rapport au seuil de pauvreté d'une année donnée avec simple revalorisation selon l'inflation. Il diminue presque automatiquement en période de croissance économique, en raison de l'augmentation générale du niveau de vie. C'est pourquoi l'ONPES avait attiré l'attention sur les limites de cet indicateur, dont la réduction peut résulter quasi mécaniquement des conditions générales de la croissance sans qu'il soit possible de distinguer cet effet de celui d'une action volontariste spécifiquement engagée. Les résultats du tableau de bord de suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté présentés pour la première fois en octobre 2009 par le gouvernement montrent qu'avant la crise le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps avec un seuil initial en 2006 fixé à 60 % du niveau de vie médian avait déjà diminué de 5 % entre 2006 et 2007. Au cours des deux périodes 1997-2002 et 2000-2005, il avait diminué beaucoup plus rapidement que le taux de pauvreté monétaire relative. En se basant sur un seuil fixé une année donnée, il ne reflétait pas l'augmentation, en parallèle, du niveau de vie médian.

Inversement, en période de crise économique, le taux de pauvreté ancré dans le temps aurait plutôt tendance à croître moins fortement. Il gagne de l'intérêt dans la mesure où son éventuelle diminution mettrait en évidence la progression du niveau de vie des ménages pauvres, indépendamment des effets de la crise sur les revenus des autres déciles et, en particulier, sur le niveau de vie médian. Autrement dit, si le revenu médian diminuait en raison de la crise économique, la diminution du taux de pauvreté monétaire à 60 % ne suffirait pas à révéler une augmentation du niveau de vie des personnes pauvres et la mobilisation de l'indicateur ancré dans le temps serait très utile.

L'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI. Par ailleurs, il n'est pas encore possible de confirmer la tendance actuelle d'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI et, depuis sa création, du RSA. Toutefois, ce phénomène n'est pas lié au délai dans la mise à disposition de l'indicateur mais au décalage temporel qui existe habituellement entre une dégradation de la conjoncture économique et l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI.

En effet, dans la mesure où les demandeurs d'emploi ne sont pas tous couverts par l'assurance chômage, soit parce qu'ils ne remplissent pas les conditions d'ouverture des droits, soit parce que leurs droits sont épuisés, le RMI constitue de fait depuis sa création, en 1988, la troisième composante de l'indemnisation du chômage. Le nombre de bénéficiaires du RMI suit avec un temps de retard les évolutions de la conjoncture économique et de la situation du marché du travail. Ainsi, le nombre de bénéficiaires du RMI a d'abord continué à baisser en 2008 (-2,6 %), avant d'augmenter de 1,0 % au premier trimestre 2009.

Au 1er juin 2009, le contexte institutionnel a été profondément modifié avec la généralisation du revenu de solidarité active (RSA). La concomitance de cette réforme et de la crise économique rend d'autant plus complexe l'évaluation de l'impact de la crise en 2009, ainsi que les projections pour les prochains trimestres. Le RSA ne se substitue pas seulement au RMI et à l'API ; il comporte également une partie « activité », destinée à encourager la reprise d'emploi et à soutenir les revenus

des travailleurs pauvres. Complétant et se substituant en partie à la prime pour l'emploi (PPE) – le RSA constitue alors une avance sur la PPE –, la population cible du RSA va au-delà des personnes les plus pauvres. De même, le gouvernement a décidé en septembre 2009 d'étendre le RSA aux jeunes actifs de 18 à 25 ans totalisant deux ans d'emploi dans les trois dernières années.

L'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA ne reflète pas seulement la situation économique et sociale, mais aussi les changements de législation. Cet indicateur ne pourra donc pas être lu comme un simple indicateur de pauvreté, à la différence du nombre de bénéficiaires du RMI. Une augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA activité devra faire l'objet d'une interprétation attentive puisqu'il peut signaler soit une amélioration des reprises d'emploi, soit une perte de revenus des travailleurs. À cet égard, il faut rappeler qu'une des différences essentielles entre la PPE et le RSA est que le RSA activité est versé aussi à des personnes disposant de très faibles revenus d'activité, encourageant ainsi la reprise d'une activité très partielle. Au 30 septembre 2009, environ 1,62 million de foyers étaient allocataires du RSA dont 466 000 étaient de nouveaux bénéficiaires, soit près de 30 % du total des allocataires du RSA. Cette évolution à la hausse s'explique principalement par le nombre plus important d'allocataires percevant le RSA au titre de leur activité en emploi. Parmi les allocataires du régime général, 77 % bénéficient de la fonction « minimum social » du RSA ou RSA socle. La majorité d'entre eux n'a donc pas de revenu d'activité. Parallèlement, une minorité (23 %) bénéficie du RSA activité : leurs ressources sont supérieures au montant forfaitaire, mais ils perçoivent un complément à leur revenu d'activité. Entre juin et septembre 2009, la part des allocataires du RSA activité a connu une augmentation sensible, passant de 19 à 23 %. De manière plus générale, on observe sur le troisième trimestre 2009 une montée en charge importante du RSA (en juin 2009, le total des allocataires était de 1,48 million). Le montant moyen versé du RSA se montait, en septembre 2009, à 360 euros et se répartissait comme suit : 422 euros pour le RSA socle, 157 euros pour le RSA activité et 396 euros pour les allocataires qui cumulaient ces deux types de prestations.

Les premiers allocataires du RSA sont pour l'instant essentiellement des anciens allocataires du RMI ou de l'API ayant basculé automatiquement dans le nouveau dispositif. À l'inverse, au terme de la montée en charge, la CNAF estime qu'environ 3 millions de foyers pourraient percevoir le RSA, dont les deux tiers au titre du RSA activité.

Tableau 4

Foyers allocataires du RSA au titre du régime général au 30 septembre 2009

	Nombre (en milliers)	%
Allocataires du RSA socle :		
les ressources du foyer sont inférieures au montant forfaitaire	**1 254**	**77**
Socle seul	1 105*	68
Socle et activité	149	9
Allocataires du RSA activité :		
les ressources du foyer sont supérieures au montant forfaitaire, mais inférieures au revenu garanti (le foyer a des revenus d'activité)	**366**	**23**
Ensemble	**1 620**	**100**

* Parmi les 1,1 million de foyers bénéficiaires du RAS socle seul, 64 000 ont une activité. Pendant les premiers mois de reprise d'emploi, les revenus professionnels sont en effet neutralisés pour le calcul de l'allocation.

Sources : CNAF (hors MSA).

Encadré 5

Le revenu de solidarité active

Mis en place au 1er juin 2009, le RSA se substitue au RMI, à l'API et aux dispositifs d'intéressement associés. Par son mode de calcul, l'allocation concerne une population plus large que les anciens bénéficiaires du RMI et de l'API : elle apporte également un complément de revenu à des travailleurs disposant de faibles ressources, mais pour lesquels celles du foyer dépassent les seuils des deux anciens minima sociaux.

Le RSA est une allocation qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le niveau d'un revenu garanti. Ce dernier est calculé comme la somme de deux composantes :

- d'une part, un montant forfaitaire qui varie en fonction de la composition familiale du foyer, son niveau ayant été fixé dans la continuité des montants du RMI et de l'API ;
- d'autre part, une fraction de 62 % des revenus professionnels des membres du foyer.

Par ailleurs, comme auparavant dans le cadre du RMI et de l'API, un bénéficiaire du RSA reprenant un emploi cumule intégralement son revenu d'activité avec son allocation pendant les trois premiers mois d'activité.

Ainsi, pour les personnes appartenant à un foyer dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire, le RSA assure d'abord un rôle de minimum social (RSA socle) au même titre que le RMI et l'API. Pour les personnes ayant un revenu d'activité et appartenant à un foyer dont les ressources sont inférieures au revenu garanti, le RSA assure un rôle de complément au revenu d'activité (RSA activité). Selon le cas, le RSA peut assurer un seul des rôles ou les deux.

Tableau 5

Montant forfaitaire du RSA au 1er janvier 2010 (en euros)

Nombre d'enfant(s)	Personne seule	Couple
0	460,09	690,14
1	690,14*	828,17
2	828,17*	966,20
Par enfant en plus	184,04*	184,04

* Le montant peut être majoré par exemple en cas de présence d'un enfant de moins de 3 ans et si la personne vit seule.

Les acteurs de terrain se font l'écho d'une augmentation sensible des difficultés financières des ménages

Résumé • Depuis de nombreuses années, le secteur associatif produit des données statistiques sur les situations de pauvreté. Les données qui viennent d'être publiées pour 2008 par certaines associations font apparaître essentiellement la persistance de difficultés antérieures à la crise. Cependant, les associations se déclarent particulièrement préoccupées par l'augmentation des demandes d'aide alimentaire et financière enregistrée depuis l'automne 2008.

Dans son rapport analysant les statistiques d'accueil, le Secours catholique note que l'année 2008 ne présente pas d'évolutions très marquantes par rapport à l'année précédente : « En ce qui concerne la pauvreté rencontrée par le Secours catholique, l'année 2008 n'a été que peu marquée par la crise, qui a commencé vraiment à la fin de l'été : 2008 s'inscrit dans la continuité des années antérieures, où l'amélioration de la conjoncture a permis certains progrès dans le domaine de l'activité professionnelle. »

À l'occasion de la publication de ses comptes 2008, le Secours populaire a toutefois relevé une augmentation du nombre de personnes reçues dans les permanences d'accueil dès la deuxième moitié de l'année 2008.

C'est surtout à partir des données d'activité 2009 que les associations et organismes actifs dans le domaine de la lutte contre la pauvreté se font l'écho d'une augmentation des demandes d'aides alimentaires et financières :

- le bilan de la campagne 2008-2009 des Restos du cœur, présenté en mars 2009, a fait apparaître une hausse de 12,5 % du nombre de bénéficiaires, qualifiée de « sans précédent ». Les départements ruraux et semi-ruraux du Sud de la France étaient particulièrement concernés, avec des hausses supérieures à 20 % ;
- une enquête réalisée par l'UNCCAS en mai-juin 2009 auprès de 670 structures a révélé qu'à cette époque 75 % des répondants affirmaient avoir déjà constaté une augmentation de demandes d'aides depuis le début de la crise économique. Ces demandes concernaient surtout les aides alimentaires (36,2 %) et les aides financières (29,6 %). Par ailleurs, plus de la moitié des structures interrogées estimaient que le profil des demandeurs avait évolué, 20 % n'auraient jamais sollicité d'aides auparavant ;
- les banques alimentaires ont déclaré avoir aidé 16 % de personnes supplémentaires entre juin 2008 et juin 2009. D'après le président de la Fédération française des banques alimentaires, les demandeurs seraient des personnes « fragilisées dans leur budget, qui recourent à l'aide alimentaire pour conserver leur logement ou leur voiture » ;
- en novembre 2009, le Secours catholique a publié les derniers résultats du baromètre qu'il a mis en place depuis janvier 2009 pour mesurer les effets de la

crise. Pour la première fois depuis la création du baromètre, le nombre de nouveaux accueillis avait augmenté de 24 % depuis juin 2009, indiquant une extension des difficultés à ces publics non habitués à fréquenter les associations caritatives. Par ailleurs, la confiance des accueillants bénévoles du Secours catholique envers l'efficacité des dispositifs publics avait chuté fortement : 50,5 % d'entre eux ont dit ne pas avoir confiance, contre 29 % en juin et leur inquiétude sur la situation des personnes a continué de croître : 54 % se sont dits inquiets en octobre contre 38 % en juin.

S'il est très probable que cette tendance, repérée en 2009, reflète une dégradation de la situation sociale en France, on ne peut exclure que d'autres facteurs explicatifs entrent en jeu, selon l'avis même des acteurs de terrain : attitude d'anticipation des difficultés à venir, « banalisation » de la démarche de demande d'aide alimentaire, « effet d'offre » grâce à la mobilisation du secteur associatif sur le territoire français.

La peur de la pauvreté s'est diffusée au sein de la société française

Résumé • Même si les baromètres existants donnent une vision contrastée de l'état de l'opinion publique, la peur de la pauvreté semble s'être diffusée au sein de la société française, en particulier chez les classes moyennes. Cette représentation des risques engendrés par la crise économique actuelle a pu conduire à donner la priorité à la prévention de l'extension de la pauvreté aux classes moyennes au détriment d'une intervention ciblée sur les personnes les plus pauvres.

Une enquête réalisée au début de l'année 2009[25] a révélé une forte montée du pessimisme dans l'opinion publique en raison des effets escomptés de la crise économique. La moitié des personnes interrogées a déclaré croire à une détérioration prochaine de ses conditions de vie personnelles, soit le niveau le plus élevé depuis 1979 : le taux était inférieur à 41 % jusqu'en 2007. Cette progression du pessimisme tient essentiellement aux anticipations négatives relatives à l'évolution du chômage : 85 % des personnes interrogées s'attendaient à une augmentation du nombre de chômeurs, contre 47 % début 2008.

Les résultats successifs de l'enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages conduite par l'INSEE confirment cette montée du pessimisme. Elle indique par ailleurs que l'opinion publique est très sensible à l'évolution des indicateurs conjoncturels en cette période de crise. Ainsi, en novembre 2009, l'opinion des ménages s'était nettement redressée par rapport au printemps 2009, même si les valeurs observées restaient largement inférieures aux tendances de long terme : les ménages étaient moins pessimistes sur leur niveau de vie et sur leurs situations financières passée et future. Les ménages restaient nombreux, mais moins qu'en octobre, à estimer que le chômage allait augmenter dans les prochains mois.

25. Crédoc, Prestations sociales, prestations familiales et aides aux familles, état de l'opinion début 2009.

En outre, un eurobaromètre réalisé en mai-juin 2009 relativise l'état de l'opinion publique française. En effet, la peur de perdre son emploi est plus faible en France que la moyenne de l'Union européenne. Bien qu'ils disent penser que le pire est encore à venir (67 % des Français interrogés contre une moyenne européenne de 61 %), 45 % se disent confiants quant à leurs chances de garder leur emploi dans les deux prochaines années, un pourcentage non seulement légèrement supérieur à la moyenne européenne (43 %) mais, en outre, très proche des résultats 2006 de ce baromètre.

Même si elles ne correspondent pas toujours tout à fait à la réalité sociale, ces opinions sont importantes en ce qu'elles forgent les représentations collectives de la pauvreté et orientent, à ce titre, en partie les mesures prises par les pouvoirs publics.

Une étude[26] met en évidence la manière dont les principaux acteurs (décideurs politiques, partenaires sociaux, associations) ont appréhendé l'impact social de la crise et les effets de cette appréhension sur les mesures prises en 2009 pour lutter contre la crise. Elle estime que la priorité a été donnée, dans les discours, puis dans les décisions des pouvoirs publics, à la lutte contre l'extension des effets de la crise à la classe moyenne au détriment des actions ciblées sur les plus pauvres. Ainsi, alors que la prime de solidarité active, décidée en décembre 2008, était ciblée initialement sur les ménages pauvres, les mesures annoncées lors du sommet social du 18 février 2009 (indemnisation du chômage partiel à 75 %, attribution d'une prime de 500 euros pour les chômeurs cumulant deux mois d'ancienneté de chômage, suppression de deux tiers d'imposition pour les foyers ne payant que la première et/ou la deuxième tranche de l'impôt sur le revenu) visent essentiellement les salariés menacés de perte brutale de revenus.

Cet infléchissement des priorités gouvernementales en direction des classes moyennes perçu par les associations spécialisées dans la lutte contre la pauvreté, les conduit à déplorer la faible capacité de mobilisation des plus pauvres par rapport à d'autres catégories de la population.

La mise en place d'indicateurs d'alerte pourrait réduire les écarts entre la mesure et la perception de l'impact de la crise

Les écarts entre la mesure et la perception de l'impact de la crise : un enjeu pour l'efficacité et la crédibilité de l'action publique

Résumé • L'écart entre la perception par les associations et l'opinion publique de la pauvreté et sa mesure par la statistique publique ne constitue pas un phénomène nouveau, mais il est particulièrement préoccupant dans le contexte de crise économique. En effet, cet écart ne doit pas conduire à sous-estimer l'impact de la crise sur la pauvreté, ni à adopter des mesures de lutte contre la pauvreté inadaptées à la réalité sociale.

26. Zemmour M., « Trois approches du lien entre pauvreté et crise en 2009 », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.

Comme la confrontation entre les données de la statistique publique et les données associatives le montre, il existe un décalage significatif entre les mesures de la situation sociale *via* les indicateurs traditionnels et les observations de terrain. Cet écart est certes lié au délai avec lequel les données statistiques sur les revenus sont disponibles, mais aussi à l'observation par les acteurs de terrain de phénomènes ou de publics que les enquêtes administratives n'appréhendent pas ou mal.

Ainsi, certaines catégories de personnes ne sont pas interrogées dans le cadre des enquêtes en population générale. Il s'agit essentiellement des personnes en situation irrégulière ainsi que des personnes vivant en institution (prisons, maisons de retraite, foyers d'enfants, foyers de travailleurs, etc.) et des personnes sans domicile fixe, soit 2% de la population française. Des études particulières peuvent être organisées pour évaluer leur situation sociale (par exemple, l'enquête de l'INSEE sur les sans domicile en 2001), mais elles sont ponctuelles et ne garantissent pas un suivi régulier. Or la connaissance de ces publics est essentielle pour l'appréhension de la grande pauvreté.

En outre, les indicateurs couramment utilisés ne permettent pas de suivre aisément la dégradation de la situation des plus pauvres. En effet, les statistiques sur les revenus découpent généralement la population en dix groupes (déciles), alors que les situations au sein même du groupe des plus pauvres peuvent être assez contrastées. L'indicateur d'intensité de la pauvreté (écart entre le seuil de pauvreté et le revenu médian des personnes pauvres) permet de rendre compte de la répartition des revenus des personnes pauvres, et les taux de pauvreté monétaire au seuil de 50 et de 40% du revenu médian sont utiles pour suivre le nombre de personnes vivant en deçà de différents seuils de revenus. Ces indicateurs ne sont pas encore disponibles pour les années 2008 et 2009.

Si le constat du décalage n'est pas nouveau, celui-ci devient particulièrement problématique en temps de crise économique. En l'absence de statistiques de mesure de la pauvreté monétaire récentes, fiables et stabilisées, le gouvernement ne dispose des données nécessaires ni pour évaluer les effets des mesures récentes telles que la mise en place du RSA, ni pour déterminer la nécessité d'adapter ou de renforcer les dispositifs de lutte contre la pauvreté.

En matière d'action publique, il en résulte une tension entre, d'une part, un risque de « strabisme politique », selon les termes du représentant de l'OCDE[27] lors du colloque de l'ONPES, vers les indicateurs économiques indiquant une sortie de crise et, d'autre part, un risque d'ajustements ponctuels, réalisés « à l'aveugle », pour répondre aux préoccupations des citoyens et acteurs de terrain.

27. Marco Mira d'Ercole, Direction des statistiques OCDE. Voir sa communication au colloque sur le site de l'ONPES : www.onpes.gouv.fr

De nouveaux indicateurs d'alerte visent à améliorer la veille sur la situation sociale

Résumé • Pour combler, au moins en partie, cet écart de perception, l'ONPES propose, en accord avec le Haut Commissariat aux Solidarités actives contre la pauvreté, de mettre en place un dispositif de veille sociale qui permettrait de rendre compte plus rapidement de l'évolution de la pauvreté et d'alerter les pouvoirs publics sur les phénomènes émergents. Ce dispositif pourrait principalement se fonder sur l'interrogation d'un panel d'acteurs de terrain en charge de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Conscient de l'insuffisance actuelle des données disponibles, l'ONPES s'est intéressé à la faisabilité de la mise en place d'une série d'indicateurs dits « d'alerte », destinés à rendre compte dans des délais suffisamment rapprochés de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et à alerter sur des phénomènes émergents. Ce projet a été conforté par une demande du Haut Commissariat aux Solidarités actives contre la pauvreté de tester « l'opportunité et la faisabilité d'une méthode d'observation qui s'appuie sur la connaissance des situations de pauvreté des acteurs de l'insertion ».

Une première étude exploratoire avait été commanditée dès 2000. Elle avait conclu à la difficulté de construire de tels indicateurs dans un contexte de faible mobilisation des acteurs sur cette question[28].

En 2008, l'ONPES a commandité des études visant à construire un système cohérent d'alerte, estimant que ce système pourrait s'apparenter, dans le champ spécifique de la pauvreté et de l'exclusion, au dispositif « sentinelle » qui fonctionne déjà dans le domaine sanitaire ou aux enquêtes de conjoncture réalisées dans le domaine économique (enquêtes auprès des employeurs menées par l'ANPE ou enquêtes de conjoncture de l'INSEE auprès des entreprises, par exemple).

Les résultats de ces études font apparaître que le système de veille et d'alerte pourrait principalement se fonder sur l'interrogation d'un panel d'acteurs de terrain en charge de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Une première enquête sera reprise dès 2010 par le système statistique public, dans le cadre d'un baromètre de conjoncture, C'est la répétition de ce type d'enquête qui produit des résultats permettant de repérer des phénomènes émergeants.

Les éclairages apportés sur les effets de la crise actuelle. Les enquêtes conduites en 2009 ont apporté des éclairages intéressants sur l'impact de la crise et plus généralement sur la connaissance des phénomènes émergents en matière de pauvreté.

28. « Étude de faisabilité pour la mise en place d'une veille avancée des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale », CSA/TMO–Rémanence, mai 2002.

L'enquête auprès des acteurs, réalisée au printemps/été 2009 par le Crédoc[29], n'a pas mis en évidence d'extension de la pauvreté, du fait de la crise économique, à de nouveaux publics. Sans doute, une proportion plus importante de jeunes ou de personnes âgées recourt-elle aux aides sociales. Pour les premiers, cela peut être lié aux difficultés d'insertion professionnelle ou aux limites des solidarités familiales dès lors que le chômage touche plusieurs membres de la fratrie ; pour les seconds, on assisterait plutôt aux premières manifestations des réformes des retraites engagées depuis une quinzaine d'années.

Les difficultés rencontrées par les publics sont essentiellement liées à des ressources trop faibles pour faire face aux dépenses courantes. Outre l'évolution du contexte économique et les difficultés liées à l'absence d'emploi, la hausse du coût de la vie est très fréquemment citée : 9 % des structures interrogées évoquent la hausse du coût du logement, 5 % celle de l'alimentation et des vêtements, 3 % celle des charges de santé ; 7 % mentionnent des situations de fort endettement.

Plus inquiétant, les professionnels indiquent une désespérance accrue des personnes aidées, se traduisant par un double phénomène. D'un côté, une hausse des inquiétudes, une perte d'espoir en matière d'insertion professionnelle et sociale, un manque de motivation engendrant des phénomènes dépressifs, et une dépendance aux structures d'aide accompagnée d'une perte d'autonomie. De l'autre, des manifestations d'agressivité, des exigences accrues en direction des professionnels rencontrés. Ces réactions, contradictoires, pourraient engendrer à terme des phénomènes de non-recours attestant une perte de confiance dans les institutions chargées de mettre en œuvre certains mécanismes de la solidarité collective. Là encore, on peut y voir moins un effet direct de la crise que l'expression d'un processus long de fragmentation de la société française. Ces personnes déclarent fréquemment qu'elles subissent la crise depuis longtemps et que leur situation présente est tout aussi préoccupante que celle d'avant 2008. Ce phénomène n'en est pas moins inquiétant car il pourrait, s'il devait s'accentuer, rendre plus difficile toute action en direction de ces publics.

Cinq grands types de publics particulièrement fragiles ont été identifiés : les personnes dont la caractéristique première est de disposer de ressources insuffisantes pour mener une vie décente (un quart du public), les actifs pauvres (un cinquième), les jeunes en rupture familiale et sociale (près de 20 %), les migrants en difficulté d'intégration (plus de un sur dix), et les personnes en souffrance psychique (15 %).

Les études auprès des personnes en situation de pauvreté ont, elles aussi, confirmé l'intensification des phénomènes de stress, d'angoisse qui sont à la source d'un enfermement croissant et d'un découragement face aux difficultés rencontrées. Elles ont également mis en évidence les problèmes persistants liés à l'insuffisance de ressources financières et aux difficultés d'accès aux droits fondamentaux, tels que le logement et la santé, plutôt que de révéler des phénomènes nouveaux créés par la crise économique. Les personnes en situation de pauvreté ont mentionné une

29. Crédoc, « Indicateurs d'alerte sur la pauvreté et l'exclusion. Enquête auprès des acteurs de terrain », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.

série de phénomènes émergents en matière d'exclusion dont certains sont liés au fonctionnement des administrations : manque ou changement fréquent d'interlocuteur, mise en place de serveurs vocaux qui dépersonnalisent la relation aux institutions et rend plus difficile l'accès des plus démunis, développement d'Internet (y compris pour des usages professionnels ou des démarches d'aides sociales) qui exclut ceux n'ayant pas les moyens de disposer de cet outil. Ces personnes ont insisté enfin sur le fait que la crise rend plus compliquée la mobilisation des solidarités familiales ou de voisinage, les amis ou parents étant eux-mêmes en difficulté.

L'organisation d'un dispositif de veille au niveau européen. Au niveau européen, les États membres ont accepté de s'engager dans un exercice de veille qui, sans conduire à la production d'un nouveau type de données, se traduit par des publications et échanges de données, à un rythme mensuel au Comité de l'emploi et trimestriel au Comité de la protection sociale. À l'occasion de débats au sein du Comité de la protection sociale, plusieurs autres États membres ont manifesté un vif intérêt pour le dispositif de veille que la France se propose de mettre en place.

Les premières données, présentées au Conseil EPSSCO de juin 2009, faisaient apparaître une augmentation du chômage et des prestations chômage, en attendant l'impact sur les autres prestations sociales. Selon le bilan actualisé présenté par le Comité de la protection sociale et la Commission européenne au Conseil du 30 novembre 2009[30], l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi avait effectivement engendré, au cours de l'année 2009, la progression du nombre de bénéficiaires des prestations d'aide sociale dans les États membres les plus touchés par la crise : par exemple, +47,5 % en Irlande entre le deuxième semestre 2008 et le deuxième semestre 2009, et +117 % en Lituanie entre août 2008 et août 2009.

L'un des objectifs affichés de cet exercice est d'éviter que les responsables politiques ne se focalisent sur les données purement économiques et négligent les politiques sociales.

30. http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16169.en09.pdf

Encadré 6

L'objectif de réduction de la pauvreté à l'épreuve de la crise

Le 17 octobre 2007, le président de la République a fixé un objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté monétaire à l'horizon 2012. Deux ans plus tard, le gouvernement a rendu public un premier rapport qui fait part des évolutions constatées en la matière. Ce rapport s'appuie en particulier sur un tableau de bord qui fixe une liste d'indicateurs (décret n° 2009-554 du 20 mai 2009) relatifs à la mesure de la pauvreté. L'ONPES, qui a été associé à sa conception, se félicite du suivi simultané d'un certain nombre d'indicateurs permettant de rendre compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté. La fixation de l'objectif de réduction avait été décidée à un moment où la crise n'était pas encore d'actualité. Comme le soulignait l'INSEE, la croissance économique française restait soutenue et le chômage poursuivait sa décrue (INSEE, 2007).

Le changement radical de contexte rend l'atteinte de l'objectif initial plus délicate, dans la mesure où les indicateurs retenus peuvent réagir différemment à un changement important de la conjoncture et par le fait que les effets de la crise peuvent se concrétiser aussi bien à travers l'extension de la pauvreté, son intensification ou la question de la réversibilité des situations individuelles. La méthode utilisée pour évaluer l'atteinte de l'objectif est marquée par son caractère pluriel. Mais, à l'évidence, le volet fondé sur la mise en place d'un tableau de bord revêt un rôle crucial. Ce tableau de bord annuel est constitué de dix-sept indicateurs classés en onze domaines reflétant une approche multidimensionnelle de la pauvreté.

Face au contexte actuel, l'extension, l'intensification et la réversibilité de la pauvreté seront inégalement renseignées. Les deux premières dimensions sont illustrées soit à travers divers indicateurs de pauvreté monétaire et à partir de l'indicateur de pauvreté en conditions de vie, qu'il serait néanmoins utile de décliner selon plusieurs niveaux de revenu, soit à l'aide des indicateurs relatifs au logement, à la santé ou à l'exclusion bancaire. La réversibilité des situations de pauvreté, avec notamment l'indicateur complémentaire de persistance de la pauvreté monétaire, ne fait pas l'objet d'une cible quantitative particulière. Or la connaissance des trajectoires individuelles complète utilement l'évolution globale de la pauvreté. Sans négliger la difficulté à construire un tel indicateur, le débat est d'autant plus important que la population en situation de pauvreté forme un *continuum* et qu'une fraction importante se situe entre 50 et 60 % du niveau de vie médian.

Par ailleurs, la multidimensionnalité de la pauvreté, qui a conduit le gouvernement à retenir une pluralité d'indicateurs, permet de mettre au jour l'importance des recouvrements entre les différents types de pauvreté. Ainsi, la pauvreté monétaire à 60 % touche 13,4 % de la population en 2007 et la pauvreté en conditions de vie affecte 12,2 % au cours de la même année ; la prise en compte simultanée de ces deux dimensions aboutit à estimer la population touchée par l'une ou l'autre de ces formes de pauvreté à 20 % environ, si l'on tient compte des 5 % qui cumulent pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie. Pour l'ONPES, dans le contexte actuel de crise, il est particulièrement pertinent de suivre l'évolution croisée de ces deux indicateurs, notamment parce qu'ils s'inscrivent dans des dynamiques de pauvreté individuelle. Il importe également de s'intéresser à la pauvreté des populations les plus touchées et en particulier par le biais du taux de pauvreté à 40 % du revenu médian[31].

31. Soit 602 euros, ce qui concerne 1,8 million de personnes.

Dans ce contexte, le fait de privilégier l'un des indicateurs pour mesurer l'atteinte de l'objectif – l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps – pose question. Ce sont les différentes dimensions de la pauvreté qui doivent être réduites simultanément pour que l'action menée ait toute sa signification. Le fait d'afficher un indicateur central limite une grande partie du débat autour de son évolution quantitative, d'autant plus que cet indicateur est le seul retenu dans les documents tels que le PNR et plus encore dans le suivi de la LOLF. Il conviendra notamment de porter une attention particulière à l'intensité de la pauvreté qui permet de mesurer l'évolution de la situation des plus pauvres, comme à l'ensemble des indicateurs du tableau de bord annexés au rapport du gouvernement au Parlement.

Compte tenu des délais nécessaires à leur élaboration, les décalages temporels observés sont en effet sources d'incompréhension de la part des acteurs sociaux et de l'opinion publique, notamment lorsque le contexte économique et social s'est profondément modifié comme c'est le cas pour ce premier rapport.

En complément à cette approche par le tableau de bord, deux autres modes d'observation permettent de tenir compte des limites rencontrées dans le suivi de l'évolution de la pauvreté à l'aide des indicateurs retenus. Le premier volet porte sur une étude de micro-simulation. Le second sur un système de veille auquel l'ONPES a participé et qui sera prochainement repris par le système statistique publique.

De manière plus générale, il reste sans doute à construire un cadre interprétatif cohérent qui permette une meilleure compréhension des interactions entre les facteurs individuels et les processus collectifs des phénomènes de pauvreté et de leur évolution. D'autre part, l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté correspond à l'expression d'une volonté politique forte. Pour que cette orientation ait une portée réelle, elle doit être largement partagée. Les résultats obtenus doivent faire l'objet d'un débat approfondi entre les multiples acteurs sociaux et au sein de la société tout entière, ce qu'amorce la remise du rapport annuel au Parlement.

Quel scénario de poursuite et de sortie de crise ?

Traditionnellement, l'ONPES analyse les grandes tendances d'évolution de la pauvreté à la lumière des indicateurs disponibles au cours des années comprises entre deux rapports. Dans le contexte actuel de crise économique, l'ONPES a jugé nécessaire de compléter cette analyse du passé par un exercice plus prospectif. En effet, si globalement, en 2008 et 2009, les organisations internationales et le gouvernement ont pu se féliciter de la bonne résistance du système français de protection sociale et de l'efficacité du jeu des stabilisateurs économiques[32], l'appréciation finale portée sur le modèle social français dépendra de sa capacité à faire face aux effets différés de la crise économique, en particulier sur le plan social.

À l'aune des récessions passées, et compte tenu des premières données tendancielles disponibles, l'ONPES s'est interrogé sur les enjeux liés à l'impact social de la crise économique au cours des deux prochaines années et sur les zones de

32. Selon les termes de la Commission européenne dans ses dernières prévisions économiques pour la France : « *Storm successfully weathered, uneven recovery underway* ».

risque. Il n'est bien évidemment pas possible de prédire avec certitude et précision l'ampleur de la crise économique, ni l'impact des mesures prises par les pouvoirs publics pour lutter contre les effets de la crise.

Une reprise de la croissance qui semble fragile et pauvre en emplois

Résumé • La reprise de la croissance, observée au deuxième semestre 2009, s'annonce fragile en raison du faible dynamisme de la demande intérieure et des perspectives médiocres en matière d'exportations. En outre, les pratiques de maintien en emploi de la main-d'œuvre, qui ont caractérisé le processus d'ajustement de l'emploi à la crise, devraient limiter les créations d'emplois lors de la reprise de la croissance économique.

Selon les indicateurs disponibles, l'économie française serait techniquement sortie de récession dès le deuxième trimestre 2009 (+0,3%), ce qui permet au gouvernement de prévoir pour l'ensemble de l'année 2009 un taux de croissance moins dégradé que prévu (-2,25% au lieu de -3,0% prévu en juin) et un taux de croissance positif pour 2010 (+0,75%). Les prévisions officielles pour 2010 pourraient même être revues à la hausse (taux supérieur à 1%), en raison de signaux récents encourageants (selon l'INSEE, la croissance a également été de +0,3% au troisième trimestre 2009).

Tableau 6

Les prévisions des organisations internationales pour la France (PIB, emploi, chômage)

		Commission européenne	OCDE	FMI
Croissance du PIB (%)	2009	-2,2	-2,3	-2,4
	2010	+1,2	+1,4	+0,9
	2011	+1,5	+1,7	-
Évolution de l'emploi (%)	2009	-1,8	-0,5	-1,8
	2010	-0,9	-0,3	-0,6
	2011	+0,4	+0,3	-
Taux de chômage (%)	2009	9,5	9,1	9,5
	2010	10,2	9,9	10,3
	2011	10,0	10,1	-

Sources : *European Commission, European Economic Forecast*, autumn 2009, oct. 2009. OECD, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86, nov. 2009. FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, oct. 2009.

Toutefois, les institutions européennes et internationales ainsi que les organismes de prévision économique soulignent la fragilité de la reprise de la croissance économique. L'OFCE a même estimé que la reprise constatée en 2009 pourrait ne constituer qu'une parenthèse. En effet, les principaux moteurs de cette reprise, la consommation et la contribution des exportations, devraient s'affaiblir au cours des prochains trimestres.

En ce qui concerne la consommation des ménages, elle devrait être affectée, sans doute par l'accélération probable de l'inflation ou par la disparition progressive

des effets du plan de relance. La dégradation accentuée de la situation de l'emploi, conjuguée à l'arrivée en fin de droits de nombreux demandeurs d'emploi, devrait également avoir une influence défavorable.

De plus, la croissance économique, même si elle se confirmait, n'engendrera vraisemblablement que peu de créations d'emplois. En effet, outre le décalage traditionnel de l'ajustement de l'emploi à l'activité, une entreprise préférant généralement attendre de savoir si le choc qu'elle subit est durable avant d'ajuster ses effectifs, les entreprises françaises, comme nous l'avons vu plus haut, ont eu massivement recours, pendant cette crise, à des mesures de maintien de la main-d'œuvre dans l'emploi, en particulier grâce au chômage partiel. Ce phénomène est reflété dans les statistiques par une inflexion, puis une chute de la productivité. Les entreprises sont par conséquent susceptibles de privilégier une restauration de la productivité avant de procéder à de nouvelles embauches.

Enfin, les emplois créés risquent dans un premier temps d'être des emplois précaires (intérim ou contrats à durée déterminée), les entreprises pouvant souhaiter avoir une plus grande visibilité sur les perspectives d'activité avant d'embaucher en contrat à durée indéterminée. Ainsi, les créations d'emplois enregistrées au troisième trimestre 2009 ont été concentrées dans le secteur de l'intérim, qui a vu ses effectifs croître fortement (+8,6%, soit +37 700 emplois).

Les effets potentiels de la dégradation de l'emploi

Résumé • Compte tenu du contexte économique défavorable, le taux de chômage devrait continuer à augmenter au cours des prochains semestres et pourrait dépasser 10% à l'horizon 2011. Les situations de chômage se prolongeant, l'épuisement progressif des allocations chômage est à prévoir, ce qui placera les personnes concernées en situation accrue de risque de pauvreté monétaire. Par ailleurs, la dégradation du marché du travail, en touchant les personnes qui étaient déjà les plus vulnérables, engendre un risque d'irréversibilité du chômage et de la pauvreté.

Augmentation du taux de chômage jusqu'en 2011. Dans un contexte de fragilité et de pauvreté en emplois de la croissance économique, la situation sur le marché du travail devrait continuer à se dégrader pendant plusieurs trimestres. Dans *Les perspectives de l'emploi 2009*, l'OCDE a réalisé des projections pour l'ensemble de la zone OCDE : l'augmentation du chômage jusqu'à mi-2009 étant déjà la plus forte observée depuis le début des années 1970, la récession actuelle pourrait porter l'augmentation du taux de chômage moyen de la zone OCDE à près de 80% d'ici la fin 2010. Les hausses correspondantes pour les précédentes récessions s'étaient situées entre 20% et 50%.

Les prévisions des organisations internationales faites pour la France, à l'automne 2009, sont nettement plus optimistes que celles du printemps : le taux de chômage serait de l'ordre de 10% en 2010 et 2011.

Catégories de population touchées. L'analyse économétrique de données rétrospectives, conduite par l'OCDE, suggère que les groupes déjà défavorisés, en particulier les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs temporaires, risquent d'être touchés de plein fouet par la hausse rapide du chômage. Les premières données pour la France confirment l'ampleur de l'impact de la crise économique sur les jeunes, les travailleurs temporaires et les travailleurs peu qualifiés.

Augmentation de l'ancienneté dans le chômage. Du fait des difficultés plus grandes de trouver un emploi dans un contexte de concurrence accrue, l'ancienneté dans le chômage risque de s'accentuer pour les groupes défavorisés. L'OCDE estime qu'en France la recrudescence du chômage en période de récession résulte traditionnellement plus de l'allongement de la durée du chômage (diminution du taux de sortie) que du nombre de licenciements (augmentation du taux d'entrée). Pour sa part, l'OFCE a également construit ses projections sur une hypothèse de « vieillissement » des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire un allongement progressif de la durée du chômage jusqu'en 2012. Ainsi, en septembre 2009, les augmentations des effectifs étaient particulièrement fortes pour les demandeurs d'emploi ayant une ancienneté d'inscription entre six mois et un an (+39,6 % sur un an).

Perte du bénéfice des allocations chômage. Cette hypothèse d'allongement de l'ancienneté dans le chômage est très importante en termes d'évolution de la pauvreté, puisque les allocations chômage ne sont versées que pour une durée déterminée. Or, la convention d'assurance chômage du 19 février 2009, si elle a assoupli les conditions d'entrée dans le dispositif, a réduit en parallèle la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi qui ont travaillé seize mois au cours des vingt-six derniers mois, qui perdent jusqu'à sept mois d'allocations. Au regard de ces données et hypothèses, on peut escompter que de nombreux demandeurs d'emploi perdront le bénéfice des allocations chômage au cours de la période 2010-2011, ce qui rendra plus précaire leur situation financière.

Polarisation de l'emploi. Dans *Les perspectives de l'emploi 2009*, l'OCDE s'est interrogée sur la capacité des travailleurs à faire face à une période de chômage élevée comparativement aux récessions antérieures. Elle a estimé que le principal avantage tenait à la situation favorable des marchés du travail juste avant la récession, qui s'était traduite notamment par une hausse du taux d'emploi des femmes. Or les ménages dans lesquels plus d'une personne travaille sont potentiellement mieux armés pour faire face à une perte d'emploi. Toutefois, en parallèle, le nombre de familles monoparentales a augmenté. La conjugaison de ces deux évolutions explique qu'au total la part des personnes vivant dans un ménage avec deux sources de revenus n'a que faiblement augmenté. En outre, les tendances actuelles n'indiquent pas que certains foyers pourraient être touchés plus que d'autres ; si c'était le cas, on assisterait à une augmentation de la polarisation de l'emploi. Dans ces conditions, l'OFCE a choisi, dans ses projections, de ne pas faire d'hypothèses spécifiques sur la corrélation du chômage des conjoints au sein des foyers.

Encadré 7

La nouvelle convention d'assurance chômage adoptée en 2009

La nouvelle convention d'assurance chômage signée le 19 février 2009 est entrée en application le 1er avril 2009 : toutes les ouvertures de droit à l'assurance chômage consécutives à une rupture de contrat prononcée après cette date se font dans de nouvelles conditions d'indemnisation, caractérisées par le remplacement de l'ancien système des filières d'indemnisation par une filière unique. Les règles fixant le montant des allocations versées par le régime d'assurance chômage n'ont par contre pas été modifiées par rapport à la convention du 18 janvier 2006.

Les quatre filières de la convention du 18 janvier 2006 sont remplacées par **une filière unique pour les moins de 50 ans** dont les paramètres sont les suivants :

- une période de référence unique de vingt-huit mois ; la période de référence désigne la période prise en compte pour le calcul des durées d'affiliation au régime d'assurance chômage ;
- une durée d'affiliation minimale de quatre mois ; il suffit d'avoir ainsi travaillé quatre mois au cours des vingt-huit derniers mois pour être indemnisable au régime d'assurance chômage. Dans la convention précédente, la condition minimale était de six mois travaillés au cours des vingt-deux derniers mois ;
- un taux de conversion entre durée d'affiliation et durée d'indemnisation de 100 %. Un jour travaillé ouvre ainsi des droits à l'indemnisation pour un jour, dès que l'on franchit la barre des quatre mois d'affiliation ;
- un plafond maximal de durée d'indemnisation de vingt-quatre mois. La durée maximale d'indemnisation résultant de l'application des règles précédentes est ainsi majorée à vingt-quatre mois ;
- une condition spéciale est introduite pour la reprise de droits des personnes dont la durée d'affiliation à l'ouverture de droits était de quatre mois. En effet, l'ouverture d'une nouvelle période d'indemnisation dans les douze mois suivant la première ouverture de droits, lorsque celle-ci a été effectuée sur la base d'une durée d'affiliation de quatre mois, est subordonnée à la vérification d'une nouvelle durée d'affiliation de six mois.

Pour **les personnes de 50 ans et plus** au moment de l'ouverture de droits, les caractéristiques de la filière unique sont les suivantes :

- une période de référence de trente-six mois ;
- une durée minimale d'affiliation de quatre mois ;
- un taux de conversion entre durée d'affiliation et durée d'indemnisation de 100 % ;
- une durée maximale d'indemnisation de trente-six mois.

Réversibilité de la dégradation de la situation de l'emploi ? Cette question constitue une préoccupation essentielle. En effet, il est à craindre que les personnes qui se retrouvent au chômage pendant la période de crise économique soient durablement exclues du marché du travail, en raison du risque d'obsolescence de leurs compétences.

Ce risque est particulièrement fort pour les jeunes sans qualification qui n'auraient pas acquis d'expérience suffisante sur le marché du travail ; les études sur les trajectoires[33] révèlent un impact durable et non réversible d'une période longue de chômage sur leur situation et leur progression future sur le marché du travail. L'enquête du CÉREQ sur l'insertion professionnelle des jeunes sortis de scolarité en 2004 notamment souligne un taux de chômage durablement plus élevé en raison d'une conjoncture dégradée lors de l'entrée sur le marché du travail. Les ministres de l'emploi des pays de l'OCDE, réunis à Paris en septembre 2009, ont identifié explicitement ce risque d'une « génération sacrifiée ».

Le risque d'irréversibilité du chômage sera d'autant plus grand si la crise économique engendre des changements structurels dans les organisations productives ou la qualification de la main-d'œuvre, puisque ces changements pourraient creuser l'écart entre les qualifications requises sur le marché du travail et celles offertes par les demandeurs d'emploi. L'Observatoire des restructurations, basé au sein de la Fondation européenne de Dublin, estime[34] que, pour l'instant, la crise économique pour l'essentiel accentue et accélère les évolutions structurelles en cours[35].

Risque de diminution des taux d'emploi. Compte tenu des difficultés sur le marché du travail, des personnes risquent de s'en retirer ; ainsi, des diminutions des taux d'emploi ont d'ores et déjà été constatés dans plusieurs pays européens (Finlande, Irlande, Italie et Portugal). En France, une telle évolution pourrait être illustrée par une éventuelle augmentation du « halo » du chômage, c'est-à-dire du nombre de personnes dans une situation entre chômage au sens du BIT et inactivité[36]. Les personnes concernées souhaitent travailler mais ne sont pas comptées comme des chômeurs au sens du BIT, soit parce qu'elles sont découragées et ne recherchent plus d'emploi, soit parce qu'elles ne sont pas disponibles rapidement. Le nombre de personnes appartenant au halo du chômage a légèrement augmenté entre le premier trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2009, pour atteindre 800 000 personnes. De manière plus générale, l'expérience des récessions passées montrent que les mesures actives de mise à l'écart du marché du travail (développement des prestations d'invalidité, mises à la retraite anticipées) avaient à terme un coût

33. CÉREQ, « De l'enseignement supérieur à l'emploi : voies rapides et chemins de traverse. Enquête Génération 2004. Interrogation 2007 », *Notes emploi formation*, n° 43, octobre 2009 ; CÉREQ, « Génération 2004, des jeunes pénalisés par la conjoncture », *Bref* CÉREQ, n° 248, janvier 2008 ; Bell D., Blanchflower D., « What should be done about rising unemployment in the OECD ? », *IZA Discussion Paper*, n° 4455, septembre 2009 et OCDE, « Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail », Document de référence pour la réunion au niveau ministériel sur l'emploi et le travail des 28 et 29 septembre 2009.

34. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Restructuring in Recession : ERM Report 2009*, octobre 2009.

35. ALPHA, « Crise économique, adaptation des entreprises, vecteurs d'appauvrissement des salariés », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.

36. Coudin E., Thelot H., « Le "halo" du chômage : entre chômage BIT et inactivité », *INSEE première*, n° 1260, octobre 2009.

social élevé. Il est remarquable à cet égard que, dans cette récession, il n'y a pas eu recours à ce type de mesures puisque le taux de chômage des travailleurs handicapés a augmenté moins rapidement (+8,8 % sur un an entre juin 2008 et juin 2009) que la moyenne (+21,9 %).

Encadré 8

Les projections réalisées par l'OFCE

Les projections réalisées en 2009 à la demande de l'ONPES[37] s'articulent autour de trois éléments :

• **Un scénario macro-économique principal à moyen terme** selon lequel le retour de la croissance économique à son niveau potentiel en 2011 et en 2012 (1,8 % pour chacune des deux années) permettrait de créer suffisamment d'emplois (36 000 en moyenne annuelle) pour absorber les nouveaux entrants sur le marché du travail et donc stabiliser le chômage. Ce dernier s'établirait à 10,4 % en 2012. Pour décrire la déclinaison sectorielle des effets de la crise, l'OFCE a par ailleurs procédé à des projections sur 2009 et 2010 de la croissance de la valeur ajoutée et de l'évolution de l'emploi par secteur. Il en ressort que, si tous les secteurs marchands ont été affectés par la crise, ceux de l'automobile, des biens intermédiaires et des biens d'équipement ont été particulièrement touchés. Par contre, la progression estimée du PIB entre 2010 et 2012 ne suffira pas à compenser les pertes d'emplois subies au cours des trois années précédentes. On estime en effet à 3,5 points de PIB la croissance nécessaire pour une augmentation de l'emploi permettant une diminution du chômage. Dans ce contexte de forte dégradation du marché du travail, la politique de l'emploi, selon l'OFCE, par l'intermédiaire du traitement social du chômage, ne jouera pas son rôle de « stabilisateur ». La plus faible croissance de la population active sera finalement le principal amortisseur du chômage, sans toutefois être suffisante pour compenser les pertes d'emplois subies en 2009 et 2010, d'où une hausse du chômage de près de 800 000 personnes au cours de ces deux années, soit la plus forte hausse depuis les vingt-cinq dernières années.

• **Une analyse approfondie du marché du travail** a permis de construire un modèle entrées/sorties du chômage, afin d'établir des prévisions à moyen terme de chômage par ancienneté. Compte tenu du nombre très limité de sorties, les demandeurs d'emploi entrés à Pôle emploi au pic de la crise se reportent progressivement vers les catégories de chômeurs de plus longue durée. Ces prévisions sont essentielles pour la suite de l'exercice de projection, dans la mesure où l'OFCE n'a retenu comme canal de transmission de la crise aux ménages que celui de la perte d'emploi, suivi avec un certain décalage par l'épuisement des droits à l'assurance chômage.

• **Une micro-simulation des conséquences de l'augmentation du chômage et de l'ancienneté dans le chômage sur le taux de pauvreté relative** au seuil de 60 % du revenu médian met en évidence, d'une part, une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en situation de pauvreté (de 33,9 % en 2007 à 35,0 % en 2010) et, d'autre part, une légère diminution du nombre de personnes pauvres en emploi (de 3,6 % en 2007 à 3,5 % en 2010). Ce deuxième phénomène tient au caractère relatif de la pauvreté monétaire : l'hypothèse de diminution du revenu médian retenu par l'OFCE conduit à une amélioration de la situation relative d'un certain nombre de personnes en emploi (leurs revenus pouvant alors passer au-dessus du nouveau seuil de pauvreté) ; il est en revanche probablement

37. OFCE, « Impact de la crise sur la pauvreté », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.

surestimé dans ces projections, puisque celles-ci ne tiennent pas compte de la précarisation de l'emploi susceptible d'être engendrée par ailleurs par la crise. Au final, la combinaison de ces deux effets conduirait le taux de pauvreté à 60 % à augmenter de 0,3 point entre 2007 et 2010.

Enfin, l'OFCE s'est efforcé de mettre en évidence l'impact de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés sur le niveau du RSA : le nombre de ménages bénéficiaires du RSA socle et de ceux du RSA activité (bénéficiaires potentiels) augmenteraient respectivement de 9,4 et de 2,6 % en 2010 par rapport à 2007. Le RSA activité aurait donc un effet contracyclique (les dépenses augmentent en parallèle à la dégradation de la conjoncture économique).

Au total, les projections de l'OFCE font apparaître que 100 chômeurs supplémentaires se traduisent par 45 personnes supplémentaires en situation de pauvreté et 23 ménages supplémentaires bénéficiaires du RSA socle. Les dépenses du RSA socle augmenteraient dès lors d'environ 10 % sous le seul effet de la conjoncture économique.

Rapporté à l'augmentation prévue par l'OFCE du nombre de demandeurs d'emploi entre 2007 et 2010, on peut estimer à 240 000 le nombre de pauvres supplémentaires.

Tableau 7

Évolution du PIB, de l'emploi et du chômage en France de 2007 à 2012 (projections de l'OFCE)

Variations	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB en volume (%)	2,3	0,3	-2,1	0,8	1,8	1,8
Emploi total (milliers)	+338	-27	-350	-259	+46	+47
Population active (%)	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Taux de chômage (BIT)	8,0	7,4	9,1	10,2	10,4	10,4

Sources : OFCE.

Si la dégradation du marché du travail, le maintien d'un fort taux de chômage et la perte du bénéfice de l'allocation chômage pour un nombre important de demandeurs d'emploi sont prévisibles, on ne peut pour autant en déduire que les personnes touchées basculeront automatiquement dans la pauvreté monétaire, mais on peut craindre son augmentation. Son calcul dépend en effet de la composition du ménage et des autres revenus fiscaux et sociaux perçus. Les personnes exclues de l'allocation chômage auront recours aux prestations de l'assistance sociale. Mais comme le plus souvent celles-ci ne permettent pas de maintenir les bénéficiaires au-dessus du seuil de pauvreté, on peut craindre une accélération de la pauvreté dans le temps.

Le système de protection sociale suffit-il à prévenir l'augmentation de la pauvreté ?

Résumé • En 2009, les prestations sociales ont eu un effet contracyclique incontestable. Cependant, l'épuisement des droits aux allocations chômage pour de nombreux demandeurs d'emploi risque de créer de nouvelles tensions sur les minima sociaux. À cet égard, au-delà du rôle traditionnel de soutien aux revenus des plus pauvres que joue la partie socle du RSA, sa partie activité devrait permettre de sortir de la pauvreté monétaire à davantage de personnes que dans le système précédent mais pourrait aussi avoir pour effet d'engendrer des situations de pauvreté en emploi.

À terme, lorsque les personnes touchées par la dégradation de la conjoncture perdront le bénéfice de leurs allocations chômage, le risque de pauvreté monétaire devrait augmenter et les minima sociaux être davantage sollicités, en particulier le RSA.

La partie socle de la prestation devrait soutenir les revenus des personnes les plus pauvres. Quant au RSA activité, il pourrait jouer un double rôle dans le contexte de crise économique : inciter à la reprise d'emploi même si celui-ci est à temps très partiel et/ou faiblement rémunéré, ce qui fait craindre aux associations un subventionnement de l'emploi précaire ; soutenir les revenus des travailleurs subissant des pertes de revenus d'activité, sans nécessairement pour autant assainir durablement une situation financière dégradée. L'impact de cette composante du RSA dépendra donc de la dynamique de la reprise et des caractéristiques des emplois proposés sur le marché du travail. L'OFCE, pour sa part, estime que le nombre d'entrées dans le RSA activité sera supérieur au nombre de sorties, d'où un effet contracyclique de la nouvelle prestation.

Pour autant, les corrélations entre bénéfice du RSA et pauvreté monétaire sont complexes. D'une part, le montant du RSA socle est inférieur au seuil de pauvreté (respectivement 453,63 euros par mois pour une personne seule n'exerçant aucune activité et ne disposant pas d'autres ressources, contre 908 euros au seuil de 60 % du revenu médian). D'autre part, le RSA activité peut, à un certain niveau de revenu professionnel et dans certaines configurations familiales, permettre à plus de bénéficiaires de franchir le seuil de pauvreté que dans le système antérieur construit sur l'intéressement et la prime pour l'emploi. Selon les estimations réalisées par la DGTPE en 2009[38], le RSA réduit sensiblement la quotité de travail nécessaire pour franchir le seuil de pauvreté pour les personnes seules (avec ou sans enfants) et les couples mono-actifs. Avant le RSA, un couple mono-actif sans enfants devait par exemple exercer un emploi rémunéré à 1,35 Smic horaire à plein temps pour

38. DGTPE, « Le revenu de solidarité active : principes de construction et effets attendus », *Trésor-Éco*, n° 61, juillet 2009.

dépasser le seuil de pauvreté ; avec le RSA, le salaire nécessaire est de 1,15 Smic horaire. En revanche, l'impact est limité pour les couples bi-actifs. Une étude récente de l'INSEE[39] conclut de façon comparable, en précisant que le nouveau dispositif associant RSA et prime pour l'emploi a des effets redistributifs plus importants que ceux de la prime pour l'emploi et permet de mieux lutter contre la pauvreté des familles de travailleurs.

Toutefois, au total, une rémunération au Smic horaire à temps complet sur l'ensemble de l'année restera insuffisante pour permettre à un couple où un seul adulte est en emploi de franchir le seuil de pauvreté et ce, même en l'absence d'enfants. En outre, en incitant des demandeurs d'emploi à reprendre une activité même très réduite (moins de 1,3 Smic dans l'année), le RSA risque de faire passer de certaines situations de pauvreté en non-emploi à des situations de pauvreté en emploi. Les travaux disponibles n'ont pas permis de conforter l'idée selon laquelle un emploi même partiel ou peu qualifié constituerait un marchepied efficace pour un retour à l'emploi plus stable et mieux rémunéré[40]. Conscient de ce risque, et en l'absence à ce jour de données sur les effets « dynamiques » du RSA, le législateur a décidé d'en faire un élément essentiel de l'évaluation prévue par l'article 32 de la loi du 1er décembre 2008[41].

Les politiques d'activation sont-elles encore adéquates dans ce contexte ?

Résumé • À l'instar des autres pays de l'OCDE, la France a assorti au cours des dernières années les bénéfices des prestations sociales à destination des personnes d'âge actif d'obligations nouvelles. Si le maintien, voire le renforcement, des mesures d'accompagnement et de formation des personnes semble constituer une nécessité dans le contexte actuel, la situation dégradée du marché du travail conduit à s'interroger sur l'efficacité des incitations financières au retour à l'emploi et surtout sur le caractère approprié des exigences accrues à l'égard des demandeurs d'emploi et des allocataires des minima sociaux.

39. Bonnefoy V., Buffeteau S., Cazenave M.-C., « De la prime pour l'emploi au revenu de solidarité active : un déplacement de la cible au profit des travailleurs pauvres », INSEE, *France, portrait social 2009*, novembre 2009.
40. Colin C., Guillemot D., Pétour P., Zajdela H., « Le retour à l'emploi des allocataires du RMI : les enseignements de l'enquête sur le devenir des personnes sorties du RMI », *Dossiers Solidarité et Santé,* n° 1, janvier-mars 2002, p. 85 et suivantes ; Pia A., « Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi. », *Études et Résultats,* n° 567, DREES, avril 2007.
41. Article 32 de la loi du 1er décembre 2008 : « Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, le gouvernement réunit une conférence nationale (…) aux fins, d'une part, d'évaluer la performance du revenu de solidarité active et des autres dispositifs sociaux et fiscaux en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à la reprise d'activité et, d'autre part, d'établir un bilan financier de coûts induits par cette prestation. La conférence analyse enfin les conséquences du dispositif sur le recours au temps partiel dans les secteurs marchand et non marchand. »

En matière de politiques publiques, on peut observer une tendance commune aux États membres de l'Union européenne pendant les années 2000 : la mise en place de politiques d'activation, c'est-à-dire, selon la définition de l'OCDE : « des stratégies fondées sur le principe des obligations réciproques, selon lequel en échange de prestations et de l'accès à des services efficaces d'aide à la réinsertion, les demandeurs d'emploi sont tenus de rechercher activement du travail ou de participer à des programmes de formation ou d'emploi, sous peine de sanctions portant sur les prestations ». En France, la mise en place d'une politique d'activation a pris plusieurs formes[42], essentiellement autour :

- d'une part, du RMI et des politiques d'insertion : décentralisation de la gestion du RMI avec, comme corollaire, le renforcement des politiques d'insertion des conseils généraux ; création de l'intéressement puis du RSA activité ;
- d'autre part, de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : mise en place des plans personnalisés d'accompagnement vers l'emploi puis du suivi mensuel personnalisé, détermination des parcours ; définition de l'« offre raisonnable d'emploi » ; constitution de Pôle emploi par la fusion ANPE/UNEDIC ; expérimentation de modes d'accompagnement renforcé (programme Cap vers l'entreprise ; appel d'offres pour le recours à des prestataires privés ; contrat de transition professionnelle et convention de reclassement personnalisé).

On peut s'interroger dans le cadre des politiques d'activation sur la nature du contrat d'insertion qui, d'un prolongement du droit à l'allocation de chômage ou au revenu minimum, a évolué vers une condition pour la perception de telles allocations[43]. Cette condition, outre le fait qu'elle peut contribuer à stigmatiser les allocataires des minima sociaux, masque le caractère structurel du fonctionnement du marché du travail qui tend à exclure les plus fragiles, que ce soit en cas de licenciement ou de reprise d'emploi. De ce point de vue, on peut s'interroger sur l'adéquation des politiques d'activation en temps de crise aux besoins des personnes, même si l'accompagnement des allocataires doit être amplifié. L'introduction, par la loi de juillet 2008, de la notion d'offre raisonnable d'emploi, selon laquelle tout demandeur d'emploi de plus d'un an d'ancienneté de chômage se voit offrir une offre d'emploi rémunérée au moins à la hauteur du revenu de remplacement perçu en matière d'assurance chômage, peut laisser craindre une détérioration des rémunérations des chômeurs les plus fragiles.

Comment faire de l'accompagnement en temps de crise ? Ces réformes, dont certaines sont très récentes, voire concomitantes à la crise économique, visent en premier lieu à offrir un véritable accompagnement aux personnes en âge et en capa-

42. DARES, « Accompagnement dans l'emploi et accompagnement vers l'emploi », *Travail et emploi*, n° 119, juillet-septembre 2009 ; Borgetto M., « L'activation de la solidarité : d'hier à aujourd'hui », *Droit social*, n° 11, novembre 2009.
43. Borgetto M., *Droit social*, novembre 2009, p. 1043-1053.

cité de reprendre un emploi. Des évaluations récentes ont mis en évidence la pertinence de plusieurs des dispositifs d'accompagnement spécifiques mis en place[44].

Cependant, le nouveau contexte issu de la crise économique pourrait réduire cette efficacité en termes absolus. En effet, la concurrence pour un nombre de postes vacants limité s'intensifie, rendant plus difficile la recherche d'emploi. En outre, sauf si les moyens sont ajustés en proportion, l'afflux massif de nouveaux demandeurs d'emploi devrait affecter la fréquence et/ou l'intensité des actions d'accompagnement. Ainsi, Pôle emploi a reconnu en novembre 2009 avoir largement dépassé les normes d'encadrement des demandeurs d'emploi (un conseiller suivrait en moyenne plus de 90 demandeurs d'emploi, contre une fourchette de 30 à 60 personnes prévue par le gouvernement lors de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC). Par ailleurs, cette moyenne refléterait de très fortes disparités territoriales. Ces disparités territoriales sont renforcées par les différences entre les politiques d'insertion menées par les conseils généraux au bénéfice des allocataires du RSA.

Encadré 9

L'accès à l'emploi dans le contexte de crise économique : durcissement des conditions d'emploi et risque d'enracinement dans le chômage long

Les résultats de l'étude[45] réalisée à la demande de l'ONPES reposent sur des entretiens réalisés avec sept consultants suivant chacun quarante demandeurs d'emploi, confiés par Pôle emploi ou licenciés économiques des cellules de reclassement, sur trois territoires (Saint-Denis, Lens-Béthune, Moselle-Est).

L'étude conclut à des effets dissymétriques de la crise sur les deux composantes du marché du travail : alors que le nombre de demandeurs d'emploi augmente rapidement, les offres d'emploi se caractérisent par une modification de leur structure (augmentation de la part de CDD et de l'intérim, conjuguée à une diminution de la durée des contrats) et un durcissement très net des conditions d'embauche. Ce durcissement se traduit en particulier par une augmentation des exigences des employeurs en matière de niveau de qualification requis, de compétences (maîtrise de la langue française ou de la lecture et de l'écriture), de certification des compétences.

Dans ces conditions, les retours à l'emploi s'avèrent plus précaires, les revenus d'activité tendent à baisser, l'exigence de mobilité géographique s'accroît et les conditions de travail se modifient lors du passage d'une grande entreprise vers une PME.

Enfin, l'étude souligne les risques d'enclenchement de mécanismes d'irréversibilité en raison de la perte de capital humain et la détérioration des conditions de vie liée à la perte de revenus.

44. DARES, « Le reclassement professionnel des salariés pour licenciement économique », *Premières informations, premières synthèses*, n° 43.3, octobre 2009 ; DARES, « Les parcours d'accompagnement vers l'emploi des salariés licenciés pour motif économique », *Premières informations, premières synthèses*, n° 43.2, octobre 2009 ; « Les expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'UNEDIC et l'ANPE en 2007 », Rapport de synthèse du comité de pilotage de l'évaluation, octobre 2009 ; et plus généralement le site www.oecd.org/els/emploi/pamt

45. ALPHA, « Crise économique, adaptation des entreprises, vecteurs d'appauvrissement des salariés », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.

Les risques d'irréversibilité du chômage militent en faveur de la poursuite du suivi étroit et personnalisé des demandeurs d'emploi, sous une forme adaptée, en privilégiant le maintien ou le développement des compétences. L'OCDE et la Commission européenne plaident en faveur de la mobilisation de mesures exceptionnelles et temporaires, conjuguant la formation professionnelle mais aussi le recours aux contrats aidés. En France, les enveloppes de contrats aidés, notamment dans le secteur non marchand, ont augmenté en 2009 par rapport à 2008 et resteront à un niveau élevé en 2010.

Les incitations financières au retour à l'emploi sont-elles efficaces ? D'après les évaluations menées au préalable et sur les expérimentations[46], les effets sur le retour à l'emploi des incitations financières de la PPE, de l'intéressement et du RSA étaient déjà incertains et limités avant la crise économique. D'une part, les dispositifs ne sont pas bien connus par les publics ciblés, ce qui nuit à leur efficacité. D'autre part, des facteurs autres que le gain financier sont invoqués par les personnes concernées pour expliquer leur décision de reprendre ou non un emploi. Des obstacles liés aux contraintes de garde d'enfants ou au transport sont fréquemment cités. À l'inverse, la faiblesse des gains financiers lors d'un éventuel retour à l'emploi n'empêche pas, dans certains cas, la reprise d'un emploi en raison de la valeur accordée à l'emploi ou de l'espoir placé en des gains futurs.

Ces limites des incitations financières au retour à l'emploi devraient s'accentuer dans le contexte de crise économique, au regard de la difficulté accrue de trouver un emploi et des conditions plus précaires associées à l'emploi offert. De manière générale, on a pu observer au cours de la dernière décennie une fluctuation du nombre de bénéficiaires du RMI en fonction de la conjoncture économique et de la situation générale sur le marché du travail.

Risques liés aux droits conditionnels : vers une augmentation du non-recours ? Les politiques d'activation impliquent des obligations réciproques. Or, si le service public de l'emploi peine aujourd'hui à offrir un accompagnement de qualité et personnalisé à tous les demandeurs d'emploi, ceux-ci, pour leur part, se heurtent à des obstacles croissants pour accéder au marché du travail. Cette difficulté ou incapacité à remplir leur part du contrat risque de décourager des demandeurs d'emploi et, compte tenu des modalités de contrôle des obligations, de conduire à des phénomènes de non-recours aux prestations et droits associés.

En dépit de l'attention portée au phénomène dès le début des années 2000, on ne dispose d'aucune donnée statistique d'ensemble en France sur le non-recours, alors que des études sont conduites notamment au Royaume-Uni et en Allemagne[47].

46. Voir en particulier : Comité d'évaluation des expérimentations, Rapport final sur l'évaluation des expérimentations RSA, mai 2009 ; Deroyon T., Hennion-Aouriri M., Maigne G., Ricroch L., « L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux », *Documents de travail de la DGTPE*, n° 2009/10, juillet 2009.

47. Voir en particulier les résultats du projet AIM-AP : http://www.iser.essex.ac.uk/research/euromod/aim-ap-project.

Parmi les causes du non-recours, on distingue le niveau et la durée des prestations (plus les prestations sont généreuses et accordées sur de longues périodes, plus le taux de recours est élevé), la qualité de l'information sur les conditions d'éligibilité et sur les procédures à suivre pour présenter une demande, et enfin des facteurs sociaux et psychologiques tels que les phénomènes de stigmatisation sociale.

De façon empirique, on peut noter que le développement du phénomène de non-recours a été cité tant par les acteurs sociaux que par les personnes en situation de pauvreté. La lenteur de la montée en charge du RSA activité au cours des premiers mois pourrait refléter cette même tendance. Le CNLE en a fait un axe important de ses réflexions et l'ONPES a engagé en 2009 un travail de recherche sur ce point[48].

Dans un contexte de crise, l'opinion des Français à l'égard des bénéficiaires du RMI/RSA évolue et pourrait lever les obstacles au recours à ces prestations. Selon le baromètre CRÉDOC[49], l'affirmation selon laquelle « le RMI risque d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher de travail » est passée au début de l'année 2009 à 44 %, soit son plus bas niveau des dix dernières années. Les personnes interrogées continuent cependant à estimer que le retour à l'emploi doit rester la priorité des dispositifs de minima sociaux.

Parmi les différents volets des politiques d'activation, on observe généralement qu'un effort en faveur des mesures d'accompagnement favorise le retour à l'emploi. En revanche, les autres volets tels que l'obligation de recherche active d'emploi ou l'acceptation d'une « offre raisonnable d'emploi » doivent être repensés.

Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux semblent avoir en partie pris la mesure des ajustements nécessaires, en particulier en matière d'accompagnement. Ainsi, l'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009 prévoit une série de mesures à caractère temporaire (jusqu'au 1er janvier 2011), destinées à faire face aux effets de la crise économique. Les mesures en faveur du maintien du lien salarial et du contrat de travail, de la relance des contrats aidés et de l'apprentissage pourraient contribuer à sécuriser les parcours professionnels, à faciliter les transitions sur le marché du travail et, au final, à prévenir le risque de permanence du chômage.

Il n'en reste pas moins que l'efficacité optimale du dispositif d'accompagnement repose sur la possibilité d'identifier et de financer un référent unique capable de prendre en compte l'ensemble des besoins des personnes. Pour que l'accompagnement soit un droit non dénué de portée pratique, y compris dans un contexte défavorable, il doit également être assorti de moyens conséquents en termes de formations et d'emplois aidés.

48. Voir Warin P., « Accéder au droit pour recourir aux droits », appel d'offres MiRe/ONPES Droit et pauvreté (travail en cours).

49. Crédoc, Prestations sociales, prestations familiales et aides aux familles, état de l'opinion début 2009 ; repris dans CNAF, « Opinion des Français sur les politiques familiales et sociales début 2009 », L'e-ssentiel, n° 92, novembre 2009.

Le financement des politiques de lutte contre la pauvreté

Résumé • Le jeu des stabilisateurs automatiques et les mesures du plan de relance de 2009 ont permis d'atténuer les effets de la crise. La poursuite des efforts de soutien à l'économie française et au pouvoir d'achat des ménages se heurte aux contraintes budgétaires.

La crise accentue dans l'ensemble des pays de l'OCDE la forte contraction des recettes fiscales et sociales entraînant un creusement du déficit. En France, la dette publique pourrait atteindre plus de 80 % du PIB en 2010. Selon les évaluations de la Commission européenne faites à l'automne 2009, la France serait confrontée à un risque « moyen » en termes de soutenabilité à long terme de ses finances publiques.

Bien que les financements relatifs à la lutte contre l'exclusion et à la lutte contre le chômage représentent respectivement 1,2 et 2 % du PIB en 2006, selon les dernières données Eurostat, on peut craindre un ajustement budgétaire, d'autant plus que ces politiques s'ajoutent à d'autres dépenses incontournables (assurance vieillesse, assurance maladie). Au-delà de cette dimension budgétaire et de ses impacts macro-économiques différents selon l'horizon temporel retenu, la question est celle des formes de solidarité mobilisées pour dégager les ressources nécessaires.

En France, les prévisions officielles permettent de brosser un tableau plus précis des perspectives financières pour les comptes sociaux. Selon les dernières prévisions de l'UNEDIC, les allocations chômage continueraient à croître, mais à un rythme moins rapide (+10 % en volume contre +18 % en 2009). Le déficit de l'assurance chômage pourrait atteindre 900 millions d'euros en 2009 et 3,6 milliards d'euros en 2010, soit un déficit cumulé de 9,5 milliards d'euros au 31 décembre 2010.

Quant aux comptes de la Sécurité sociale, la crise économique devrait les affecter essentiellement *via* la diminution des recettes assises sur les revenus d'activité et du capital. Dans son rapport d'octobre 2009, la Commission des comptes de la Sécurité sociale prévoit que le déficit de l'ensemble des régimes de base et du Fonds de solidarité vieillesse, qui était proche de 11 milliards d'euros en 2007 et en 2008, augmenterait d'une quinzaine de milliards d'euros en 2009 avant de se creuser de plus de 12 milliards d'euros en 2010.

L'Observatoire des finances locales indique par ailleurs, dans son rapport de 2009, que les effets de la crise étaient encore peu perceptibles en 2008 : le déficit des administrations publiques locales s'est creusé de 0,9 milliard d'euros pour atteindre 8,6 milliards d'euros après 7,7 milliards d'euros en 2007. La dépense locale a décéléré (+3,6 % après +7,3 %) du fait d'une pause dans les dépenses d'investissement. La croissance des recettes locales a également ralenti (+3,3 % après +5,1 % en 2007). En 2009, en revanche, la crise devrait affecter les finances locales *via* plusieurs canaux : difficultés d'accès au crédit et renchérissement du coût de la dette ; limitations des droits de mutation du fait de l'évolution du nombre et du prix des transac-

tions immobilières ; maintien, voire augmentation, des dépenses d'investissement, notamment dans le cadre du plan de relance ; croissance probable des dépenses d'action sociale, en particulier celles relative au RSA dans les départements.

Pour 2009 et 2010, l'OFCE prévoit une dégradation des finances publiques locales plus faible que pour l'État et les administrations de sécurité sociale, dans la mesure où les recettes des collectivités locales seraient moins affectées par la crise. Selon les prévisions, les dépenses augmenteraient de 4 % en 2009 et de 2,6 % en 2010, le ralentissement des dépenses d'investissement en 2010 (+0,3 %) compensant en partie l'augmentation à un rythme élevé des dépenses sociales (+6,7 % en 2009 et +6,6 % en 2010).

Quelle évolution de la pauvreté ?

La conjugaison de l'analyse des données disponibles et des résultats des projections menées notamment sur la base des récessions passées permet d'esquisser un premier bilan en matière d'évolution de la pauvreté.

Mécanismes de diffusion de la crise à la pauvreté. Compte tenu des caractéristiques de l'économie française et des premières données tendancielles, on peut envisager que la dégradation de la situation du marché du travail, par la diminution ou la disparition des revenus d'activité qu'elle engendre en termes de perte des allocations de chômage, sera le principal canal par lequel la crise économique aura un impact sur les ménages et le taux de pauvreté. Les autres composantes du revenu disponible des ménages devraient être moins affectées, sauf si une accélération de l'inflation érodait le pouvoir d'achat.

Principaux publics touchés par la crise

On peut craindre que les travailleurs peu qualifiés, traditionnellement plus vulnérables, ne voient leur situation s'aggraver du fait de la crise.

Les jeunes de moins de 25 ans devraient être également très affectés par la détérioration de la situation du marché du travail. Leurs trajectoires professionnelles seront probablement durablement perturbées, avec un risque de maintien dans le chômage. En outre, les jeunes de moins de 25 ans sont particulièrement exposés à la pauvreté, dans la mesure où ils ont plus difficilement accès à l'assurance chômage en raison des durées de cotisation requises, et ne sont éligibles au RSA qu'à des conditions très restrictives. Ils peuvent donc se retrouver en situation difficile, d'autant plus que les familles elles-mêmes risquent de ne plus pouvoir assurer une solidarité financière[50].

Les femmes sont pour l'instant moins concernées que les hommes par l'augmentation du chômage, dans la mesure où les secteurs touchés par la crise économique emploient essentiellement des travailleurs masculins. Cependant, en termes de pauvreté, elles sont plus vulnérables lorsqu'elles sont chef de famille.

50. Zemmour M., « Trois approches du lien entre pauvreté et crise en 2009 », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.

Types d'effets sur la pauvreté. La manière dont la situation des ménages est affectée par la crise peut être évaluée en fonction de trois critères :

- **L'extension de la pauvreté** aux classes moyennes devrait être relativement limitée et pourrait essentiellement concerner les travailleurs qualifiés des secteurs industriels touchés par la crise qui éprouveront ensuite des difficultés à se reconvertir. Cependant, la part des licenciements économiques dans les entrées à Pôle emploi reste limitée à moins de 5 % des entrées en septembre 2009, et les destructions d'emplois ont surtout affecté les personnes déjà en dehors de la sphère de l'emploi stable.
- **L'intensification de la pauvreté**, c'est-à-dire la dégradation de la situation relative des personnes pauvres, est plus probable puisque la crise a frappé durement les personnes qui étaient déjà en situation précaire sur le marché du travail. Leurs conditions d'emploi, notamment la possibilité d'effectuer des missions d'intérim et/ou d'alterner des périodes d'emploi et de chômage, pourraient encore se détériorer. Le nombre de travailleurs pauvres pourrait croître en conséquence.
- **L'irréversibilité de la pauvreté** constitue un risque certain pour les jeunes sans qualification qui cherchent à s'insérer professionnellement et pour les personnes qui étaient déjà éloignées de l'emploi et qui reculeront, du fait de la crise, dans la file d'attente des demandeurs d'emploi. Ces personnes risquent de souffrir durablement d'une perte de compétences, mais aussi de se désinsérer socialement. Le développement du phénomène de non-recours et l'augmentation du nombre de personnes « invisibles » aux yeux de la statistique publique et des institutions constituent à cet égard une préoccupation majeure.

CHAPITRE 2

Bilan de dix ans d'observation sociale en France et en Europe

Messages clés

- Une augmentation de la pauvreté monétaire relative sous l'effet de la crise économique actuelle constituerait une inflexion dans la tendance à la stabilisation de ce taux au cours de la dernière décennie.
- L'éventuel développement de la pauvreté en emploi s'inscrirait dans une tendance majeure observée depuis plusieurs années.
- Les difficultés et inégalités d'accès à certains droits fondamentaux renvoient à des problèmes structurels que non seulement les réformes conduites au cours des dix dernières années n'ont pas permis de résoudre mais ont parfois accentués.
- La persistance de la grande exclusion au cours de la dernière décennie est très préoccupante. La crise économique risque d'aggraver la situation de personnes déjà très vulnérables et souvent invisibles tant pour la statistique que pour l'action publique.
- L'objectif fixé en 2000 de donner «un élan décisif à l'éradication de la pauvreté» n'a pas été atteint par l'Union européenne. Des chantiers d'actions prioritaires ont toutefois été engagés, tels que la mise en œuvre de stratégies d'inclusion active et de lutte contre le «sans-abrisme». Pour autant, l'influence directe sur les politiques nationales de ces efforts de coordination des politiques sociales devrait rester limitée.
- Au cours des dix dernières années, un travail continu d'amélioration des indicateurs et des outils d'observation pour une meilleure compréhension des mécanismes de création et de persistance de la pauvreté a été mené. De nouveaux chantiers restent cependant ouverts pour les prochaines années.

À l'occasion de son dixième anniversaire, l'ONPES a organisé le 23 octobre 2009 une journée d'étude sur l'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cette manifestation a été l'occasion de rappeler l'origine et les raisons de sa création, et d'esquisser les évolutions de l'observation de la pauvreté aux niveaux national, territorial et européen. En effet, ce dixième anniversaire est concomitant avec l'arrivée à échéance de la stratégie de Lisbonne, qui comptait parmi ses objectifs « un élan décisif dans l'éradication de la pauvreté ». Cette concomitance n'est pas tout à fait le fruit du hasard étant donné que la présidence française de 2000 avait contribué à la mise en place de la méthode ouverte de coordination[51] dans le champ de la protection sociale et de l'inclusion sociale, sur le modèle de la stratégie française définie dans la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

Cette deuxième partie du rapport vise à dessiner les grands traits d'un bilan de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale au cours des dix dernières années, de présenter les principales avancées et les chantiers ouverts de l'observation sociale, puis d'inscrire ces grandes tendances dans une perspective européenne.

Persistance de la pauvreté et de l'exclusion en France

Depuis son rapport 2005-2006, l'ONPES a retenu onze indicateurs centraux de mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ce choix répond à la préoccupation de ne pas réduire le phénomène complexe de la pauvreté à son seul aspect monétaire. Par ailleurs, l'ONPES a cherché à assurer la cohérence entre ses indicateurs et ceux retenus par l'Union européenne ou les organisations internationales, notamment afin de rendre possibles les comparaisons.

Le tableau de bord gouvernemental de suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté comprend aussi un certain nombre d'indicateurs dont certains sont communs avec ceux de l'ONPES. Le tableau de bord de l'ONPES se distingue de celui du gouvernement parce qu'il est essentiellement un outil de suivi de l'état de la pauvreté en France et qu'il ne fixe pas d'objectifs quantifiés.

51. La MOC consiste non seulement à adopter des objectifs communs énonçant des buts généraux et partagés, assortis d'indicateurs, mais aussi à élaborer des plans nationaux d'action pour l'inclusion (PNAI) dans lesquels les États membres exposent la politique qu'ils prévoient de mener pendant une période convenue pour atteindre les objectifs communs.

Tableau 8

Évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale selon les onze indicateurs centraux de l'ONPES de 1998 à 2008

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pauvreté											
Taux de pauvreté à 60 %[2]	13,6	13,1	13,5	13,2	13,0	13,0	12,7	13,1	13,1	13,4	
Taux de pauvreté à 50 %[2]	7,5	7,2	7,3	6,9	6,7	7,2	7,1	7,2	7,0	7,2	
Intensité de la pauvreté	17,2	17,2	17,1	16,5	16,2/ 16,3	17,7	18	18,2/ 18,6	18,2	18,2	
Taux de pauvreté de la population en emploi	7,0	7,0	7,0	8,0		5,3[1]	6,1	6,4	6,4	6,7[3]	
Taux de difficulté de conditions de vie	12,0	11,9	12,1	11,6	11,9	11,4	10,6/1 4,7	13,3	12,7	12,2	
Minima sociaux											
Évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif	+2,6	+1,8	-3,4	-1,6	+0,7	+3,2	+4,9	+4,6	+0,5	-5,4	-0,8
Persistance des allocataires dans le RMI (> 3 ans)	39,8	42,6	46,9	48,9	48,5	46,1	43,5	42,8	44,5	47,9	46,7
Non-accès aux droits fondamentaux											
Taux de renoncement aux soins pour raisons financières	14,0		15,7		11,2		13,0		14,0		
Taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études	14,9	14,7	13,3	13,5	13,4	12,7	13,4	12,6	13,1		12,0
Taux de demandeurs d'emploi non indemnisés	46,2	46,2	44,3	39,9	36,5	36,1	37,7	40,5	39,5	38,6	38,5
Part des demandes de logement social non satisfaites au bout d'un an					33,6				45,8[1]		
Inégalités de revenus											
Rapport interdécile des revenus (voir définition en annexe 1)	3,26	3,23	3,27	3,23	3,19/ 3,21[1]	3,17	3,14	3,16/ 3,37	3,41	3,39	

1. Ancienne valeur/nouvelle valeur (en raison d'une rupture de série).

2. Séries reconstituées par l'ONPES à partir de l'année de base 2007 et d'un chaînage simple lors des années charnières 2002 et 2005.

3. Rupture de série en 2007.

Après une baisse continue, la pauvreté monétaire et les inégalités de revenus se sont stabilisées

Résumé • Après une diminution continue pendant plusieurs décennies, le taux de pauvreté monétaire s'est stabilisé au cours des années 2000 autour de 13 %, au seuil de 60 % du revenu médian. Cette tendance générale s'est confirmée en dépit des variations conjoncturelles pour ce qui concerne le taux de chômage et le nombre de bénéficiaires de minima sociaux. Une aggravation de la pauvreté monétaire en raison de

la crise économique actuelle constituerait par conséquent une inflexion significative d'une tendance de fond.

La stabilité des taux de pauvreté monétaire et des indicateurs d'inégalités sociales mesurée par déciles de revenus

Stabilité du taux de pauvreté monétaire. L'observation des indicateurs de pauvreté monétaire révèle une stabilité globale de celle-ci sur dix ans. Ainsi, le taux de pauvreté monétaire, défini comme la proportion de personnes ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian, est resté stable : 13,1 % en 1999 (série reconstituée[52]) et 13,4 % en 2007. On peut tout au plus noter une légère baisse en 2004 à 12,7 %. Entre 2005 et 2007, la hausse de 0,3 point ne peut pas être considérée comme statistiquement significative compte tenu de l'incertitude (de l'ordre de +/-0,5 point) qui pèse sur la mesure de cette enquête par sondage.

Le seuil de pauvreté, fixé à 60 % du revenu médian, correspondait en 2007 à 908 euros par mois pour une personne seule et, à cette date, 8 millions de personnes vivaient au-dessous de ce seuil.

Tableau 9
Évolution des indicateurs de pauvreté monétaire de 1996 à 2007

	1996	1999	2002	2002*	2005	2005*	2006	2007
Taux de pauvreté au seuil de 60 % (en %)	13,5	13,1	12,2	13,0	12,1	13,1	13,1	13,4
Seuil (en euros de 2007, par mois, pour une personne seule)	743	772	824	830	843	876	890	908
Niveau de vie médian des personnes pauvres (en euros de 2007, par mois)	607	639	690	695	690	711	729	743
Nombre de personnes pauvres (en milliers)	7628	7065	7147	6976	7136	7766	7828	8034
Intensité de la pauvreté (en %)	18,3	17,2	16,2	16,3	18,2	18,8	18,0	18,2

* La série comporte deux ruptures : la première, en 2002, correspond au passage à l'enquête Emploi en continu ; la seconde, en 2005, correspond à la prise en compte des transferts sociaux (prestations familiales, prestations logement et minima sociaux) et à une meilleure couverture des revenus du patrimoine.

Sources : INSEE, DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1996 à 2005 et INSEE-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2007.

Le taux de pauvreté monétaire au seuil de 50 % est également resté stable : de 7,2 % en 1999 et 7,2 % en 2007. En 2007, environ 3,7 millions de personnes avaient un niveau de vie compris entre 757 et 908 euros mensuels.

La stabilité des taux de pauvreté monétaire aux différents seuils de pauvreté ne signifie pas que le niveau de vie des personnes pauvres a stagné au cours de la dernière décennie, mais que leur niveau de vie plafond n'a pas augmenté plus vite que le revenu médian.

52. En raison de deux ruptures de série en 2002 et 2005, les données de 1999 et de 2007 ne sont pas directement comparables si on ne retraite pas les données 1999 ; d'où la constitution d'une série reconstituée par l'ONPES à partir de l'année de base 2007 et d'un chaînage simple lors des années charnières 2002 et 2005.

Diminution du taux de pauvreté en conditions de vie. Le taux de pauvreté en conditions de vie, représentatif des difficultés matérielles d'existence des ménages (un individu est dit pauvre s'il vit dans un ménage cumulant au moins huit privations parmi vingt-sept unités prédéfinies), a, pour sa part, connu une évolution favorable, ce qui indique une augmentation générale du niveau de vie et des conditions de vie de la population française. Entre 2006 et 2007, cet indicateur a diminué de 0,5 point, passant de 12,7% en 2006 à 12,2% en 2007. On notera cependant que ce taux diminue de moins en moins vite : après avoir diminué de 1,3 point entre 2004 et 2005, il ne baisse ensuite que de 0,5 point par an.

Il convient de rappeler à cet égard que la pauvreté monétaire et la pauvreté en conditions de vie ne se recoupent que très partiellement ; l'INSEE avait ainsi mis en évidence en 2005 que seuls 2% des ménages cumulaient ces deux formes de pauvreté (avec un taux de pauvreté monétaire mesuré à l'époque à 50% du revenu médian)[53]. Autrement dit, une partie plus large de la population que ne le suggère chacun des indicateurs pris isolément est pauvre à un titre ou un autre. L'insuffisance des ressources concerne cependant un grand nombre de ménages : en 2007, 13,1% déclarent des problèmes liés à une contrainte budgétaire (difficultés à rembourser un emprunt, devoir puiser dans ses économies pour équilibrer son budget, découvert bancaire au cours de l'année écoulée). Les familles monoparentales (27%), les personnes seules (16%) et les familles nombreuses (15%) sont les plus touchées par la pauvreté en condition de vie[54].

Tableau 10

Évolution du taux de pauvreté en conditions de vie selon le type de ménage

	2004	2005	2006	2007
Personne seule	18,6	16,8	16,5	16,0
Couple sans enfants	7,3	6,6	6,4	4,5
Couple avec un enfant	12,6	9,9	9,9	9,2
Couple avec deux enfants	9,5	10,6	9,3	9,8
Couple avec trois enfants et plus	18,6	17,3	16,3	14,7
Famille monoparentale	32,4	30,0	27,3	27,0
Autre type de ménage	21,5	18,6	23,1	18,8
Ensemble des ménages	14,6	13,3	12,7	12,2

Sources : SRCV 2004-2007, pondérations transversales, traitement Godefroy et Ponthieux.

Augmentation de l'intensité de la pauvreté. En revanche, en raison d'une rupture de série intervenue en 2005, il n'est pas possible de commenter l'indicateur d'intensité de la pauvreté, qui mesure l'écart relatif entre le seuil de pauvreté à 60% et le revenu médian des personnes vivant en dessous de ce seuil. On notera cependant une augmentation entre 1998 et 2005 de 1 point, passant de 17,2% en 1998 à

53. Voir Lollivier S. et Verger D., « Trois apports des données longitudinales à l'analyse de la pauvreté », *Économie et statistique*, n° 383-384-385, INSEE, décembre 2005 et *Le rapport de l'ONPES 2007-2008*.
54. Godefroy P., Ponthieux S., « Pauvreté en conditions de vie en France et privations matérielles dans les pays de l'Union européenne », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010.*

18,2 % en 2005, suivie d'une stabilité par la suite. Parmi les personnes pauvres, la situation des plus pauvres s'est donc sensiblement dégradée, au moins sur longue période. Cette tendance est confirmée par l'évolution de la pauvreté au seuil de 40 % du revenu médian (602 euros pour une personne seule) ; ce taux a en effet sensiblement augmenté, passant de 2,1 % en 2002 (taux le plus bas au cours de ces dix dernières années) à 3, 2 % en 2005 (taux le plus haut), avant de se stabiliser entre 2006 et 2007 à 3,1 % de la population, soit 1,855 million de personnes.

Stabilité des inégalités de revenus. Au cours des dix dernières années, les inégalités de revenus mesurées par les indicateurs de l'INSEE n'ont pas augmenté. En 2007, le rapport interdécile (D9/D1) était ainsi de 3,4. Les 10 % des personnes les plus modestes avaient un niveau de vie inférieur à 10 010 euros annuels (D1), soit une hausse de 1,9 % sur un an ; le niveau de vie annuel des 10 % de personnes les plus aisées était supérieur à 33 900 euros (D9), soit une augmentation de 1,3 % sur un an. L'indice de Gini, qui permet de mesurer le degré d'inégalité de la distribution des niveaux de vie, valait près de 0,29. Sur le plan individuel, les situations ont pu cependant varier considérablement : entre 2003 et 2005, le niveau de vie d'une personne sur trois a varié de plus de 30 %, dans le sens d'une augmentation ou d'une diminution[55].

Tableau 11

Évolution des indicateurs d'inégalités de 1996 à 2007

En euros de 2007	1996	1999	2002	2002*	2005	2005*	2006	2007
D1 (en euros annuels)	8 110	8 740	9 320	9 430	9 600	9 680	9 820	10 010
D5 : niveau de vie médian (en euros annuels)	14 860	15 450	16 470	16 600	16 860	17 530	17 790	18 170
D9 (en euros annuels)	27 180	28 200	29 790	30 250	30 290	32 440	33 460	33 900
D9/D1 (en %)	3,35	3,23	3,20	3,21	3,16	3,35	3,41	3,39
D9/D5 (en %)	1,83	1,83	1,81	1,82	1,80	1,85	1,88	1,87
D5/D1 (en %)	1,83	1,77	1,77	1,76	1,76	1,81	1,81	1,82
Indice de Gini	0,271	0,269	0,267	0,269	0,269	0,286	0,291	0,289

* La série comporte deux ruptures : la première en 2002 correspond au passage à l'enquête Emploi en continu ; la seconde en 2005 correspond à la prise en compte des transferts sociaux (prestations familiales, prestations logement et minima sociaux) et à une meilleure couverture des revenus du patrimoine.

Sources : INSEE, *France, portrait social* 2009 : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1996 à 2005 et INSEE-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2007.

Si l'on raisonne en écarts absolus – c'est-à-dire en euros –, les évolutions sont inverses. On constate une augmentation des écarts de revenus entre le haut et le bas de la distribution. Alors que l'accroissement des revenus des 10 % les plus riches, entre 1996 et 2007, était de 6 720 euros, il n'était que de 1 900 euros pour les 10 % les plus pauvres, soit un différentiel de 4 820 euros annuel. On peut donc en conclure que les écarts de revenus absolus entre les plus riches et les plus pauvres s'accentuent, même si relativement ils se rapprochent.

55. Pujol J. et Tomasini M., « Les inégalités de niveaux de vie entre 1996 et 2007 », *INSEE première*, n° 1266, novembre 2009.

Pour les personnes les plus modestes, les effets de la redistribution, opérée par les impôts directs et les prestations sociales, sont substantiels. Le niveau de vie moyen annuel du premier quintile (les 20% les plus modestes) passe ainsi de 7200 euros avant redistribution à 10610 euros après prélèvements et prestations, soit un accroissement de 47%. Les minima sociaux (13,9% du niveau de vie des personnes du premier quintile), les aides au logement (17,9%) et les prestations familiales (23,8%) jouent à cet égard un rôle fondamental. Plusieurs études récentes ont cherché à mettre en évidence la contribution des prestations en nature (services publics de la santé, du logement, de l'éducation) dans la réduction de la pauvreté et des inégalités[56]. Il en ressort que cette contribution est substantielle en bas de la distribution des revenus. En effet, dans la mesure où elles sont réparties de manière relativement uniforme dans l'ensemble de la population, ces prestations en nature représentent une part plus importante des ressources des ménages au bas de l'échelle des revenus qu'à son sommet: pour le premier quintile, elles représentent près des trois quarts du revenu disponible (ligne B tableau 11) et sont quasiment équivalentes aux revenus avant redistribution (A).

Tableau 12

Montant moyen et poids des prélèvements et des prestations en espèces pour le quintile le plus modeste de la population (par équivalent adulte)

	Montant en euros	Part dans le revenu net (%)
Revenu avant redistribution (A)	**7200**	**108,4**
Cotisations redistributives (famille, logement)	-420	-6,3
Cotisations sociales (CSG hors maladie, CRDS)	-140	-2,2
Revenu net	**6650**	**100,0**
Impôt sur le revenu (avant PPE)	20	0,3
Prime pour l'emploi (PPE)	130	1,9
Taxe d'habitation	-50	-0,8
Prestations familiales sans conditions de ressources	970	14,7
Prestations familiales sous conditions de ressources et aides à la scolarité	600	9,1
Aides au logement	1190	17,9
Minima sociaux	920	13,9
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	180	2,7
Revenu disponible (B)	**10610**	**159,7**
Taux de redistribution (B-A)/ A	47,3%	

Sources: INSEE, *France, portrait social*, 2009.

56. Le Laidier S., «Les transferts en nature atténuent les inégalités de revenus», INSEE première, n° 1264, novembre 2009; Marical F., «En quoi la prise en compte des transferts liés à la santé modifie-t-elle l'appréciation du niveau de vie?», INSEE, France, portrait social 2007; INSEE, France, portrait social 2009; OCDE, Croissance et inégalités: distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, 2008.

Sur la période allant du milieu des années 1980 au milieu des années 2000, la France est l'un des seuls pays de l'OCDE à avoir connu une baisse des inégalités au sens du coefficient de Gini[57]. Au contraire, l'augmentation est marquée, y compris sur la deuxième décennie, pour les pays scandinaves, l'Italie et l'Allemagne. Même si, en France, le revenu réel des trois quintiles intermédiaires a augmenté moins vite que ceux respectivement du quintile inférieur et du quintile supérieur, les écarts entre les variations annuelles moyennes sont nettement plus faibles que dans la plupart des autres pays.

Il faut toutefois relever, comme l'a fait le groupe Niveaux de vie et inégalités sociales du CNIS, les limites des indicateurs de l'INSEE et de ceux utilisés par l'OCDE dans ses comparaisons internationales. D'une part, ils ne retracent qu'imparfaitement l'évolution en haut de la distribution des revenus. Les données d'enquête traditionnelles, échantillonnées à partir du recensement de la population, ne permettent pas d'appréhender les hauts revenus qui sont, par nature, très concentrés au sein du dernier décile. Les sources fiscales exhaustives complètent les résultats précédents et révèlent une très forte augmentation des hauts revenus entre 1998 et 2005 : les 1 % des foyers les plus riches (dernier centile) ont vu leur revenu réel croître de 19 % sur la période, contre 4,6 % pour les 90 % des foyers les moins riches. Cette forte croissance tient à l'augmentation soutenue des revenus du patrimoine (revenus fonciers et revenus des capitaux mobiliers), mais aussi des revenus d'activité[58].

D'autre part, ces statistiques ne rendent compte que des inégalités de revenus et ne reflètent pas l'évolution d'autres types d'inégalités ou, plus globalement, du bien-être de la population. Les inégalités d'accès à l'éducation, par exemple, sont mieux appréhendées *via* des enquêtes sectorielles, telles que l'enquête Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA).

Sur longue période, la stabilité globale du taux de pauvreté monétaire constitue en fait une interruption dans la tendance à la baisse de la pauvreté monétaire au cours des dernières décennies. Les dispositifs de lutte contre les exclusions mis en place depuis 1998 n'ont donc pas permis de poursuivre la tendance antérieure.

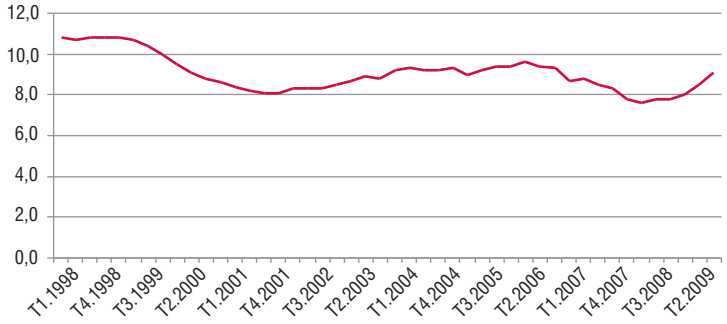
Cette évolution globale s'est imposée aux variations conjoncturelles d'autres indicateurs, liées à la conjoncture économique générale et à la situation sur le marché du travail.

Variations conjoncturelles du taux de chômage

Le taux de chômage est resté à un niveau élevé au cours des dix dernières années, entre 8 à 10 % de la population active (au sens du BIT). Son profil a toutefois suivi celui des cycles conjoncturels, avec des baisses qui pouvaient atteindre plusieurs points en période de conjoncture haute : en 2001 et surtout en 2007. Le taux de chômage de longue durée a fluctué de manière similaire, pour atteindre 2,9 % en 2008.

57. OCDE, Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, 2008.
58. Landais C., *Les hauts revenus en France (1998-2006) : une explosion des inégalités ?*, Paris School of Economics, juin 2007.

Graphique 3
Évolution du taux de chômage en France au sens du BIT (en %) de 1998 à 2009



Sources : DARES.

En ce qui concerne l'indemnisation du chômage, le taux des demandeurs d'emploi non indemnisés a fluctué au cours des dernières années autour de 40 %, et autour de 50 % si l'on ne prend en compte que les demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi. Ces fluctuations tiennent en grande partie aux règles d'éligibilité à l'assurance chômage.

Évolution du nombre de bénéficiaires et du montant des minima sociaux

Variation du nombre de bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif[59]. Le nombre de bénéficiaires de minima sociaux constitue en tant que tel un indicateur de pauvreté. Cet indicateur est significatif, dans la mesure où le montant des minima sociaux est resté constamment inférieur au seuil de pauvreté au cours de la dernière décennie.

Alors que la pauvreté monétaire est restée globalement stable, le nombre de bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif a connu des variations marquées pendant la dernière décennie, essentiellement en fonction de la conjoncture économique. Après une augmentation entre 2002 et 2005, le nombre de bénéficiaires des cinq principaux minima sociaux d'âge actif a significativement baissé entre 2005 et 2008 (en particulier une baisse de 5,4 % entre 2006 et 2007). Fin 2008, 2,4 millions de personnes étaient allocataires de l'un de ces minima sociaux d'âge actif, soit une baisse de 0,8 % par rapport à 2007.

Cette diminution a été particulièrement remarquable pour les allocataires du RMI (-8,3 % entre 2006 et 2007), alors que les premières années suivant la décentralisation du RMI avaient été marquées par une forte hausse du nombre d'allocataires. Pour le RMI, la baisse observée résulte de plusieurs effets combinés, dont en premier lieu celui de l'amélioration continue du marché du travail entre la mi-2005 et le début de l'année 2008.

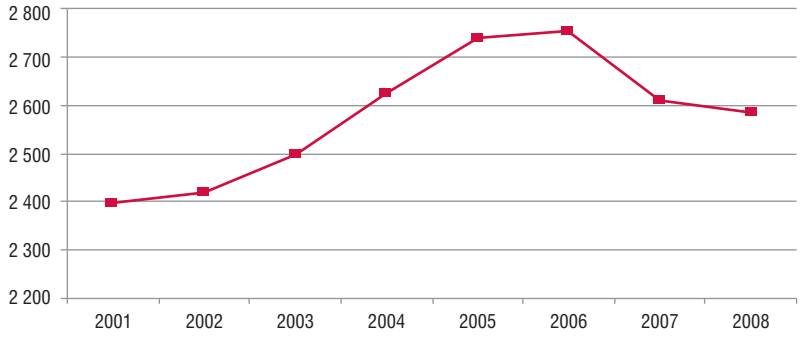
59. Les bénéficiaires d'âge actif peuvent percevoir soit le revenu minimum d'insertion, soit l'allocation pour parent isolé, soit l'allocation pour adulte handicapé, soit l'allocation spécifique de solidarité ou l'allocation équivalent retraite.

Le lien entre marché du travail et RMI est traditionnellement étroit, dans la mesure où le RMI constitue en pratique le « troisième niveau » de l'indemnisation du chômage (après l'assurance chômage et l'allocation spécifique de solidarité).

La persistance dans le RMI constitue un marqueur important de difficulté d'insertion des allocataires. De fin 2005 à fin 2007, la part des allocataires inscrits depuis plus de trois ans a progressé de 5 points. Cette augmentation s'explique néanmoins mécaniquement par la baisse des entrées au cours de la période (résultant d'une amélioration conjoncturelle). En 2008, alors que la situation de l'emploi se détériore à partir de l'été et que la baisse du nombre d'allocataires du RMI se ralentit fortement, la persistance dans le RMI baisse au contraire légèrement. Il n'en reste pas moins qu'en 2008, près d'un allocataire du RMI sur deux est présent depuis plus de trois ans, ce qui indique une réelle difficulté d'insertion.

Graphique 4

Évolution du nombre de bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif (en milliers) de 2001 à 2008



Sources : DREES.

À partir de l'échantillon national des allocataires de minima sociaux mis en place par la DREES, on peut suivre le devenir des bénéficiaires du RMI entre 2004 et 2006. Trois groupes principaux se distinguent.

Le premier rassemble ceux qui, sur une période de trois ans sous une forme ou sous une autre, restent allocataires d'un des principaux minima sociaux (RMI, AAH, API). En décembre 2007, il constitue la moitié des allocataires du RMI présents dans ce dispositif trois ans plus tôt. Cette persistance dans le dispositif traduit soit une présence ininterrompue, soit une rupture des droits suivie d'une nouvelle demande. La persistance dans le RMI peut également s'accompagner d'un emploi dont les revenus ne permettent pas de franchir le seuil d'éligibilité de la prestation. Le passage du RMI à l'AAH et à l'API concerne 6,5 % de la population. L'accès à l'AAH représente une sortie durable du RMI pour une population plutôt âgée et illustre le rôle du RMI comme prestation assurant le bouclage de la protection sociale en accueillant des populations en marge des dispositifs catégoriels traditionnels. L'accès à l'API peut marquer une phase intermédiaire avant un retour éventuel au

RMI (aujourd'hui au RSA socle) pour une population nettement plus jeune que la moyenne.

Le deuxième groupe (12,5 %) est formé d'anciens allocataires RMI passés demandeurs d'emploi (indemnisés ou non). Ce passage du RMI au chômage illustre la précarité des trajectoires professionnelles marquées par l'importance des missions d'intérim, des contrats saisonniers et des contrats à durée déterminée. Le lien étroit entre durée d'indemnisation et durée d'emploi aboutit à une éviction relativement rapide du régime d'assurance, exposant à un retour vers le RMI (ou le RSA socle) faute d'une reprise d'emploi suffisante ou vers l'allocation spécifique de solidarité (pour les plus âgés). Globalement, il s'agit d'une population parmi laquelle les moins de 35 ans et les titulaires d'un diplôme du niveau du bac au minimum sont surreprésentés.

Le troisième groupe rassemble près du tiers de la population initiale. Il s'agit des personnes qui ne sont ni au chômage ni allocataires d'un des minima sociaux. L'hypothèse d'une reprise d'emploi plus stable est étayée par les caractéristiques de la population et des emplois occupés en juin 2006. En effet, les moins de 35 ans et les plus diplômés sont surreprésentés et les emplois en CDI et à plein temps sont proportionnellement plus nombreux.

D'une manière générale, si les difficultés de sortie du RMI se confirment pour les plus âgés et ceux ayant des difficultés de santé, on relève néanmoins, pour ces populations, des possibilités de sortie non négligeables qui découlent cependant plus d'un changement de situation familiale que d'une reprise d'emploi. De même, les « sorties » du RMI semblent correspondre à un éloignement durable des minima sociaux pour un peu plus de la moitié des ménages. Les phénomènes de récurrence (retour au RMI) après une première sortie sont cependant loin d'être négligeables. Sur les trois ans, ils affectent au moins 10 % de la population. Ces différents éléments illustrent notamment le rôle particulier que joue le RMI aux marges du marché du travail. Son articulation avec des emplois particulièrement précaires ne garantit en rien l'inscription des individus sur une trajectoire d'insertion professionnelle durable, permettant un réel retour à l'autonomie. De ce point de vue, la question de la qualité des emplois repris et celle de la segmentation du marché du travail restent centrales.

Indexation et revalorisation des minima sociaux. Sans entrer dans le débat sur la capacité de l'indice général des prix à appréhender l'évolution du pouvoir d'achat de l'ensemble de la population et notamment des plus pauvres, on observe que les revalorisations successives du montant de ces minima ont juste garanti le maintien du pouvoir d'achat du RMI et de l'ASS, voire de l'AAH, mais pas celui de l'API, et n'ont pas permis à leurs bénéficiaires de franchir le seuil de pauvreté relative[60].

60. Pour les barèmes des différents minima sociaux, voir annexe 2 p. 149.

Tableau 13

Évolution du pouvoir d'achat des allocataires des principaux minima sociaux d'âge actif de 1990 à 2008

Base 100 en 1998

	RMI	API	AAH	ASS
1990	99,3	100,5	96,6	98,9
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
1999	102,5	100,2	101,5	102,5
2000	102,8	99,0	100,8	102,8
2001	103,3	99,2	101,3	103,3
2002	103,5	99,4	101,6	103,5
2003	102,9	99,0	101,1	102,9
2004	102,2	98,6	100,6	102,2
2005	102,1	98,9	100,7	102,1
2006	102,3	99,0	100,9	102,2
2007	102,7	99,3	101,3	102,6
2008	101,5	97,5	99,6	101,4

Sources : DREES.

Les allocataires des minima sociaux ne bénéficiant pas automatiquement des fruits de la croissance lorsque celle-ci est présente, la situation relative des bénéficiaires de minima sociaux s'est dégradée, en termes de pouvoir d'achat, par rapport aux salariés rémunérés au SMIC. En 1990, le montant de l'API représentait 64,9 % du SMIC, contre 55,3 % en 2008. Le RMI connaît une érosion similaire, passant de 48,7 % à 43,7 % sur la même période.

Tableau 14

Évolution des principaux minima sociaux par rapport au SMIC (*), en %

	RMI	API	ASS	AAH
1990	48,7	64,9	48,6	67,8
1998	45,6	60,0	45,6	65,1
1999	46,3	59,6	46,4	65,5
2000	46,2	58,6	46,3	64,7
2001	45,5	57,5	45,6	63,8
2006	44,6	56,9	44,7	62,9
2007	44,3	56,4	44,3	62,4
2008	43,7	55,3	43,8	61,3

(*) SMIC mensuel 39 heures jusqu'en 2001 et SMIC mensuel 35 heures à partir de 2006, nets de prélèvements et en moyenne annuelle.

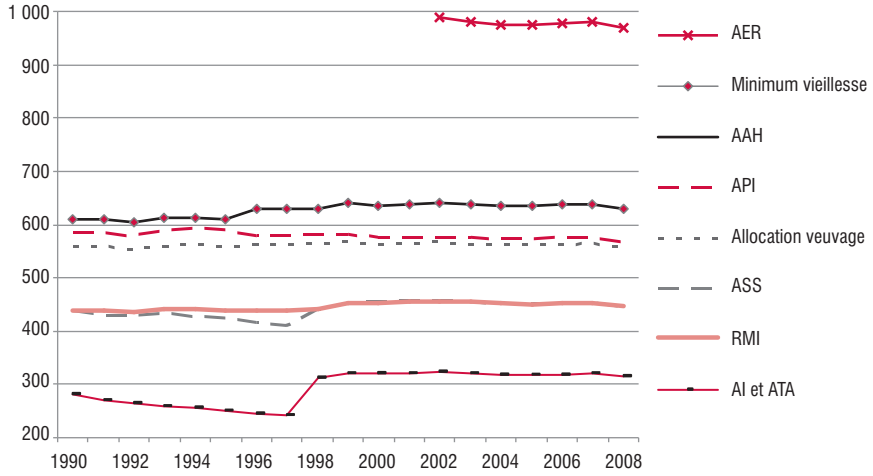
Sources : INSEE, DREES.

La hiérarchie des minima ne s'est pas modifiée au cours de la période considérée. L'allocation d'insertion (devenue ATA en 2006), réservée depuis 1992 aux détenus libérés de prison et aux refugiés ou demandeurs d'asile, suivie de l'ASS et du RMI, est l'allocation la plus basse. L'allocation équivalent retraite est la plus

élevée, mais elles ont toutes en commun d'enregistrer un léger fléchissement en 2008 par rapport à 2007.

Graphique 5

Évolution des montants des minima sociaux depuis 1990 en euros constants de 2008



Sources : DREES.

L'indexation du montant des minima sociaux sur l'inflation a longtemps constitué le principal facteur d'évolution de ces dispositifs. Les deux dernières années semblent se caractériser par une nouvelle logique d'augmentation des revenus des personnes en situation de pauvreté. Elle a pris la forme d'une revalorisation de ces montants – pour les personnes hors emploi du fait de leur âge ou d'un handicap reconnu – (+25 % pour l'AAH et le minimum vieillesse sur la période 2008-2012). Elle s'est également traduite par l'octroi de ressources supplémentaires pour ceux qui occupent un emploi (création du RSA activité). Pour les bénéficiaires du RSA socle, aucune mesure de revalorisation n'a été prévue au-delà des mesures ponctuelles liées à la conjoncture économique. Ces décisions traduisent un traitement différencié des personnes pauvres selon leur statut par rapport au travail[61].

61. Voir notamment Elbaum M., « La revalorisation des prestations sociales : l'enjeu souvent oublié de l'indexation », *Droit social*, n° 11, novembre 2009.

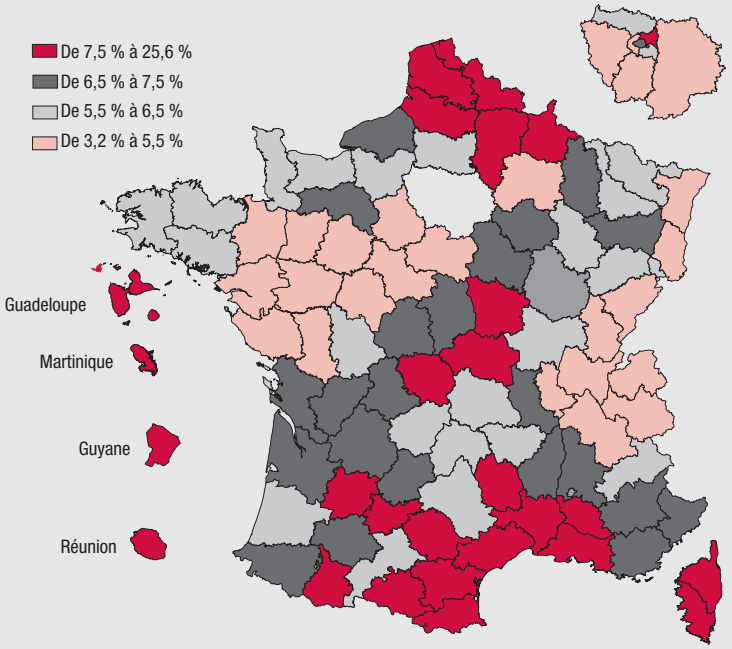
Encadré 10

Persistance des disparités territoriales

La pauvreté et les phénomènes d'exclusion sociale sont inégalement répartis sur le territoire français. Ces disparités sont illustrées par les cartes recensant le nombre de bénéficiaires de minima sociaux par département et illustrant la disparité des taux de pauvreté. Elles sont confirmées par des études comme celle sur les disparités territoriales en matière d'accès à l'emploi[62].

Carte 1

Proportion d'allocataires de minima sociaux fin 2008 parmi la population âgée de 20 ans ou plus, selon le département

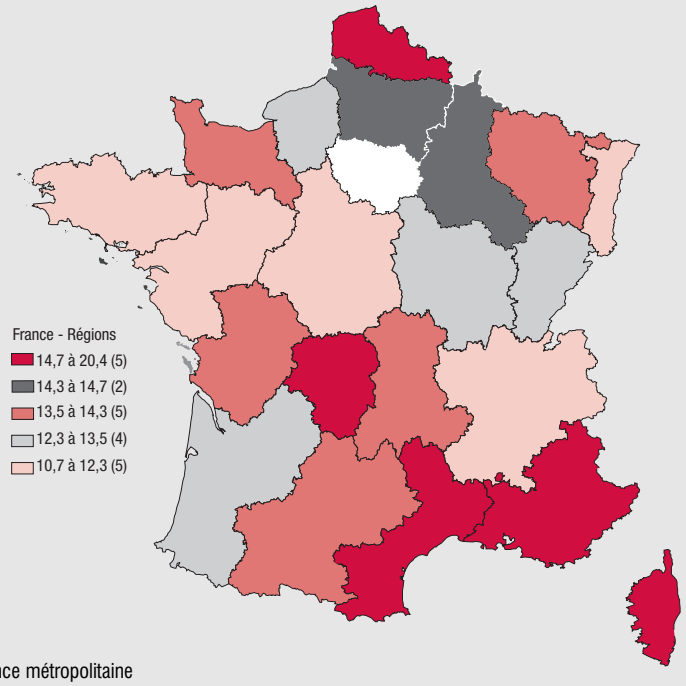


Sources : CNAF, MSA, Pôle emploi, CNAMTS, CNAV, FSV, caisses des départements d'outre-mer, DREES, INSEE.
Moyennes annuelles métropole : 6,5 %, DOM : 25,0 %, France entière : 6,9 %.

62. DARES, « Les disparités locales de sorties de listes de l'ANPE : l'apport de 22 études régionales », *Premières informations, premières synthèses*, n° 37.1, septembre 2009.

Carte 2

Taux de pauvreté par région



Champ : France métropolitaine
Sources : INSEE, DGFiP, Revenus disponibles localisés 2007.

Le taux de pauvreté varie fortement selon les régions. La Corse, le Languedoc-Roussillon et le Nord-Pas-de-Calais enregistrent un taux de pauvreté monétaire élevé : respectivement 20,4 %, 18,7 %, 18,5 %. L'Alsace est la région la moins touchée, avec un taux de pauvreté inférieur à 11 %. Cela est à nuancer compte tenu du poids de chacune des régions, et du nombre de personnes pauvres concernées. En raison de sa part importante dans la population totale et d'un taux de pauvreté de 12,2 %, c'est en Île-de-France que résident le plus de personnes pauvres.

Pour ce qui concerne le niveau de vie médian, en 2007, selon la source Revenus disponibles localisés (RDL), les disparités régionales sont moins fortes. Seules quatre des vingt-deux régions métropolitaines se situent au-dessus de ce seuil : l'Île-de-France avec plus de 20 000 euros, suivie par l'Alsace (19 190 euros) et par les deux régions Centre et Rhône-Alpes plus proches de la médiane nationale. À l'autre extrémité, les niveaux de vie médians régionaux les plus faibles sont ceux du Nord-Pas-de-Calais, de la Corse et du Languedoc-Roussillon : ils sont inférieurs de plus de 8 % à la médiane nationale. Ces écarts renvoient aux différences de composition des populations des régions selon l'activité, la catégorie socioprofessionnelle, le niveau de diplôme ou l'âge. Il y a ainsi en Nord-Pas-de-Calais plus de jeunes, plus de retraités, plus d'ouvriers et bien moins de cadres qu'en Île-de-France.

Les régions se différencient également par un éventail des niveaux de vie plus ou moins large. Ainsi, dans quatre régions, la dispersion, illustrée par le rapport interdécile, est supérieure à la référence

nationale : le Languedoc-Roussillon, la Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Corse et l'Île-de-France. Pour cette dernière région, le niveau de vie des plus aisés est 4,1 fois supérieur à celui des plus modestes. L'Île-de-France se distingue par ses hauts revenus : en 2007, les 10 % des personnes les plus aisées bénéficient d'un niveau de vie supérieur à 41 930 euros, contre 33 890 euros pour l'ensemble de la France. En revanche, en Corse ainsi que dans les deux autres régions du pourtour méditerranéen, les inégalités tiennent aux bas niveaux de vie qu'ont les plus défavorisés. Ainsi, les 10 % de personnes les plus modestes ont un niveau de vie inférieur à 8 670 euros en Corse contre 10 010 euros pour la France métropolitaine. À l'opposé, en Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Franche-Comté et Pays de la Loire, les inégalités de niveaux de vie sont faibles.

La pauvreté dans les zones urbaines sensibles. Dans les communes de plus de 20 000 habitants, hors agglomération parisienne, le taux de pauvreté était en 2007 supérieur à 15 %, donc à la moyenne nationale. Il était inférieur à 12 % dans les communes rurales et celles de moins de 20 000 habitants.

Les zones urbaines sensibles se caractérisent par le cumul des difficultés sociales, et leur situation ne s'est pas sensiblement améliorée au cours des dernières années. Alors que la loi du 1er août 2003 avait fixé comme objectif la réduction significative, sur cinq ans, des écarts entre les zones urbaines sensibles et le reste des territoires urbains, les indicateurs recueillis par l'ONZUS en 2007 témoignent de la persistance des inégalités territoriales. Le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % était de 33,1 % en 2007, contre 12,0 % hors ZUS, soit un taux 2,8 fois plus élevé. Cette proportion est restée stable entre 2006 et 2007 hors ZUS, elle a augmenté de 2,6 points en ZUS. En 2006-2007, un peu plus de 40 % des moins de 24 ans résidant en ZUS vivent en dessous du seuil de pauvreté à 60 %. Les écarts entre les ZUS et le reste du territoire sont plus marqués pour les moins de 18 ans – et dans une moindre mesure pour les 18-24 ans – que pour les plus de 65 ans.

La population des ZUS reste fortement touchée par le chômage (près de 18 % en 2007) et l'inactivité, et la précarisation de l'emploi se ont accrues entre 2004 et 2007.

Les personnes habitant en ZUS sont plus souvent bénéficiaires de la CMUC et allocataires de minima sociaux que la moyenne nationale. En 2007, la CMUC bénéficie, dans les ZUS, à un peu plus d'un assuré ou ayant droit sur cinq, soit une couverture 3 fois plus élevée qu'en France métropolitaine et 2,4 fois plus élevée que dans les unités urbaines où se situent ces quartiers. Les disparités entre ZUS sont également importantes : le taux de couverture du dispositif varie de 1 à 3 entre les 10 % des ZUS les moins couvertes et les 10 % les plus couvertes.

Pour autant, la pauvreté demeure une réalité diffuse. Le cabinet Acadie a réalisé en 2009, pour le compte de la DIV, une étude qui révèle un certain nombre de situations socio-territoriales de pauvreté, occultées ou émergentes, qui sont apparues sous l'effet de la mobilité des ménages, notamment dans les zones péri-urbaines. Dans ce contexte, une concertation nationale a été engagée en 2009 afin de réfléchir à l'avenir de la géographie prioritaire dans laquelle s'inscrivent les ZUS[63].

La pauvreté rurale. Une attention renouvelée a été accordée à la pauvreté rurale au cours de la période récente. Au niveau national, le rapport de l'IGAS et du CGAAER[64] met en évidence plusieurs

63. Hamel G., André P., « Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation », rapport fait à la demande de François Fillon, Premier ministre, sur la révision de la géographie prioritaire et contractualisation de la politique de la ville, Assemblée nationale/Sénat, septembre 2009.
64. IGAS/CGAAER, « Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural », septembre 2009.

figures types. D'une part, des ruraux d'origine : agriculteurs de certains départements dont l'exploitation dégage peu de revenus, des personnes victimes de la désindustrialisation, des personnes âgées isolées à faibles revenus ainsi que des jeunes sans qualification et parfois en rupture familiale. D'autre part, des néo-ruraux installés à la campagne pour des raisons de coût du logement et confrontés à des difficultés financières liées à l'isolement ; des familles urbaines en situation de pauvreté s'installant en milieu rural et des personnes en errance.

Au niveau communautaire, une étude commanditée par la Commission européenne[65] a souligné que la pauvreté rurale touchait davantage les nouveaux États membres. Elle a mis en évidence les facteurs d'exclusion sociale à l'œuvre dans les espaces ruraux : évolution démographique avec l'augmentation de la part des personnes âgées, enclavement, faiblesse des niveaux d'éducation et de qualification, détérioration des marchés du travail locaux.

La pauvreté dans les départements d'outre-mer. La situation des DOM reste particulière en matière de chômage et de pauvreté. En dépit d'un taux de croissance moyen supérieur à 3 % au cours des dix dernières années, le chômage reste nettement supérieur à celui de la métropole, puisqu'il touche près d'un quart de la population active (de 20,6 % en Guyane à 24,5 % à La Réunion). Si l'on inclut les ayants droit, une personne sur trois est couverte par l'un des dix minima sociaux, contre moins d'une personne sur dix en métropole. En outre, la baisse du nombre d'allocataires de minima sociaux a été plus faible en 2007 que la moyenne nationale (-3,1 % contre -4,7 %). À noter que 4 % des allocataires de minima sociaux touchent le revenu de solidarité (RSO), dispositif spécifique aux DOM.

La crise économique s'est également fait sentir dans les DOM. Néanmoins, la dégradation de l'emploi s'est poursuivie au cours du premier semestre 2009, mais à un degré moindre qu'en métropole. Fin juillet 2009, l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi était d'environ 14 % sur un an contre 25 % en métropole. La consommation des ménages reste cependant peu dynamique et l'investissement des entreprises continue de marquer le pas, surtout aux Antilles où la crise sociale du début de l'année 2009 n'a pas été sans conséquences sur le ralentissement économique général de cette région.

Une décennie marquée par la prise de conscience de la pauvreté en emploi

Résumé • L'emploi demeure, de manière générale, le meilleur rempart contre la pauvreté. Toutefois le niveau de protection qu'il offre a diminué pendant la dernière décennie et s'est traduit par l'émergence des travailleurs pauvres. Le développement de ce phénomène dans l'Union européenne tient à la segmentation du marché du travail et à la faiblesse des revenus d'activité d'une frange de la population, mais aussi à l'évolution des configurations familiales. La prise de conscience de ce problème particulier, plus modéré en France que chez nos partenaires, a conduit les pouvoirs publics à adopter des dispositifs successifs de lutte contre la pauvreté en emploi (prime pour l'emploi et revenu de solidarité active).

65. Commission européenne, *Community Action Program on Social Exclusion*, 2008 ; http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/rural_poverty_summary_fr.pdf

Pendant plusieurs décennies, les figures dominantes de la pauvreté ont été celles des personnes âgées, des mères seules ou des sans domicile. Ainsi que le rappelle une étude comparative sur les travailleurs[66], « La pauvreté a longtemps été vue dans les pays occidentaux comme un phénomène devenu exogène au salariat, c'est-à-dire peu à peu cantonné, en raison de la sécurisation de la condition salariale, dans les marges de la société. » Or la dernière décennie a été marquée par la prise de conscience de liens de plus en plus complexes entre emploi et pauvreté et de l'émergence de la figure du travailleur pauvre.

L'emploi : en général, meilleur rempart contre la pauvreté. En termes de pauvreté monétaire, tous les indicateurs confirment que l'emploi reste, de manière générale, le meilleur rempart contre la pauvreté. Selon les données Eurostat de 2007, le risque de pauvreté monétaire des personnes sans emploi en âge de travailler (inactif ou demandeur d'emploi) était trois fois supérieur à celui des personnes en emploi (22 % contre 6 %). Pour les demandeurs d'emploi, ce taux atteint même 33 %. La forte tendance à la polarisation de l'emploi (10 % de la population en âge de travailler vit dans des ménages sans emploi) constitue à cet égard un problème particulier en termes de pauvreté.

Dans ces circonstances, l'augmentation du taux d'emploi au cours de la dernière décennie (et donc des personnes en emploi en l'absence d'augmentation structurelle du taux de chômage) peut être interprétée comme une évolution positive pour prévenir la pauvreté. Ainsi, le taux d'emploi a progressé de manière presque constante, passant de 60,9 % en 1999 à 65,2 % en 2008 (données Eurostat). La progression a été particulièrement marquée pour les femmes, avec une augmentation de plus de six points de : 54,0 % en 1999 à 60,7 % en 2008.

L'emploi : de moins en moins protecteur. Toutefois, disposer d'un emploi est de moins en moins une condition suffisante pour franchir le seuil de pauvreté. Le nombre de travailleurs pauvres est estimé à 1,9 million en 2007. Avec 6,7 % de travailleurs pauvres, la France occupe une situation proche de la moyenne européenne (8 % selon Eurostat). La République tchèque, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et la Finlande enregistrent des taux inférieurs à 4 %, alors que la Grèce (14 %), la Pologne (13 %) et le Portugal (11 %) sont particulièrement touchés par ce problème.

La grande majorité des travailleurs pauvres occupent un emploi toute l'année, mais un cinquième d'entre eux occupent principalement un emploi à temps partiel. Les indépendants sont surreprésentés dans cette catégorie.

La notion de travailleurs pauvres est complexe, dans la mesure où elle résulte de l'interaction entre les revenus d'activité, les transferts sociaux et la configuration familiale. Les situations précaires sur le marché du travail, surtout lorsqu'elles s'inscrivent dans la durée, conduisent à l'existence de « travailleurs économiquement

66. Beroud S. (dir.), *Les syndicats face au phénomène des travailleurs pauvres en Europe : une approche comparée (Belgique, Espagne, Royaume-Uni)*, Triangle/université de Lyon, 2009.

pauvres », c'est-à-dire des personnes dont les revenus d'activité individuels sont inférieurs au seuil de pauvreté. En France, l'INSEE a estimé la proportion de ces travailleurs à 15,0 % en 2006[67], soit 3,7 millions d'individus. Il s'agit essentiellement de femmes (69,4 %). Seul un peu plus d'un quart de ces personnes vit dans un ménage pauvre. Les situations d'activité à faible revenu sont à peu près à part égale les alternances (emploi/chômage), l'emploi salarié toute l'année à temps partiel et l'emploi à temps complet et à bas salaire. La part des travailleurs économiquement pauvres est inférieure en France à celle observée en Allemagne (18,1 %), en Espagne (17,3 %), au Royaume-Uni (22,6 %) et en Suède (16,6 %). Au total le nombre de travailleurs pauvres est lié à la conjugaison de deux facteurs essentiels : la segmentation du marché du travail et l'évolution des configurations familiales.

La segmentation du marché du travail

La segmentation du marché du travail s'observe essentiellement sur période longue. Au cours de la dernière décennie, elle ne s'est que faiblement accentuée et se reflète davantage dans les trajectoires des personnes sur le marché du travail que dans les données observées à un moment donné.

Pas d'augmentation des inégalités salariales entre travailleurs à temps plein, mais une croissance forte des très hauts revenus. Mesurées au niveau des déciles, les inégalités de salaires ne se sont pas creusées en France au cours de la dernière décennie, ni dans la moitié inférieure de la distribution (D5/D1), ni dans la moitié supérieure (D9/D5). Pour la moitié inférieure de la distribution, le niveau du salaire minimum explique pour une large part cette situation (en 2007, 15 % des salariés étaient rémunérés sur la base du salaire minimum).

Comme pour les inégalités appréhendées de manière générale, la situation de la France, en ce qui concerne les inégalités des salaires, est atypique dans l'OCDE. En effet, les écarts entre les salaires des travailleurs de sexe masculin à plein temps se sont réduits depuis 1990, alors qu'en moyenne, sur les onze pays pour lesquels des informations sont disponibles, la dispersion des salaires s'est accrue d'environ 10 % depuis 1990. Les données comparatives du BIT confirment cette analyse : la France est l'un des seuls pays dans lesquels le ratio interdécile pour les revenus d'activité a diminué entre 1995-1997 et 2004-2006 pour atteindre, en 2006, une valeur de 2,9[68].

Cependant, comme pour les inégalités appréhendées de manière générale, les données traditionnellement mobilisées par l'INSEE et par les organisations internationales ne rendent compte qu'imparfaitement de l'évolution des très hauts salaires. L'INSEE a récemment mis en évidence qu'en réalité les très hauts salaires se détachaient de plus en plus des autres. Ainsi, en 2007, le salaire moyen des personnes

67. INSEE, Ponthieux S., « Les travailleurs pauvres : exploration d'une approche alternative en termes de "pauvreté économique" », *Journées de l'AÉS,* septembre 2009.
68. BIT, *Global Wage Report 2008/09 : minimum wages and collective bargaining, towards policy coherence*, novembre 2008.

qui se situent au-dessus du 99e centile équivalait à 8,5 fois le salaire médian, contre 6,6 fois en 1996[69].

Léger développement du temps partiel et des formes particulières d'emploi. La distribution des revenus salariaux est plus étalée[70] que celui des taux de salaires annuels du fait des travailleurs à temps partiel et de ceux exerçant un emploi atypique. Pour ces derniers, non seulement la durée de travail sur l'année est plus faible, mais le niveau de salaire est souvent inférieur. Le projet financé par la Commission européenne révèle par exemple un écart salarial de 28 % en France pour les travailleurs intérimaires, après neutralisation des effets expérience et qualification[71]. Le développement des formes particulières d'emploi et du temps partiel s'observe sur longue période, depuis le début des années 1980. Ce phénomène explique que le revenu salarial annuel a, dans son ensemble, stagné depuis le début des années 1980, malgré les revalorisations du Smic et l'augmentation du salaire horaire[72].

Tableau 15
Évolution de l'emploi selon le statut sur longue période

	1982	1990	2002	2007
Emploi au sens du BIT (effectifs en milliers)	22 670	23 146	24 801	25 628
Formes particulières d'emploi (%) :	**5,4**	**8,2**	**11,5**	**12,3**
- Contrats à durée déterminée et saisonniers	3,7	4,8	6,6	7,1
- Intérimaires	0,4	0,8	1,7	2,1
- Stagiaires et contrats aidés	0,6	1,8	2,2	1,7
- Apprentis	0,7	0,8	1,0	1,4
Actifs occupés à temps partiel	**9,2**	**12,0**	**16,2**	**17,2**

Sources : Dayan J.-L., « L'emploi en France depuis trente ans », *L'emploi, nouveaux enjeux*, INSEE, édition 2008.

Sur la période plus récente, la segmentation ne s'est pas fortement accentuée, en termes de volume, notamment par rapport aux autres pays de l'Union européenne. La proportion de travailleurs à temps partiel est restée globalement stable (inférieure à 17 % en 2008, données Eurostat), voire en léger repli pour les femmes (environ 29 % en 2009), alors qu'elle augmentait dans l'ensemble de l'Union européenne (de 15,8 % en 2000 à 17,6 % en 2008) ; un tiers correspond à du temps partiel involontaire. De même, la proportion de travailleurs intérimaires a beaucoup

69. INSEE, *France, portrait social*, édition 2009.
70. Pour la distribution 2009 du revenu salarial (public + privé), le ratio interdécile D9/D1 est de 14,7.
71. Projet INEQ www.criss-ineq.org, cité dans CPS/Commission européenne, *Growth, Jobs and Social Progress in the EU : a contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon strategy*, septembre 2009.
72. Le concept de revenu salarial se situe à mi-chemin entre le prix du travail (le salaire horaire) et le niveau de vie des personnes. Il correspond à l'ensemble des revenus perçus au cours d'une année provenant directement d'une activité salariée et intègre une partie du risque lié au non-emploi. INSEE, Aeberhardt R., Pouget J. et Skalitz A., *Le revenu salarial et ses composantes, évolution et inégalités, de 1978 à 2005*. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=SALFRA07ac

moins augmenté sur cette même période en France (de 13,9% à 14,2%) qu'en moyenne dans l'Union européenne (de 12,2% à 14,0%).

Au regard des indicateurs relatifs à la qualité de l'emploi utilisés par la Commission européenne dans son rapport 2008 sur l'emploi, la France occupe une situation intermédiaire mais évoluant de façon plutôt positive. Ainsi, l'analyse fait ressortir que la France se classe dans le groupe des pays continentaux qui se caractérisent par une situation favorable en termes de sécurité socio-économique et de conditions de travail, mais par des taux d'emploi relativement faibles pour les femmes et les seniors, et des performances moyennes, voire faibles, en matière d'éducation. Dans la période de 1994 à 2004, l'indice synthétique de qualité de l'emploi augmente régulièrement en France pour se rapprocher du niveau constaté dans les pays scandinaves. Plus précisément, l'indice d'emploi flexible, qui reflète le temps partiel subi et l'emploi intérimaire, diminue en France au cours de la période considérée.

Des parcours moins linéaires que dans les années 1990. La situation de la France est plus contrastée lorsqu'on procède à une analyse longitudinale. Ainsi, l'exploitation des études disponibles en la matière par le CGE[73] révèle une augmentation sensible des transitions sur le marché du travail depuis les années 1990 et indique que celle-ci est d'abord liée à des passages plus fréquents par le chômage. En outre, les contrats courts se sont fortement développés et ceux-ci constituent moins un tremplin vers l'emploi stable que dans le passé et que dans d'autres pays. Il est à noter toutefois que les évolutions décrites par le Conseil d'orientation pour l'emploi concernent essentiellement les années 1990 et le début des années 2000, compte tenu de l'ancienneté des études disponibles.

De façon schématique, la crise économique a mis en évidence la coexistence de deux sphères : l'une de l'emploi stable et l'autre de l'emploi précaire. L'intérim est devenu la principale variable d'ajustement de l'emploi à la conjoncture, ce qui rend les travailleurs surreprésentés dans ce secteur, les jeunes en particulier, très vulnérables à toute dégradation de la situation économique[74].

La configuration familiale

La pauvreté économique individuelle résulte de l'interaction entre les revenus d'activité, les transferts sociaux et la configuration familiale. Il existe par conséquent des travailleurs économiquement pauvres qui n'appartiennent pas à un ménage pauvre (grâce aux revenus du conjoint en particulier) et des travailleurs pauvres qui disposent de revenus d'activité supérieurs au seuil de pauvreté (mais qui sont pauvres en raison de la taille du ménage).

73. Conseil d'orientation pour l'emploi, « Les trajectoires et les mobilités professionnelles ». Rapport, septembre 2009.
74. Voir notamment, Cohen D., « Sortie de crise : vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance ? », Document de travail, CAS, octobre 2009, et Liégey M., « L'ajustement de l'emploi dans la crise : la flexibilité sans la mobilité ? », Note de veille, n° 156, CAS, novembre 2009.

Les célibataires et les personnes seules ont un niveau de vie moyen plus faible que celles qui vivent en couple. Le nombre d'enfants est un facteur significatif de risque de pauvreté : le taux de pauvreté des familles nombreuses (trois enfants et plus), en particulier, est nettement plus élevé que le taux moyen.

Tableau 16
Pauvreté selon la configuration familiale (données 2007)

	Taux de pauvreté (%)	Nombre de personnes pauvres (en milliers)	Intensité de la pauvreté (%)
Personne seule	16,5	1 432	21,1
Famille monoparentale	30,2	1 614	21,7
Couple sans enfant	6,7	963	13,7
Couple avec un enfant	9,0	812	18,4
Couple avec deux enfants	9,4	1 180	17,4
Couple avec trois enfants ou plus	20,7	1 584	15,1
Ménages complexes	19,9	449	24,7

Sources : ERFS.

En 2005, 2,84 millions d'enfants de moins de 25 ans vivaient dans une famille monoparentale, soit 17,7 % des enfants contre 7,7 % en 1968. Une étude de l'INSEE[75] confirme que les mères seules sont souvent dans une situation moins favorable sur le marché du travail : seule la moitié d'entre elles occupe un emploi à temps complet. En moyenne moins diplômées que les mères de familles qui vivent en couple (23 % ont un diplôme du supérieur contre 30 %), les mères de famille monoparentale sont plus présentes que les autres dans les métiers faiblement rémunérés (agents de services, aides à domicile, personnels de nettoyage et adjoints administratifs de la fonction publique). Il n'est donc pas surprenant de constater que le taux de pauvreté de ces familles est particulièrement élevé.

Les instruments de lutte contre la pauvreté au travail. La prise de conscience de l'ampleur du problème posé par l'existence de travailleurs pauvres s'est faite à travers l'étude des publics accueillis dans les centres d'hébergement d'urgence. Des rapports officiels, tels que le rapport Landrieu-Emmanuelli d'avril 2006, ont notamment mis en évidence qu'en Île-de-France les travailleurs représentaient 16 % des personnes accueillies dans ces centres.

Dans ce contexte, à l'instar d'une tendance observée largement dans les pays de l'OCDE[76], les pouvoirs publics ont mis en place des instruments de lutte contre la pauvreté au travail, en particulier la prime pour l'emploi. Depuis sa création en

75. Chardon O., Daguet F., Vivas E., « Les familles monoparentales : des difficultés à travailler et à se loger », *INSEE première*, n° 1195, juin 2008.
76. Immervoll H., Pearson M., « A good time for making work pay ? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD », *IZA Policy Paper* n° 3, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, avril 2009. OCDE, « In-work poverty : what can governments do ? », *Policy Brief*, septembre 2009.

2001, la PPE a été réformée et revalorisée à plusieurs reprises, traduisant la volonté des gouvernements successifs de soutenir les revenus des travailleurs modestes autrement que par les revenus du travail. En particulier, en 2006, la PPE a été fortement majorée pour les personnes travaillant à temps partiel ou sur une partie de l'année. Le RSA est allé plus loin, dans la mesure où il peut bénéficier également aux personnes percevant moins de 0,3 SMIC de revenus d'activité sur l'année, qui étaient exclues du bénéfice de la PPE.

Le développement des travailleurs pauvres interroge désormais le modèle européen selon lequel le retour à l'emploi constitue en lui-même un rempart contre la pauvreté. C'est la raison pour laquelle le RSA prévoit un complément de revenu pour les salariés les moins rémunérés. Il subsiste néanmoins une ambiguïté dans la mesure où ce complément de rémunération peut laisser craindre que le RSA ne conduise paradoxalement à conforter la pauvreté en emploi, en maintenant des personnes sur des emplois faiblement rémunérés, et plus globalement exerce une pression à la baisse sur les salaires. Conscient de ce risque, et en l'absence à ce jour de données sur les effets « dynamiques » du RSA, le législateur avait décidé d'en faire un élément essentiel de l'évaluation prévue par l'article 32 de la loi du 1er décembre 2008.

Les inégalités d'accès à la santé, au logement et à la formation restent préoccupantes

Résumé • De nombreux ménages se trouvent encore confrontés à des difficultés et à des inégalités d'accès à certains droits fondamentaux comme la santé, le logement, la formation, l'éducation, et ce, en dépit des réformes engagées. Ces difficultés sont liées non seulement aux contraintes budgétaires des ménages, mais aussi à des problèmes spécifiques pour chacun des droits fondamentaux. Si ces problèmes sont essentiellement de nature structurelle, la crise, en accentuant les contraintes budgétaires des ménages, pourrait rendre l'accès à ces droits fondamentaux encore plus difficile.

Une amélioration de la couverture sociale qui n'a pas permis de surmonter les obstacles de l'accès aux soins

Précarité de la santé des personnes en situation de pauvreté. Des études menées sur le panel européen des ménages de 1994 à 2001 montrent que les problèmes de santé sont plus souvent cause de la pauvreté que leur conséquence[77]. Toutefois, les indicateurs disponibles témoignent d'une persistance de la précarité de la santé des personnes pauvres ainsi que des inégalités sociales de santé. En 2007, 15,3 % des personnes appartenant au quintile inférieur se déclaraient en mauvaise ou très mauvaise santé, alors que la moyenne générale se situait à 9,6 %. De

77. Lollivier S. et Verger D., « Trois apports des données longitudinales à l'analyse de la pauvreté », *Économie et statistique*, n° 383-384-385, 2005.

même, 10,2 % du quintile inférieur déclaraient une restriction d'activité liée à un handicap grave contre 6,8 % (données Eurostat). L'enquête Santé protection sociale (ESPS) 2006 confirme que l'état de santé déclaré varie selon la catégorie socioprofessionnelle, les cadres se déclarant le moins fréquemment en mauvaise santé. Les déterminants de la santé sont multiples et on ne saurait considérer les faibles revenus comme facteur explicatif principal.

Amélioration de la couverture maladie. Les réformes menées par les pouvoirs publics depuis la fin des années 1990 ont largement amélioré la couverture maladie de la population. Ainsi, la loi du 27 juillet 1999 portant création de la CMU a permis de garantir le caractère universel de la couverture maladie en France et promu l'accès à l'assurance maladie complémentaire (CMUC)[78]. L'aide médicale d'État (AME) a été mise en place pour les personnes en situation irrégulière. Des permanences d'accès aux soins de santé (PASS) ont été créées afin de faciliter le recours aux soins des personnes les plus démunies. Enfin, le dispositif de la CMUC a été complété en 2005 par l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS), pour atténuer les effets liés à la fixation d'un seuil de revenus pour le bénéfice de la CMUC. En juillet 2009, 4,27 millions de personnes bénéficiaient de la CMUC. Quant à l'ACS, après une lente montée en charge du dispositif, 396 000 personnes s'étaient fait délivrer une attestation en 2009 (données d'août 2009).

Aujourd'hui, plus de 90 % de la population bénéficient d'une couverture complémentaire avec des taux d'effort (part de revenu que les ménages consacrent à la couverture complémentaire) très variables : de 3 % pour les ménages les plus aisés à 10 % pour les plus pauvres. Cette différence signifie concrètement qu'une augmentation du coût de la couverture complémentaire a une incidence beaucoup plus forte sur les ménages pauvres que sur les autres.

Stagnation du taux de renoncement aux soins. En dépit de ces avancées, le taux de renoncement aux soins pour raisons financières, utilisé comme indicateur par l'ONPES pour mesurer l'exclusion liée à la santé, a connu une évolution contrastée au cours de la dernière décennie, atteignant son point bas en 2002 à 11,2 %, avant de retrouver en 2006 le niveau de 1998, 14 %. En 2006 (données les plus récentes), selon l'enquête Santé protection sociale, 22 % des renoncements étaient déclarés comme définitifs, les autres étant reportés. Les renoncements étaient concentrés sur un nombre limité de soins : 63 % des personnes citent les soins bucco-dentaires, 25 % l'optique et 16 % les soins des spécialistes. Le taux de renoncement variait fortement en fonction du revenu du ménage. L'absence de couverture complémentaire était le principal facteur lié au renoncement : 32 % des personnes non protégées déclaraient avoir renoncé, contre 19 % des bénéficiaires de la CMUC et 13 % pour les bénéficiaires d'une complémentaire privée (hors CMUC).

78. Le seuil est fixé à 606 euros pour une personne seule.

Obstacles persistants dans l'accès aux soins. Des analyses ont confirmé les obstacles qui persistent dans l'accès aux soins dans la période récente.

Premièrement, une part des dépenses de santé reste à la charge des ménages, même si une analyse de l'indicateur relatif à la consommation de soins et de biens médicaux (CSBM) ne permet pas de mettre en évidence un désengagement massif de la Sécurité sociale. Entre 1995 et 2008, la part de la CSBM financée par la Sécurité sociale est passée de 77,1 à 75,5 %. Alors que la part financée par les assurances complémentaires est monté de 12,2 à 13,7 %, le reste à charge des ménages a diminué sur cette même période, passant de 9,6 % de la CSBM à 9,4 % en 2008[79]. Au regard du dynamisme de cet indicateur, cette diminution relative masque une augmentation du reste à charge en valeur absolue et par rapport au budget des ménages. Ainsi, selon une étude récente, entre 2001 et 2008, le poids des dépenses de santé dans le budget des familles serait passé de 40 à 50 % en moyenne[80].

En particulier, une partie des dépenses n'est pas toujours remboursée par les assurances complémentaires. C'est notamment le cas des dépassements d'honoraires pratiqués de manière croissante par les professionnels de santé (+68 % en euros constants en médecine de ville entre 1990 et 2006), couverts seulement par environ un tiers des contrats d'assurance complémentaire[81]. Ainsi que le relève le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie dans son dernier rapport, les dépassements d'honoraires engendrent un double défi : celui du creusement des inégalités dans l'accès aux soins, en particulier géographiques, et celui du risque de développement du renoncement aux soins pour raisons financières. Par ailleurs, le déremboursement de certains médicaments et l'augmentation du forfait hospitalier pèsent également sur le budget des ménages.

Le dernier rapport de l'Observatoire de l'accès aux soins de la Mission France de Médecins du monde d'octobre 2009 confirme que le nombre de patients venus se faire soigner dans les centres d'accueil de soins et d'orientation n'a pas diminué en 2008. Deux tiers des patients français ne disposaient pas de couverture complémentaire (soit une nette augmentation par rapport à 2007) et jugeaient celle-ci trop chère. La difficulté d'avance de frais a également été fréquemment mentionnée.

Deuxièmement, des études récentes ont mis en lumière le problème des refus de soins aux bénéficiaires de la CMU. Alors qu'une enquête de Médecins du monde avait déjà permis de constater les difficultés de l'accès aux soins dentaires pour les bénéficiaires des CMU et AME dans onze villes de France[82], le Fonds CMU a chargé l'IRDES de conduire une étude par *testing* s'appuyant sur une méthodologie validée[83]. Cette

79. Fenina A., Le Garrec M.-A., Duée M., « Les Comptes nationaux de la santé en 2008 », *Études et Résultats*, n° 701, DREES, septembre 2009.
80. Cabinet JALMA, « Dépenses de santé et budget des ménages : évolution depuis 2001 », 25 novembre 2009.
81. Arnould M.-L., Vidal G., « Typologie des contrats les plus souscrits auprès des complémentaires santé en 2006 », *Études et Résultats*, n° 663, DREES, octobre 2008, et Arnould M.-L., Rattier M.-O., « Les contrats les plus souscrits auprès des complémentaires santé en 2006 », *Études et Résultats*, n° 635, DREES, mai 2008.
82. Sotic S., Fontaine A., Rapport d'enquête. « Les difficultés de l'accès aux soins dentaires pour les bénéficiaires des CMU et AME dans 11 villes de France », Médecins du monde, avril 2009.
83. IRDES, « Les refus de soins à l'égard des bénéficiaires de la CMUC à Paris », 2009.

étude confirme l'ampleur des refus de soins, en particulier chez les dentistes, les praticiens de secteur 2 et certaines spécialités médicales. Ainsi, 51 % des gynécologues de secteur 2 interrogés ont refusé d'accorder un rendez-vous à un bénéficiaire de la CMUC, 40 % invoquant la couverture du bénéficiaire pour justifier le refus. Un tiers des dentistes, des généralistes de secteur 2 et des ophtalmologues de secteur 2 ont fait de même. En revanche, les refus de soins étaient marginaux chez les radiologues quel que soit leur secteur. L'analyse qualitative complémentaire a permis d'identifier comme principal motif du refus la question du dépassement d'honoraires, qui ne peut être appliqué aux patients bénéficiant de la CMUC.

Pour autant, la consommation de soins des bénéficiaires de la CMUC reste comparable à celle des autres patients, notamment grâce à la « spécialisation » de certains praticiens, mise en évidence par l'IRDES[84].

Autres facteurs de non-recours aux soins. Les acteurs de terrain ainsi que les personnes en situation de pauvreté qui se sont exprimés dans le cadre des études commanditées par l'ONPES évoquent parmi les autres facteurs de non-recours aux soins la complexité des parcours de soins créés par les réformes récentes.

Par ailleurs, l'ODENORE a conclu d'une recherche menée en 2009 sur le « non-recours aux soins des actifs précaires » que, si celui-ci était lié à l'absence de couverture complémentaire adéquate, il augmentait en fonction d'un sentiment de « désaffiliation ». Le non-recours renvoie ainsi fortement à l'isolement des personnes et à la faiblesse de leurs supports relationnels. En l'absence de responsabilité familiale, les comportements en matière de santé apparaissent plus erratiques et le non-recours aux soins plus fréquent.

Légère amélioration dans l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle

Les progrès dans l'accès à l'éducation peuvent être mesurés par le taux de jeunes sortant du système scolaire sans avoir obtenu un diplôme égal ou supérieur au certificat d'aptitude professionnelle. Cet indicateur a baissé au cours de la dernière décennie (de 14,7 % en 1999 à 12 % en 2008), tout en restant trop élevé. En effet, comme l'avait déjà relevé l'ONPES dans son rapport 2007-2008, cette catégorie de la population est particulièrement défavorisée. Une étude récente[85] confirme que les jeunes sans diplôme[86] sont beaucoup plus touchés par les difficultés d'insertion professionnelle que les diplômés. Leur taux de chômage est très élevé et s'écarte de plus en plus de celui des diplômés ; les sorties du chômage vers l'emploi sont plus rares (la part des sorties pour reprise d'emploi est de 42 % contre 58 % pour les diplômés) et se font plus souvent *via* des contrats précaires et de courte durée ; le

84. IRDES, « Comment expliquer les fortes disparités de clientèle CMUC des praticiens libéraux ? », *Questions d'économie de la santé*, n° 130, mars 2008.
85. Pôle emploi, « Les jeunes demandeurs d'emploi sans diplôme : une insertion professionnelle de plus en plus difficile », *Repères & Analyses*, n° 2, avril 2009.
86. Les jeunes sans diplôme constituent une catégorie un peu plus large que les jeunes sans qualification, et représentent en 2008 environ 17 % d'une génération.

risque de récurrence du chômage est plus élevé. Au total, le CERC a qualifié, dans son rapport de 2008, l'insertion des jeunes sans diplôme de « devoir national »[87].

La formation professionnelle des personnes peu qualifiées constitue une autre préoccupation récurrente. Des rapports successifs ont mis en lumière les inégalités d'accès à la formation au détriment de ceux qui en sont le moins pourvus, ce qui conduit à ce que les disparités dans les qualifications professionnelles s'auto-entretiennent, voire s'amplifient tout au long de la vie[88]. Ces inégalités d'accès ne sont pas plus importantes en France que dans les autres États membres de l'Union européenne. Reprenant largement les dispositions de l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie vise à faciliter la formation des demandeurs d'emploi et des salariés les moins qualifiés.

En matière d'illettrisme, la situation reste préoccupante. En 2007, 4,9 % des jeunes reçus à la JAPD étaient en situation d'illettrisme et 9 % des personnes âgées de 18 à 65 ans résidant et ayant été scolarisées en France sont en situation d'illettrisme (données 2005).

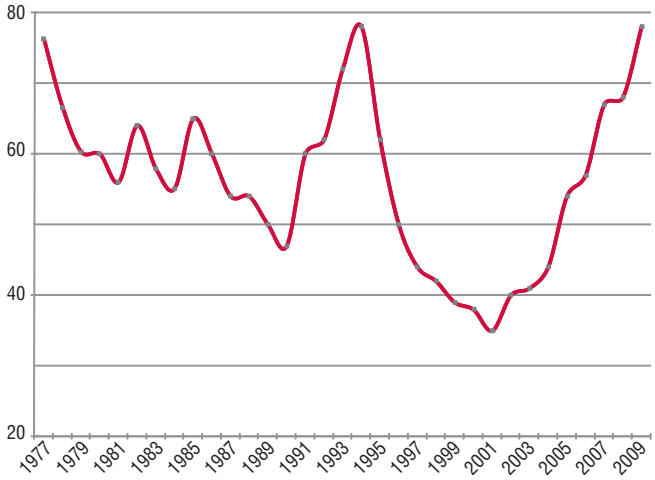
Persistance des difficultés d'accès et de maintien dans le logement

En matière de logement, le bilan apparaît également mitigé. Bien que les pouvoirs publics aient engagé des réformes pour lutter contre les exclusions liées au logement, l'effort de construction, et notamment de construction locative sociale, est resté insuffisant pendant près d'un quart de siècle. Alors que la demande de logements restait à un niveau élevé, le nombre de logements commencés a été réduit de moitié entre 1974 et 1993. Une des conséquences a été la montée des besoins insatisfaits et le renforcement rapide et prononcé des difficultés d'accès à un logement décent et indépendant pour les ménages les plus modestes. Plusieurs indicateurs permettent de souligner que les difficultés de logement, non seulement persistent, mais tendent à s'accentuer, en particulier pour les ménages les plus pauvres.

87. CERC, « Un devoir national : l'insertion des jeunes sans diplôme », Rapport n° 9, 2008.
88. Voir notamment Conseil d'orientation pour l'emploi, « État des lieux et avis sur la formation professionnelle », avril 2008.

Graphique 6

La construction locative sociale depuis 1977. Nombre de logements commencés (en milliers)



Sources : Modèle FANIE.

Poids accru des dépenses de logement dans le budget des ménages pauvres et modestes. La part des dépenses de logement dans les budgets des ménages n'a cessé d'augmenter au cours de la dernière décennie (de 14 % au début des années 1980 à 26 % en 2005)[89]. Il est devenu le premier poste et pèse particulièrement sur les ménages les plus pauvres (32,6 % pour le premier quintile, contre 22,8 % pour le dernier quintile)[90]. Comme cela a été dit précédemment, cette augmentation a correspondu à une amélioration du confort des logements des ménages modestes et à une diminution de leur surpeuplement, ainsi qu'à un accroissement de la part des locataires parmi les ménages modestes.

Le taux d'effort médian (après aides au logement) est de 22 % pour les ménages modestes, contre 15 % pour les ménages plus aisés. Il culmine à 37 % pour les locataires du parc privé. Il n'est donc pas surprenant de constater que c'est parmi les ménages les plus modestes que la mobilité contrainte est la plus importante. Ainsi, 20 % des ménages modestes indiquent qu'ils ont été contraints financièrement de quitter leur logement, contre moins de 10 % pour les ménages plus aisés. Lors de ce changement de domicile, plus d'un ménage pauvre sur deux reste locataire dans le secteur social. En matière de surpeuplement, il apparaît que les ménages appartenant aux trois premiers déciles des revenus sont les plus confrontés à ce phénomène. C'est le cas de 15 % d'entre eux, contre 6 % pour les ménages plus aisés. Cette situation est plus marquée dans le parc locatif privé où ce taux monte à 30 %[91].

89. Renard É., « Le logement des ménages modestes », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.
90. CNAF, *Informations sociales*, numéro spécial sur le coût du logement, n° 155, septembre/octobre 2009.
91. Renard É., *op. cit.*

En parallèle, le nombre total des bénéficiaires d'une aide au logement a diminué presque continûment sur la période 1998-2007. Dans le cas des allocataires relevant du régime général géré par la CNAF, la baisse s'est accentuée en 2006 avec une décrue du nombre d'allocataires de 2,4 %, après une diminution annuelle moyenne de 0,5 % entre 1998 et 2005. Cette évolution du nombre de bénéficiaires a notamment résulté de l'absence de revalorisation des barèmes en 2006 et de la modification du seuil de non-versement. À partir de 2008, le nombre de bénéficiaires a augmenté à nouveau, les prestations de logement constituant un stabilisateur automatique dans le contexte de crise économique.

Cette augmentation du coût relatif du logement a été partiellement compensée par l'amélioration du confort et de la taille moyenne des logements : la part des logements sans confort sanitaire est passée de 4 % à 1,5 % entre 1996 et 2006, et le nombre de personnes par logement est passé de 2,5 à 2,3 sur la même période. Les ménages modestes connaissent cependant des situations plus dégradées que les autres catégories de ménages : 3,4 % d'entre eux disposent d'un logement sans confort sanitaire contre 0,7 % des plus aisés.

Difficultés d'accès au logement social. La part des demandes de logement social non satisfaites depuis un an était de 46 % en 2006 (date de la dernière enquête Logement). Le taux d'effort des ménages est significativement plus bas dans le parc HLM que dans le secteur privé à loyers libres (la différence entre taux d'effort atteint sept points entre locataires du parc social et ceux du parc privé, contre deux points en 1973). Le parc social accueille cependant plus du quart (28 %) des ménages à faibles ressources (correspondant aux trois premiers déciles de revenus), sauf en région parisienne[92].

Conditions de logement dégradées pour les ménages pauvres. Plusieurs enquêtes ont confirmé que les personnes à faibles revenus étaient plus particulièrement confrontées à des difficultés de logement :

- d'après une enquête de la DREES, un quart des bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS ne disposaient pas en 2008 de leur propre logement. Parmi ceux qui vivaient dans un logement autonome, 46 % ne disposaient pas de tout le confort sanitaire de base, ou occupaient un logement surpeuplé, ou jugeaient leur chauffage insuffisant ou leur logement en mauvais état[93] ;
- une étude de l'INSEE[94] a montré que les conditions de logement des familles monoparentales étaient plus difficiles et plus fragiles : 20 % habitaient un logement où il manquait une ou deux pièces, selon l'indicateur usuel de surpeuplement ; 9 % partageaient leur logement avec d'autres personnes, généralement un parent.

92. Briant P. et Pirus C., « Les conditions de logement des ménages pauvres et modestes », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.
93. Nivière D., Marpsat M., Renard É., « Les difficultés de logement des bénéficiaires de minima sociaux », *Études et Résultats*, n° 630, DREES, avril 2008.
94. Chardon O., Daguet F., Vivas E., « Les familles monoparentales : des difficultés à travailler et à se loger », *INSEE première*, n° 1195, juin 2008.

La Fondation abbé Pierre estime que, en 2009, plus de 3 millions de personnes sont non ou mal logées en France, auxquelles s'ajouteraient 6,5 millions de personnes en situation de réelle fragilité de logement à court ou moyen terme[95].

En matière de précarité énergétique, le rapport publié en janvier 2010 par Philippe Pelletier montre, malgré le manque de données dans le domaine, que les personnes en précarité énergétique vivent, dans plus de trois quarts des cas, dans le parc immobilier privé. Il s'agit en majorité de propriétaires disposant de faibles ressources et âgés le plus souvent de plus de 60 ans. Au total, 3,4 millions de ménages seraient concernés par cette problématique. Les ménages touchés résident avant tout en zone rurale ou dans de petites agglomérations.

Ces difficultés d'accès au logement reflètent en partie les évolutions sociétales des années 1990 et 2000. Les dernières décennies se sont caractérisées par une diminution de la taille des foyers liée au phénomène de décohabitation des générations au sein d'une même famille, au vieillissement de la population, à l'augmentation du nombre de divorces et du nombre de célibataires. En conséquence, le nombre de personnes cherchant à se loger a augmenté, alors que les capacités d'accueil du parc de logements ne progressaient pas suffisamment en raison de la faiblesse du niveau de la construction. Le redressement des mises en chantier constaté à partir de 2002 n'a pas été suffisant (notamment parce qu'il a été brutalement interrompu, dès 2008, par le déclenchement de la crise financière internationale) pour atténuer l'impact de cette crise quantitative d'offre de logements.

Outre son insuffisance quantitative, l'offre de logements semble largement inadaptée à la satisfaction de la demande, en raison notamment d'un coût trop élevé (ce que confirment largement les constats établis par la CNAF, pour la seule population des bénéficiaires d'aides personnelles au logement). Si l'on prend le nombre de logements locatifs sociaux mis en chantier chaque année, on constate que la mise en œuvre du plan de cohésion sociale puis du plan de relance a permis de doubler l'effort de construction. Mais cette évolution s'est faite à raison des deux tiers par accroissement du nombre des PLS (de l'ordre de 34 000 mises en chantier en 2009 pour un total de 78 000 logements locatifs sociaux commencés), inaccessibles à plus de 80 % des demandeurs de logements sociaux, alors que, dans le même temps, le nombre des PLAI et des PLUS progressait plus modérément (+12 000 depuis 2002, pour un total de 44 000 en 2009) en raison d'un coût budgétaire à l'unité nettement supérieur.

La difficulté d'application du droit au logement opposable[96] confirme la persistance des problèmes liés à l'accès au logement. En juin 2009, 100 000 recours avaient été déposés au plan national, dont les deux tiers en Île-de-France et 20 % à Paris. Le comité de suivi estime que, globalement, les commissions de médiation

95. Fondation abbé Pierre pour le logement des défavorisés, « L'état du mal-logement en France, rapport annuel 2009 ».

96. Troisième rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, « L'an II du DALO : priorité à la bataille de l'offre », octobre 2009.

assurent leurs missions mais que le respect de l'obligation de résultat en matière de logement reste très inégal : 7 250 ménages prioritaires n'avaient pas reçu d'offre dans le délai légal. L'enjeu principal est toujours de mobiliser l'offre nécessaire pour assurer le relogement, à la fois sous forme de logements sociaux et de logements privés. Le manque de fluidité du passage des dispositifs d'hébergement au logement est régulièrement dénoncé.

L'enquête Logement de 2006 avait d'ailleurs révélé qu'en métropole 2,5 millions de personnes ayant en 2006 un logement personnel déclaraient en avoir été privées au moins une fois dans le passé : 78 % avaient été hébergées par un tiers, 14 % dans un service d'hébergement, 11 % avaient dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation.

Encadré 11

Le droit au logement opposable

La loi du 5 mars 2007 reconnaît un droit au logement opposable et va ainsi au-delà des principes fixés dans les textes internationaux et communautaires. La loi affirme la responsabilité de l'État et des collectivités locales pour garantir ce droit au logement et décrit les modalités de mise en œuvre : les personnes considérées comme prioritaires peuvent saisir une commission de médiation ; en cas d'avis favorable de celle-ci non suivi d'effet, elles peuvent saisir le juge administratif, qui peut ordonner le relogement ou l'accueil en structures adaptées, sous astreinte financière.

Le décret d'application de la loi définit les catégories de personnes qui peuvent intenter une action devant les commissions de médiation depuis janvier 2008. Il s'agit des personnes dépourvues de logement, de celles menacées d'expulsion sans relogement, hébergées temporairement, logées dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux, des ménages ne disposant pas d'un logement décent ou vivant dans un logement trop petit avec enfant mineur, et de ceux avec un enfant ou une personne à charge présentant un handicap. Les autres demandeurs d'un logement social pourront procéder à un recours à partir du 1er janvier 2010.

Un comité de suivi a été créé pour veiller à l'application effective de la loi. En remettant son troisième rapport en novembre 2009, il a insisté sur la nécessité de mobiliser davantage d'offres de logements (104 000 logements financés contre 142 000 programmés dans le plan de cohésion sociale), appartenant au parc social ou au parc privé, en particulier en région parisienne, afin de répondre à la demande des ménages prioritaires. Il indique que près de 100 000 recours ont été déposés, mais que l'obligation de résultat en matière de logement est loin d'être respectée.

Le comité de suivi de la loi DALO a jugé utile de demander au gouvernement le 18 novembre 2009 d'engager les démarches nécessaires afin, entre autres, que l'application du droit de réservation des préfets sur le quart des logements locatifs sociaux soit effective. Il s'est également prononcé pour la mise en œuvre d'un programme de réquisition (hors du logement social) en utilisant les outils juridiques prévus en la matière.

La grande exclusion et les publics « invisibles »

Résumé • Les statistiques publiques appréhendent difficilement la grande exclusion, notamment lorsque les personnes concernées n'ont pas de domicile ou n'ont pas recours aux prestations sociales auxquelles elles auraient droit, ou parce qu'elles sont en situation irrégulière sur le territoire français. Les associations perçoivent, quant à elles, une tendance à l'aggravation des situations de grande exclusion qui pourrait être accentuée par la crise économique. L'action publique en direction de ces publics « invisibles » reste par conséquent très difficile à mettre en œuvre.

Conscient de l'existence de publics « invisibles » pour la statistique publique, l'ONPES s'est efforcé de compléter les informations statistiques disponibles par les données issues de l'activité associative. L'ONPES a également rassemblé et commandité une série de travaux sur le problème spécifique du sans-abrisme, qui permettent d'en esquisser un bilan. Les problèmes des migrants ou de catégories plus spécifiques telles que les Roms sont en revanche restés très peu documentés.

Pour le sans-abrisme, en termes de quantification du phénomène, les données demeurent parcellaires et les deux principales sources statistiques sont les enquêtes de l'INSEE :

- l'enquête Sans domicile de 2001, conduite auprès des adultes francophones utilisant les services d'hébergement et de distribution de repas chauds des agglomérations de plus de 20 000 habitants, avait permis de dénombrer environ 86 000 personnes sans domicile. La prochaine enquête devrait se dérouler en 2012, après une enquête méthodologique réalisée en 2009. Ce caractère parcellaire des données sur le nombre des sans-abri a amené l'ONPES, à la demande du préfet délégué au logement des personnes sans abri ou mal logées, à engager une étude exploratoire sur cette question[97]. Elle conclut à la possibilité de mobiliser différentes méthodes de collecte de l'information sur le sans-abrisme, mais souligne l'intérêt d'améliorer le recensement comme source exhaustive de ce phénomène ;
- l'enquête Logement de 2006 précédemment évoquée.

97. ISÉE, Lefèbvre-Naré F., « Méthodes pour un dénombrement des sans-abri », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.

Encadré 12

Enquête méthodologique sur les sans-abri

À la suite de l'enquête de l'INSEE de 2001 auprès des sans domicile qui utilisaient les services d'hébergement et de distribution de repas chauds, une enquête complémentaire, réalisée en 2002 par l'INED auprès des personnes rencontrées par les maraudes et équipes mobiles de Nantes, Nice et Paris, avait montré que la plus grande partie des personnes dormant dans des lieux impropres à l'habitation (« sans-abri ») avaient été contactées par les enquêteurs dans ces lieux de distribution de nourriture.

Avant de renouveler l'enquête sur les sans domicile en 2012, l'INSEE a souhaité vérifier que cette hypothèse était encore valable et a donc engagé, en lien avec l'INED, l'enquête méthodologique sur les sans-abri 2009 (EMSA 2009). L'enquête EMSA 2009 s'est déroulée entre janvier et mars 2009 à Toulouse, auprès d'un peu plus de 500 personnes.

Même si l'on doit prendre avec précautions les résultats portant sur une seule ville et un petit nombre d'enquêtés, il est ressorti de l'étude qu'enquêter dans les distributions de midi et du soir permettrait de couvrir environ 90 % des sans-abri, et qu'en outre près de 40 % ne pourraient être joints autrement. La méthode de l'enquête de 2001 s'en trouve donc confortée. Intégrer un autre type de services dans la base de sondage de l'enquête SD2012 (petits-déjeuners, accueils ou équipes mobiles) ne permettrait de toucher que 4 à 5 % de sans-abri supplémentaires. Toutefois, les tests de l'enquête SD2001 ainsi que l'enquête menée en 2002 par l'INED sur les services itinérants de Paris, Nice et Nantes avaient révélé les difficultés d'enquêter dans les accueils et auprès des services itinérants, qui pourraient en revanche avoir leur place dans des opérations visant à contrôler la couverture de l'enquête SD2012.

L'enquête EMSA 2009 a fourni des résultats locaux sur l'utilisation des services d'aide, en particulier sur la fréquentation des services par les personnes sans abri et leur intérêt pour de nouveaux services, tels qu'une bagagerie.

En revanche, des éléments plus qualitatifs ont pu être mis en évidence, notamment en ce qui concerne les facteurs explicatifs du sans-abrisme[98]. D'une part, les analyses longitudinales mettent souvent en évidence des ruptures d'ordre personnel (rupture du couple, addiction, problèmes de santé, etc.) dans les parcours individuels. D'autre part, les difficultés d'accès au logement reflètent une situation économique plus générale de pénurie de logements adaptés et à des prix abordables et, dans une certaine mesure, les insuffisances des politiques d'hébergement et d'accès au logement.

Par ailleurs, l'Observatoire du SAMU social de Paris et l'INSERM ont, à la demande de l'ONPES, pour la première fois depuis les années 1990, étudié la santé mentale des adultes sans logement personnel en Île-de-France. Ces travaux montrent une proportion élevée de troubles psychiatriques sévères au sein de cette popu-

98. Voir en particulier le rapport 2007-2008 de l'ONPES et Brousse C., « Devenir sans domicile, le rester : rupture des liens sociaux ou difficultés d'accès au logement ? », *Économie et statistique*, n° 391-392, INSEE, 2006.

lation. La fréquence des troubles psychotiques est dix fois plus importante qu'en population générale et celle des troubles dépressifs quatre fois plus élevée. Près d'un tiers des personnes présentent un trouble psychiatrique sévère. Une personne sur cinq présente un trouble de la personnalité ou du comportement, et plus d'une personne sur dix (13 %) un risque suicidaire moyen ou élevé. Les addictions (dépendance ou consommation régulière) concernent 29 % des sans domicile, une sur cinq est dépendante à l'alcool et 16 % consomment régulièrement du cannabis. Les jeunes sont particulièrement touchés. Parmi les 18-25 ans, quatre sur dix présentent un trouble psychiatrique sévère. Un jeune sur cinq est déjà dépendant de l'alcool, et un quart d'entre eux consomment régulièrement du cannabis. Un quart des personnes sans logement personnel ayant des troubles psychiatriques sévères n'ont jamais eu recours aux soins et près des trois quarts de celles ayant eu un contact antérieur avec le système de soins n'étaient plus suivies au moment de l'enquête[99].

Plus souvent que les autres citoyens européens, lorsqu'ils sont interrogés sur les causes du sans-abrisme, les Français invoquent néanmoins les explications structurelles (situation des marchés de l'emploi et du logement) et moins souvent des explications personnelles (notamment les addictions à la drogue et à l'alcool)[100]. Cette opinion, malgré les résultats précédemment présentés, est cohérente avec les difficultés de logement particulières à la France.

Enfin, l'exclusion liée au logement traduit en partie l'échec d'autres politiques publiques : politique pénitentiaire, politique d'immigration, prise en charge des problèmes de santé mentale, etc. Plusieurs problématiques spécifiques sont ainsi régulièrement identifiées parmi les sans-abri, telles que les femmes victimes de violence, les jeunes adultes sortant d'un dispositif d'accueil de l'aide sociale à l'enfance, les sortants d'hôpital et les sortants de prison.

Pourtant les pouvoirs publics ont déployé des mesures depuis quelques années qui se sont traduites en particulier par :

- un accroissement des crédits alloués au dispositif d'hébergement et de logement adapté ou temporaire à caractère généraliste (hors dispositifs pour les demandeurs d'asile et les réfugiés) : de 600 millions d'euros en 2000 à 1,15 milliard d'euros en 2008. Des moyens supplémentaires ont été, en outre, mobilisés dans le cadre du plan de relance ;
- une diversification des solutions d'hébergement et de logement temporaire ou adapté : création des pensions de famille/« maisons-relais », ou de nouvelles formules de logement temporaire (sous-location, bail glissant, intermédiations locative) ;
- un renouvellement de l'engagement de lutter contre le sans-abrisme, notamment à compter de l'hiver 2006-2007 marqué par les campements des Enfants de Don Quichotte. La mise en place d'un droit au logement opposable par la loi du 5 mars 2007 témoigne de la volonté très forte du législateur de renforcer la

99. INSERM/SAMU social, « La santé mentale des personnes sans logement en Île-de-France », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.
100. *Eurobaromètre spécial,* n° 279, « Poverty and exclusion », 2007.

lutte contre l'exclusion liée au logement. Après que le Premier ministre eut chargé fin 2007 Étienne Pinte d'une mission sur l'hébergement et le logement des personnes sans abri ou mal logées, les propositions du député des Yvelines ont constitué les principaux axes d'un « chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans abri ou mal logées », mis en œuvre sous l'autorité d'un délégué général.

Ces mesures s'inscrivent néanmoins dans le cadre global précédemment évoqué de pénurie de logements, qui rend très difficile toute mise en œuvre d'une logique visant à une continuité entre hébergement et logement ordinaire.

Aussi aucune inflexion de tendance n'a-t-elle été observée dans les signaux recueillis en 2009 :

- Des demandes d'hébergement non satisfaites. L'Observatoire national du 115 a procédé à des enquêtes qui ont montré que, sur un jour donné, plusieurs centaines d'appelants n'obtenaient pas satisfaction par manque de places disponibles[101]. Pourtant de nombreuses personnes sans domicile renoncent d'emblée à appeler le 115 : un quart des personnes interrogées dans l'enquête des équipes de maraude ne l'avaient jamais appelé et 40 % peu fréquemment. Une autre enquête menée en région lyonnaise par la MRIE en janvier 2009 estimait que 75 % des personnes n'appellent pas ou plus le 115[102]. Par ailleurs, la gestion saisonnière des places d'hébergement ne permet pas de répondre aux besoins exprimés tout au long de l'année.
- Une offre d'hébergement inadaptée. Selon une enquête mobilisant les équipes de maraude de la Croix-Rouge française, la Fondation de l'Armée du salut, l'Ordre de Malte, les Restos du cœur, le SAMU social de Paris[103], le dispositif d'accueil et d'hébergement reste globalement non adapté aux attentes des sans-abri. Concernant les centres d'hébergement d'urgence, les sans-abri critiquent le manque d'intimité (52 %), leur inadaptation au repos (46 %), le défaut d'hygiène (38 %) et le manque de sécurité (38 %). L'enquête de la MRIE révèle des critiques similaires et dénonce un dispositif complexe et lacunaire.

101. http://www.fnars.org/index.php/lobservatoire-national-115/statistiques/367-statistiques-115/1000-resultats-de-lenquete-flash-du-19-decembre-2007

102. MRIE, « Connaissance des personnes sans logement ou hébergement fixe dans l'agglomération lyonnaise », janvier 2009.

103. Enquête réalisée en mars 2009 dans le cadre du Chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées :
http://www.gouvernement.fr/gouvernement/les-publications-du-chantier-national-prioritaire

Encadré 13

La pauvreté des femmes qui recourent à l'assistance

Pour compléter l'approche statistique des situations de pauvreté développée dans les parties précédentes, l'ONPES a choisi de reproduire ici les différentes figures de la pauvreté féminine décrites par le Secours catholique dans son dernier rapport statistique 2008. Les femmes restent surreprésentées parmi les personnes pauvres : 14 % contre 13 % pour la population totale en 2007. Dans son rapport statistique 2008, le Secours catholique a décrit les différentes formes de pauvreté des femmes en distinguant cinq catégories :

- les jeunes précaires (6 % des femmes accueillies par le Secours catholique en 2008) : « des filles, parfois très jeunes, qui se retrouvent à la rue : sans parents ou ayant rompu avec eux, parfois à la suite de violences familiales, sans toit, sans ressources, elles se manifestent peu, et pas de manière suivie, auprès de services sociaux et des associations » ;
- les jeunes mères (27 %) : « sur bien des points, ces jeunes femmes portent des traces de précarité qui les rapprochent du type précédent, mais la présence d'enfants change radicalement leur situation. D'un côté, celle-ci s'améliore dans le domaine du logement, des ressources, de l'intervention des acteurs sociaux et associatifs, mais de l'autre côté, elle a tendance à s'installer dans la durée » ;
- les femmes en couple avec enfant(s) (17 %) : « ce type de pauvreté n'est pas proprement féminin, il est celui des couples (…). Leurs difficultés sont directement liées au travail pauvre, qui ne permet pas de faire face aux imprévus : tout accident de la vie met ces familles en grande difficulté, qu'il concerne la santé, l'emploi ou des biens (comme la voiture) qui sont indispensables en milieu rural, mais aussi des frais imprévus (banque, impôts), parfois dus à des erreurs ou à des retards » ;
- les mères seules plus âgées (20 %) : alors qu'elles vivent toujours ou presque en logement stable, « elles sont souvent très éloignées de l'emploi, surtout inactives (…). Leur inactivité est souvent, et de façon caractéristique, due à une incapacité liée à la santé : handicap, maladie physique ou psychique. Parmi les circonstances expliquant le recours au Secours catholique, la séparation du couple vient en tête, mais n'est pas typique de ce groupe » ;
- les femmes sans enfants (30 %) : la moitié environ de ce groupe a au moins 50 ans ; « un peu comme les couples avec enfant(s), ces femmes semblent, sur le plan du logement et des ressources, mieux loties que les autres, mais souvent leur situation s'est récemment dégradée sur le plan familial, professionnel ou de la santé. Dans une situation déjà fragile, elles ne peuvent plus faire face seules. Le décès du conjoint, en particulier, peut provoquer une forte réduction des ressources ».

Depuis longtemps, les femmes âgées isolées constituent une figure représentative de la pauvreté et plus particulièrement de la féminisation de la pauvreté. On constate encore aujourd'hui les effets des modes de vie des années 1950 et 1960, où les femmes étaient privées de carrières réelles et de travail qualifiant. En 2007, le taux de pauvreté des femmes âgées de 75 ans et plus était nettement supérieur à celui des personnes âgées en général (13,4 % contre 10,6 %) et sa réduction fait partie des engagements officiels du gouvernement. L'enquête auprès des femmes âgées pauvres, commanditée par l'ONPES, confirme cet impact durable des modèles sociaux et des rapports hommes/femmes, et met en lumière les différentes formes d'exclusion auxquelles sont confrontées les femmes âgées pauvres[104]. Pour les femmes un peu plus jeunes, la situation relative est meilleure dans la mesure où celles qui arrivent aujourd'hui à l'âge de la retraite peuvent revendiquer des carrières plus complètes et où les durées de veuvage sont plus courtes que pour les générations précédentes[105]. À l'avenir, en revanche, les femmes devraient être touchées comme les hommes par les réformes des retraites.

104. Campéon A., Chauvin K., Delaune F., « Les femmes âgées en situation de pauvreté », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.
105. Augris N., Bac C., « Évolution de la pauvreté des personnes âgées et minimum vieillesse », *Retraite et société*, n° 56, CNAV, janvier 2009.

Encadré 14

La pauvreté des personnes âgées

Après une longue période de progression plus rapide que celle des actifs, le niveau de vie des retraités s'est maintenu depuis dix ans à peu près au même niveau que celui des actifs, tout en progressant régulièrement, du fait de l'augmentation des pensions au fil des générations et en dépit de l'indexation des pensions sur les prix.

Le taux de pauvreté des personnes âgées s'est stabilisé depuis le milieu des années 1990 autour de 10 %, soit un niveau inférieur à la moyenne nationale, la pauvreté se déplaçant sur les plus jeunes générations. Cette stabilisation a signifié une interruption dans le mouvement de baisse observé au cours des dernières décennies. La pauvreté des personnes âgées avait plutôt tendance à être surestimée en raison d'une prise en compte insuffisante de leur patrimoine.

Pourtant, pendant les années 2000, les minima n'étaient pas suffisants pour sortir les personnes âgées de la pauvreté. Le montant du minimum contributif, qui est désormais revalorisé régulièrement pour correspondre à 85 % du Smic net, reste inférieur au seuil de pauvreté pour une personne seule (645 euros pour le montant majoré au 1er avril 2009). De même, les barèmes du minimum vieillesse se sont situés en permanence sous le seuil de pauvreté à 60 %. C'est l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement a décidé d'une hausse du montant de cette allocation de 25 % d'ici 2012 pour les personnes seules. Dans son principe, le minimum vieillesse reste toutefois indexé sur l'inflation, alors que le taux de pauvreté monétaire évolue en fonction du revenu médian.

Dans ce contexte, les inquiétudes relatives à la pauvreté des personnes âgées s'expriment essentiellement pour l'avenir. En effet, les réformes des retraites de 1993 et 2003 devraient se traduire par une baisse progressive des taux de remplacement. L'effet « mécanique » de ces réformes se conjugue à la détérioration des conditions sur le marché du travail pour les jeunes générations. Plusieurs études permettent de comparer les droits acquis pour la retraite à 30 ans et 35 ans par les jeunes générations (1966 et 1970), avec ceux des générations plus anciennes (1950 et suivantes)[106]. Il en ressort que, au fil des générations, l'entrée dans la vie active est devenue globalement plus tardive et, surtout pour les moins diplômés, plus difficile. Il en résulte une baisse de la durée d'emploi cumulée avant 30 ans de 2,6 années en moyenne entre les générations nées entre 1934 et 1943 et celles nées entre 1964 et 1973. Cette évolution se traduit dans les droits à la retraite accumulés avant 30 ans, particulièrement faibles pour les moins qualifiés.

Dans les projections présentées par la Commission européenne, le Comité de politique économique et le sous-groupe « indicateurs » du Comité de la protection sociale, le ratio pension moyenne/salaire moyen passe de 63 % en 2007 à 48 % en 2060, soit une baisse de 25 %[107], et le taux de remplacement net diminue de 17 % entre 2006 et 2046[108].

La crise économique actuelle, en ce qu'elle n'affecte pas dans l'immédiat les revenus de remplacement, devrait relativement moins toucher les personnes âgées que d'autres catégories de la population. C'est plus à terme que la dégradation de la situation du marché du travail pourrait affecter le niveau des retraites.

106. Bontout O., Brun A., Rapoport B., « Les droits à la retraite des jeunes générations », *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 10, DREES, octobre 2009.
107. Commission européenne/EPC, *The 2009 Ageing Report : Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, avril 2009.
108. CPS/ISG, *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates*, juillet 2009.

Les outils de l'observation sociale se sont améliorés, mais restent perfectibles

Depuis la fin des années 1990, la connaissance de la pauvreté a été partagée et enrichie

Résumé • Par rapport aux objectifs en matière d'observation sociale fixés par la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions, les dix ans écoulés ont permis de progresser dans les recherches et le développement d'outils de mesure de la pauvreté. Aujourd'hui, des dimensions nouvelles s'imposent. Toutefois, la coordination avec l'observation territoriale, d'une part, et l'observation sectorielle, d'autre part, reste insuffisante.

Ainsi que l'ont relevé les intervenants lors du colloque organisé par l'ONPES, les outils et méthodes de l'observation sociale ont connu une évolution importante au cours des dix dernières années. Les progrès enregistrés correspondent en majorité aux ambitions ayant régi la création de l'ONPES en 1998.

Une connaissance élaborée en commun et partagée

L'une des difficultés identifiées à la fin des années 1990 était le clivage dans l'appréhension de la pauvreté, en particulier entre les administrations productrices d'études et de statistiques et le monde associatif. La composition même de l'ONPES vise à pallier cette lacune en associant les administrations de l'État, des personnalités qualifiées et des représentants du monde de la recherche.

En outre, les travaux de l'ONPES tiennent compte des sources associatives. À titre d'illustration, dès son premier rapport publié en 2000, l'ONPES a analysé les données collectées par quelques grandes associations (le Secours catholique, Médecins du monde, l'Observatoire du SAMU social, la FAPIL, la Fondation abbé Pierre, la FNARS) et a pu constater que celles-ci lui permettaient notamment de mieux cerner les caractéristiques des populations en très grande difficulté qui souvent ne sont repérées et connues que par les acteurs de terrain. L'ONPES s'inspire également des données associatives pour améliorer les outils méthodologiques officiels, comme en témoignent les travaux en vue de la construction d'indicateurs d'alerte par exemple.

Par ailleurs, l'ONPES s'est efforcé d'enrichir les données statistiques en entretenant des liens étroits avec le monde de la recherche et en faisant réaliser des travaux d'étude, de recherche et d'évaluation quantitative et qualitative.

La participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration de la connaissance sur la pauvreté demeure en revanche un enjeu pour l'avenir et fait l'objet du troisième chapitre de ce rapport.

Enfin, l'ONPES s'est efforcé de placer ses travaux dans une perspective européenne et internationale. Cet effort s'est notamment traduit par la décision de retenir

parmi ses onze indicateurs centraux le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du revenu médian, qui correspond à l'un des indicateurs de Laeken[109].

Une approche multidimensionnelle et longitudinale de la pauvreté

Les limites des indicateurs de pauvreté monétaire ayant été mises en évidence à de nombreuses reprises, l'ONPES, comme indiqué plus haut, a décidé de retenir une batterie de onze indicateurs rendant compte de l'évolution de la pauvreté dans ses différentes dimensions et des multiples facettes de l'exclusion sociale.

Ce choix correspond à la volonté d'impliquer tous les départements ministériels dans la lutte contre la pauvreté. Cette volonté était manifeste dès la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions et a été confirmée par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, qui a conduit en particulier à la création du document de politique transversale sur l'inclusion.

Au total, on peut considérer que l'approche multidimensionnelle de la pauvreté fait désormais consensus, tant au niveau communautaire, comme en témoigne la liste des indicateurs de Laeken, qu'au niveau national. Ainsi, dans la période récente, l'objectif gouvernemental de réduction de la pauvreté a été enrichi par une série d'indicateurs suivis dans le tableau de bord créé par le décret du 20 mai 2009.

Par ailleurs, l'importance de ne pas seulement observer la pauvreté à un moment donné mais de prendre en compte les trajectoires individuelles a été soulignée à de nombreuses reprises. Cette dimension de la pauvreté est appréhendée en partie par l'observation de la persistance (indicateur de persistance des allocataires du RMI ; analyse des entrées et des sorties) et de la récurrence de la pauvreté. En particulier, l'ONPES a consacré une partie du rapport 2007-2008 à l'analyse de trois types de trajectoires : les bénéficiaires de minima sociaux, les jeunes sans qualification et les personnes sans domicile.

Toutes les parties prenantes s'accordent sur l'importance de continuer à enrichir les données permettant de prendre en compte les dynamiques individuelles. Les causalités de la pauvreté pourraient ainsi être mieux identifiées.

Enfin, les indicateurs eux-mêmes ont été améliorés, à l'instar de la mise en place de EU-SILC, de la construction de l'indicateur des travailleurs pauvres ou de la meilleure prise en compte des prestations sociales et des revenus financiers dans l'enquête des revenus fiscaux de l'INSEE.

109. En décembre 2001, le Conseil européen réuni à Laeken, aux Pays-Bas, a approuvé un ensemble de 18 indicateurs communs dans le domaine de l'inclusion sociale pour permettre de suivre de façon comparable les progrès des États membres dans l'accomplissement des objectifs communautaires.

Encadré 15

Enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC)

Les statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC – *Social Inclusion and Living Conditions*) sont la principale source utilisée pour établir des indicateurs comparables en matière de cohésion sociale. Ceux-ci servent au suivi des politiques à l'échelle de l'UE, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Des microdonnées multidimensionnelles, actualisées et comparables, sur le revenu, la pauvreté, l'exclusion sociale et les conditions de vie, sont collectées chaque année : des données transversales (portant sur une période ou un moment précis) et des données longitudinales (relatives aux évolutions à l'échelle de l'individu, observées périodiquement, généralement sur une période de quatre ans).

Le projet EU-SILC a été lancé une première fois en 2003, au titre d'un accord informel conclu entre six pays de l'UE-15 plus la Norvège, puis relancé en 2004, en vertu d'un règlement applicable dans douze pays de l'UE-15 (Belgique, Danemark, Grèce, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Autriche, Portugal, Finlande et Suède), ainsi qu'en Estonie, en Norvège et en Islande. Les autres pays de l'UE-25 ont adopté cet instrument en 2005, et la Bulgarie, la Roumanie, la Turquie et la Suisse, en 2006.

Ces statistiques s'intéressent essentiellement aux revenus et aux conditions de vie. Les composantes détaillées du revenu sont collectées au niveau individuel, ou au niveau du ménage selon sa nature. En outre, des informations sont recueillies dans les domaines de l'exclusion sociale, du logement, du travail, de l'éducation et de la santé.

Le projet EU-SILC repose non plus sur une enquête commune, comme son prédécesseur le PCM (panel communautaire des ménages), mais sur l'idée d'un cadre commun. Ce cadre commun définit les listes harmonisées recensant les variables cibles primaires (annuelles) et secondaires (tous les quatre ans ou selon une moindre fréquence) à transmettre à Eurostat ; les lignes directrices et les procédures communes ; les concepts communs (ménage et revenu) et les nomenclatures visant à optimiser la comparabilité des informations produites. En France, EU-SILC correspond à l'enquête SRCV.

Une coordination insuffisante avec l'observation territoriale et sectorielle

L'ONPES s'est efforcé de rendre compte de la dimension territoriale de la pauvreté, en s'appuyant sur la déclinaison locale des données statistiques nationales, mais aussi sur les études produites par des observatoires locaux tels que la MRIE en Rhône-Alpes et la MIPES en Île-de-France. En particulier, les territoires de pauvreté en France ont été analysés dans le rapport 2001-2002, puis dans le rapport 2005-2006.

Cependant, l'ONPES est confronté, tout comme les administrations de l'État en général, au défi de l'observation des politiques sociales décentralisées. La décentralisation du RMI par la loi du 18 décembre 2003 a été à cet égard emblématique puisqu'elle a mis en lumière la nécessité d'assurer une remontée d'informations vers l'échelon central, dans un cadre harmonisé. L'enjeu n'est pas seulement de rendre possible l'observation sociale au niveau national, mais aussi, *in fine*, d'éclairer la décision publique pour adapter le dispositif et lutter contre les inégalités territoriales jugées illégitimes.

Le rôle de l'ONPES à cet égard est ambigu puisque la loi exige qu'il contribue au développement de la connaissance « en liaison » avec les organismes locaux, sans lui accorder de compétence de coordination de l'observation sociale en France. La production de données et de nouveaux outils au niveau local est susceptible de proliférer dans ce contexte, ainsi qu'en témoigne la proposition par l'UNCCAS, en septembre 2009, de nouveaux indicateurs pour la connaissance locale de la pauvreté[110].

De même, des observatoires plus sectoriels, par exemple l'Observatoire des zones urbaines sensibles, coexistent aux côtés de l'ONPES sans que la coordination des travaux soit formellement assurée.

Les analyses des mécanismes de création et de persistance de la pauvreté se sont affinées

Résumé • Les travaux de l'ONPES et de ses partenaires au cours des dix dernières années ont permis progressivement de dépasser les clivages qui existaient entre observation de l'évolution de la pauvreté, d'une part, et analyse de la conjoncture économique, de la situation de l'emploi et de la redistribution assurée par les prestations sociales, d'autre part.

Le contexte, lors de la création de l'ONPES, était marqué par la persistance de la pauvreté, alors que la conjoncture économique était favorable. Les analyses de production de la pauvreté étaient alors considérées comme insuffisantes, dans la mesure où elles ne permettaient pas d'établir le lien entre pauvreté et d'autres paramètres tels que croissance économique, emploi, protection sociale. Ce sont ces clivages dans la connaissance que l'ONPES s'est efforcé de dépasser dans ses rapports successifs produits au cours de la dernière décennie[111].

Cette partie reprend partiellement des observations déjà présentées dans d'autres sections de ce rapport, mais pour les mettre en perspective sous l'angle de l'analyse rétrospective de l'observation sociale au cours de la dernière décennie.

Pauvreté, croissance économique et emploi. Le premier rapport de l'ONPES a mis en évidence le décalage temporel de l'impact sur la pauvreté de l'amélioration de la conjoncture économique et de la situation du marché du travail. Ainsi, ce n'est qu'en 2000 que le nombre de bénéficiaires de minima sociaux a commencé à baisser, parallèlement à la diminution du nombre de chômeurs de longue durée qui, placés en queue de la file d'attente des demandeurs d'emploi, accédaient enfin à nouveau au marché du travail.

110. UNCCAS, *Le guide de l'UNCCAS sur les indicateurs de pauvreté*, septembre 2009.

111. Pour une analyse critique complète des rapports et travaux de l'ONPES sur dix ans, voir : Barbier J.-C., Colomb F., « L'ONPES : connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale en France (1998-2008) », Les Travaux de l'ONPES 2009-2010.

Après avoir relevé ce décalage temporel, l'ONPES s'est attaché, dès le rapport 2001-2002, à analyser plus finement les liens entre pauvreté et emploi en mettant en évidence trois réalités : le chômage n'est pas la seule cause de la pauvreté ; les sorties du chômage au cours d'une année ne sont souvent que temporaires ; l'emploi ne protège pas toujours de la pauvreté. Dans le rapport 2005-2006, l'ONPES a décrit le *continuum* de situations qui caractérise l'insertion sur le marché du travail : une grande partie des personnes les plus en difficulté cumulant la perception de minima sociaux et la recherche d'emploi, d'autres encore alternant périodes de travail et chômage.

L'ONPES a ainsi contribué à la prise de conscience du phénomène des travailleurs pauvres, c'est-à-dire des personnes actives pendant plus de la moitié de l'année et se trouvant pourtant en situation de pauvreté. Il insiste, dans son rapport 2007-2008, sur l'augmentation du nombre de personnes concernées : +7 % entre 2003 et 2006.

Depuis la fin des années 2000, cette analyse s'est enrichie de la distinction entre travailleurs économiquement pauvres et travailleurs pauvres, des catégories qui ne se recoupent pas tout à fait. Les premiers reçoivent des revenus d'activité inférieurs au seuil de pauvreté, mais peuvent vivre par ailleurs dans un ménage non pauvre (notamment des femmes travaillant à temps partiel vivant avec un conjoint disposant de revenus supérieurs) ; les seconds peuvent bénéficier de revenus d'activité supérieurs au seuil de pauvreté, mais être considérés comme pauvres en raison de la composition de leur ménage.

Pauvreté et transferts sociaux. Le rapport 2003-2004 de l'ONPES a mis en exergue le rôle des transferts sociaux dans la réduction de la pauvreté. Ainsi, en 2007, le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du revenu médian était en France de 25 % avant prise en compte des transferts sociaux et de 13,4 % après redistribution. En moyenne, dans l'Union européenne, les transferts permettaient de réduire le taux de pauvreté de 40 % et son intensité de 30 %.

Des travaux ont été par ailleurs conduits récemment, au niveau national et en comparaison internationale[112], sur le rôle des prestations en nature dans la réduction de la pauvreté et des inégalités. Il en ressort que les services publics dont bénéficient les ménages (santé, éducation, logement social) réduisent sensiblement les inégalités, en particulier en bas de la distribution des revenus. En effet, ces services sont répartis de manière relativement uniforme dans l'ensemble de la population, si bien qu'ils représentent une part plus importante des ressources des ménages au bas de l'échelle des revenus qu'à son sommet. Les évaluations restent toutefois fragiles (il est délicat d'individualiser le coût d'une prestation fournie en nature) et l'ONPES n'a pas encore intégré ces travaux dans ses analyses.

112. Le Laidier S., « Les transferts en nature atténuent les inégalités de revenus », INSEE première, n° 1264, novembre 2009 ; Marical F., « En quoi la prise en compte des transferts liés à la santé modifie-t-elle l'appréciation du niveau de vie ? », INSEE, France, portrait social, 2007 ; INSEE, France, portrait social, 2009 ; OCDE, Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, 2008.

La crise économique a conduit à remettre l'accent récemment sur le rôle des transferts sociaux dans la lutte contre la pauvreté. Ainsi, le rôle d'amortisseur social joué par les prestations sociales, en particulier les allocations chômage, a, malgré les différentes mesures prises depuis le début des années 1990 visant à réduire les dépenses en matière d'indemnisation du chômage, été reconnu unanimement et souligné notamment par les institutions européennes. Au niveau national, la crise a suscité des débats sur la place du RSA, nouvellement créé, en matière de lutte contre la pauvreté, notamment sur l'effet contracyclique potentiel du RSA activité.

Pauvreté et inégalités. L'ONPES a régulièrement rappelé que le taux de pauvreté relative était également une mesure des inégalités relatives des revenus. Ce taux ne reflète donc pas automatiquement l'évolution, en valeur absolue, du niveau de vie des personnes en situation de pauvreté. Entre 1997 et 2000, par exemple, le revenu des ménages pauvres a progressé de façon parallèle à celui du revenu médian, de 3 % environ, ce qui s'est traduit *in fine* par une stagnation du taux de pauvreté monétaire. Dans la période récente, la baisse du taux de pauvreté monétaire en 2008 et 2009, projetée par la DREES, tiendrait non seulement à la progression du pouvoir d'achat des ménages pauvres, mais aussi au ralentissement de la croissance du revenu médian.

Ce choix d'un indicateur de pauvreté relative correspond à l'approche privilégiée au sein de l'Union européenne : le seuil de pauvreté est conçu comme un minimum « social » de participation à la communauté nationale, qui doit donc suivre l'évolution de la société[113]. Autrement dit, l'objectif de cohésion sociale prévaut sur celui d'une simple augmentation du niveau de vie des personnes en situation de pauvreté. Un autre avantage du taux de pauvreté relative consiste à pouvoir établir des comparaisons entre pays, même s'il faut garder à l'esprit les écarts, parfois considérables, entre seuils de pauvreté nationaux que cet exercice implique.

D'autres pays ont choisi de retenir une approche de la pauvreté différente. Les États-Unis, en particulier, calculent un seuil de pauvreté absolue, correspondant en quelque sorte à un minimum de survie tenant compte des besoins de subsistance. L'administration fédérale met ainsi périodiquement à jour des « seuils de pauvreté » pour chaque type de famille.

Le choix entre pauvreté absolue et pauvreté relative n'est cependant pas aussi clivé que dans cette présentation schématique. En effet, la France et l'Union européenne, conscientes des atouts et des limites de l'indicateur de pauvreté monétaire, ont également retenu dans leur batterie d'indicateurs respective des indicateurs relevant de la pauvreté absolue. Il en est ainsi dans une certaine mesure du taux de pauvreté en conditions de vie, qui mesure les privations matérielles auxquelles sont confrontés les ménages.

113. Il s'agit bien d'une participation à la communauté nationale, puisque les seuils de pauvreté restent définis au niveau national, c'est-à-dire en fonction des revenus médians nationaux.

En outre, les initiatives en faveur d'une mesure « plus absolue » de la pauvreté émergent périodiquement. Le choix par le gouvernement de faire incarner l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté par le taux de pauvreté ancré dans le temps reflète cette tendance. Ce type de réflexion rejoint aussi la préoccupation exprimée par des réseaux associatifs tels qu'EAPN d'évaluer le caractère adéquat des minima sociaux des différents pays européens afin qu'un niveau de vie « digne » soit garanti à tous les citoyens européens.

Pauvreté et accès aux droits fondamentaux. Les missions de l'ONPES ne se limitent pas à l'observation de la pauvreté monétaire. Elles s'étendent à l'observation des phénomènes d'exclusion sociale. Dès son premier rapport, l'ONPES évoquait parmi les principales problématiques l'accès aux droits fondamentaux. Des analyses sectorielles ont été conduites tout au long de la décennie pour mettre en évidence les difficultés d'accès à l'emploi, à la santé, au logement, à l'éducation et aux services financiers de base. Ces analyses ont été conjuguées à des études plus transversales, consacrées au problème du non-recours aux droits, à l'émergence de conditionnalités fortes ou à l'introduction de la notion d'opposabilité des droits (voir en particulier le rapport 2007-2008).

Représentations de la pauvreté. Dans ses trois premiers rapports, l'ONPES a accordé une place particulière aux représentations sociales de la pauvreté, en décryptant des enquêtes barométriques d'opinion, articles de presse, discours politiques, entretiens avec les responsables associatifs. Il en était ressorti que, dans la presse, l'importance de la place accordée à la pauvreté variait en fonction de la conjoncture économique. Dans l'opinion publique, la sévérité à l'égard des personnes en situation de pauvreté fluctuait également en fonction de la situation économique : la responsabilité individuelle était plus fréquemment mise en cause quand la conjoncture s'améliorait. Les responsables politiques avaient tendance, dans leurs discours, à dessiner une frontière entre une pauvreté illégitime, inquiétante, et une pauvreté légitime, honorable, celle du travailleur victime d'une société inégalitaire ou injuste.

Les tendances récentes ont montré que ces observations étaient toujours valides. Ainsi, la crise économique a atténué la sévérité de l'opinion publique vis-à-vis des personnes sans emploi et des allocataires des minima sociaux, et les médias se sont à nouveau saisis du thème de la paupérisation.

L'analyse des représentations est apparue importante dès le début de la décennie, dans la mesure où celles-ci peuvent déterminer des orientations différentes dans les politiques de lutte contre la pauvreté (place accordée aux politiques d'activation en particulier), ainsi que les comportements des personnes en situation de pauvreté (notamment le non-recours à une prestation en raison de la crainte de la stigmatisation).

Des populations rarement identifiées dans l'observation de la pauvreté : les enfants et les migrants. Les enfants et les migrants, bien que particulièrement touchés par la pauvreté, sont rarement identifiés en tant que tels dans l'observation de la pauvreté.

En ce qui concerne les enfants, il existe bien en France une prise de conscience de l'existence et de la gravité du phénomène des enfants pauvres (rapport du CERC 2004). Mais l'approche dominante reste celle de la famille ou du ménage : la pauvreté monétaire est mesurée au niveau du ménage, les prestations sociales sont destinées aux familles, etc. Ce choix ne tient pas à une défaillance du système statistique, mais plutôt à la construction universaliste des politiques familiales[114] et à la volonté de ne pas distinguer la situation des enfants de celle du reste de la famille. Il tient aussi au fait que, dans une conception libérale anglo-saxonne, la pauvreté des enfants apparaît illégitime, alors que celle des adultes peut être interprétée en termes de comportements individuels. La situation en France contraste avec l'attention particulière portée à la pauvreté des enfants par les organisations internationales et les institutions communautaires.

La faiblesse des travaux sur les migrants reflète en premier lieu les limites des données statistiques. Les statistiques disponibles n'appréhendent généralement pas les personnes en situation irrégulière. L'enquête consacrée par l'INSEE en 2001 aux sans domicile, par exemple, a exclu de son champ les personnes non francophones, tout en les dénombrant, mais a inclus les francophones en situation irrégulière. Il a fallu attendre le début des années 1990 pour que l'on puisse disposer de données statistiques permettant d'appréhender la situation des enfants d'immigrés. En revanche, la DREES a conduit récemment une enquête auprès des bénéficiaires de l'aide médicale d'État[115].

De même, l'enquête menée par la DREES en 2006 permet pour la première fois d'informer sur le poids au sein des principaux minima sociaux (RMI, ASS API) des immigrés et des descendants d'immigrés comparativement aux Français d'origine. Elle permet de renseigner, pour les allocataires du RMI, sur le rôle joué par l'accompagnement et sur leur devenir à la sortie de ce minima[116]. Elle rappelle que, parmi les actifs (France métropolitaine), on comptait 2,5 millions d'immigrés et 4,3 millions de descendants d'immigrés en 2008, représentant respectivement 9 % et 15 % de la population active, la proportion d'immigrés dans la population active restant stable depuis une trentaine d'années. Elle montre également que les immigrés (hors Europe des 15) sont plus pauvres que les Français d'origine, mais surtout qu'ils sont trois fois plus présents dans ces minima que dans la population en âge de travailler. Elle indique également que les immigrés allocataires de l'ASS et du RMI, quelle que soit leur origine, déclarent accéder moins souvent que les Français d'origine à certains droits comme la santé, le logement, l'alimentation ou l'habillement. À caractéristiques comparables en termes de genre, d'âge, de diplôme et d'ancienneté dans le RMI, on note peu de différences concernant l'accompagne-

114. Legros M., *Lutte contre la pauvreté des enfants et promotion de l'inclusion sociale des enfants : une étude sur les politiques nationales*, Réseau européen des experts indépendants sur l'inclusion sociale, mai 2007.
115. Boisguérin B., Haury B., « Les bénéficiaires de l'AME en contact avec le système de soins », *Études et Résultats*, n° 645, DREES, juillet 2008.
116. Gelot D., Minni C., « Présence des personnes d'origine étrangère dans les minima sociaux et retour à l'emploi », *Politique familiale et sociale*, mars 2010.

ment, l'occupation d'un emploi, la sortie du dispositif et la sortie vers l'emploi selon l'origine géographique des allocataires.

Tableau 17
Taux de pauvreté selon l'origine géographique (en %)

	2002	2005
Français d'origine	11	11
Immigrés	20	21
dont Maghreb	*34*	*40*
Afrique	*35*	*41*
Europe des 15	*11*	*11*
Autres pays d'Europe	*26*	*27*
Autres	*34*	*37*
Ensemble	12,0	12,1

Lecture : 34 % des immigrés nés au Maghreb vivent dans un ménage pauvre.
Concept : Est considéré comme pauvre un individu appartenant à un ménage dont l'ensemble des revenus est inférieur à 60 % du revenu médian de l'ensemble des ménages.
Source : Enquête Revenus fiscaux 2002 et 2005 à méthodologie constante.

La connaissance lacunaire de cette population est d'autant plus problématique que les migrants sont généralement confrontés à un cumul de difficultés sociales mis en évidence par les données associatives (pauvreté monétaire et difficultés d'accès à l'emploi, au logement, à la santé). On peut noter à cet égard qu'une attention particulière devrait être accordée à la situation sociale des migrants au niveau communautaire, le Comité de la protection sociale ayant prévu dans son programme de travail d'approfondir cette problématique. En décembre 2007, le Conseil Emploi, politique, santé et consommateurs avait déjà adopté des conclusions sur la santé des migrants, et Médecins du monde attire régulièrement l'attention des pouvoirs publics et de l'opinion publique sur les difficultés d'accès aux soins renforcées pour ces personnes[117].

Dix ans après l'adoption de la stratégie de Lisbonne, l'objectif de « donner un élan décisif à l'éradication de la pauvreté » est-il toujours d'actualité ?

Au sommet de Lisbonne de mars 2000, les chefs d'État et de gouvernement avaient pris l'engagement suivant : « Il est inacceptable que, dans l'Union, tant de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et soient touchées par l'exclusion sociale. Il faut prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté en fixant des objectifs pour 2010. » Revenant sur cette clause de rendez-vous, le Conseil et le Parlement européens ont décidé, le 22 octobre 2008,

117. Voir travaux de l'Observatoire européen de Médecins du monde, www.medecinsdumonde.org

de faire de 2010 l'année européenne de lutte contre la pauvreté et contre les exclusions. Cet événement constitue une occasion de dresser un bilan de dix ans de lutte contre la pauvreté dans l'Union européenne, sachant qu'en l'absence de données statistiques récentes les effets de la crise ne pourront pas être intégrés à l'analyse.

En dépit des engagements, la pauvreté monétaire a stagné au cours des dix dernières années

Résumé • Pour atteindre l'objectif fixé par les chefs d'État et de gouvernement de donner un élan décisif à l'éradication de la pauvreté d'ici 2010, les approches communautaires de la lutte contre la pauvreté ont été redéfinies à plusieurs reprises au cours des années 2000. La priorité au retour à l'emploi est restée au cœur des différentes stratégies. Cependant, la pauvreté monétaire a globalement stagné dans l'Union européenne sur la période récente. Dans les nouveaux États membres, l'augmentation générale du niveau de vie engendrée par une croissance économique soutenue n'a pas permis de combler l'écart de niveau de vie avec les anciens États membres. Il est probable que ces écarts se creusent à nouveau sous l'effet de la crise économique actuelle.

Des infléchissements successifs au cours des années 2000 dans l'approche communautaire de la lutte contre la pauvreté

Si, pour suivre simplement l'évolution de la pauvreté et pour faciliter les comparaisons entre États membres, l'Union européenne utilise fréquemment des indicateurs de pauvreté monétaire, un consensus a émergé au sein du Comité de la protection sociale en faveur d'une approche multidimensionnelle de la pauvreté et donc de la mobilisation d'indicateurs relevant de thématiques diverses. L'influence de la présidence française de 2000, alors que la France venait d'adopter la loi d'orientation de lutte contre les exclusions, a été à cet égard déterminante.

On peut noter toutefois, au cours des années 2000, plusieurs inflexions dans l'approche au niveau communautaire de la lutte contre la pauvreté. En effet, le recentrage de la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi en 2005 reflétait notamment la conviction que la croissance économique se traduirait *in fine* par une amélioration du bien-être de tous. La méthode ouverte de coordination relative à la protection sociale et à l'inclusion sociale est alors devenue un exercice à part.

Au cours des trois dernières années, l'Union européenne a cependant pris conscience des limites de cette approche, la diminution du chômage n'entraînant pas automatiquement une réduction significative de la pauvreté. Dans ce contexte, le Comité de la protection sociale a engagé des travaux sur les interactions entre croissance, chômage et pauvreté pour montrer que la cohésion sociale devait soutenir la

croissance, mais aussi que les fruits de la croissance devaient être distribués de manière plus égalitaire[118].

Pour autant, l'emploi a continué d'être identifié comme le meilleur rempart contre la pauvreté ; les incitations financières au retour à l'emploi et les mesures actives sur le marché du travail, y compris une accentuation sur les devoirs des allocataires, étaient toujours reconnues comme primordiales.

Les années 2008 et 2009 pourraient marquer cependant un nouvel infléchissement, dans la mesure où, selon l'approche faisant actuellement consensus au niveau communautaire, le maintien ou le retour à l'emploi relèvent certes de la responsabilité individuelle mais exigent aussi un accompagnement adéquat. Les principes communs de flexicurité adoptés par le conseil en décembre 2007 mettent ainsi l'accent sur la sécurisation des parcours professionnels, notamment grâce à la protection sociale et à l'investissement dans le « capital humain » *via* la formation professionnelle. Certains commentateurs y décèlent l'influence de la théorie des « capabilités » d'Amartya Sen, le prix Nobel d'économie[119]. Par ailleurs, les principes communs d'inclusion active, adoptés par le conseil en décembre 2008, reconnaissent que le retour à l'emploi n'est envisageable pour une personne éloignée du marché du travail que si elle bénéficie d'un véritable accompagnement et d'un accès à des services sociaux de qualité. Dans le contexte actuel de crise économique, les États membres ont été conduits à réaffirmer la validité de ces principes.

Une stabilité globale du taux de pauvreté monétaire qui masque des évolutions différenciées selon les États membres

En 2007, 79 millions de citoyens de l'Union européenne disposaient de revenus inférieurs au seuil de pauvreté monétaire fixé à 60 % du revenu médian national, soit 16 % de la population européenne. Ce taux est resté stable, autour de 16 %, au cours des dix dernières années.

Certaines catégories de population sont plus particulièrement concernées par le risque de pauvreté. Outre les catégories des travailleurs pauvres, des familles monoparentales et des personnes âgées, l'Union européenne a accordé une attention particulière à la problématique de la pauvreté des enfants. Il est vrai que le phénomène est préoccupant puisque près de 19 % des enfants sont en situation de risque de pauvreté dans l'Union européenne (jusqu'à 25 % en Roumanie et en Italie) et qu'un des enjeux essentiels est de briser la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. En 2008, le Comité de la protection sociale a présenté une analyse approfondie à la fois des déterminants de la pauvreté des enfants et des politiques publiques susceptibles d'y faire face[120]. Plus récemment, l'Union européenne a décidé de mettre en lumière la grande exclusion, en particulier le sans-abrisme, ainsi

118. Voir en particulier CPS/Commission européenne, *Growth, Jobs and Social Progress in the EU : a Contribution to the Evaluation of the Social Dimension of the Lisbon Strategy*, septembre 2009.
119. Frazer H., Marlier E., *Minimum Income Schemes Across EU Member States*, Réseau européen des experts nationaux indépendants en matière d'inclusion sociale, octobre 2009.
120. CPS/Commission européenne, *Child Poverty and Well-Being : Current Status and Way Forward*, janvier 2008.

que des populations qui cumulent les difficultés d'ordre social telles que les Roms et les gens du voyage.

La stabilité globale du taux de pauvreté monétaire dans l'Union européenne masque des situations et des évolutions différenciées de la pauvreté et des inégalités selon les États membres.

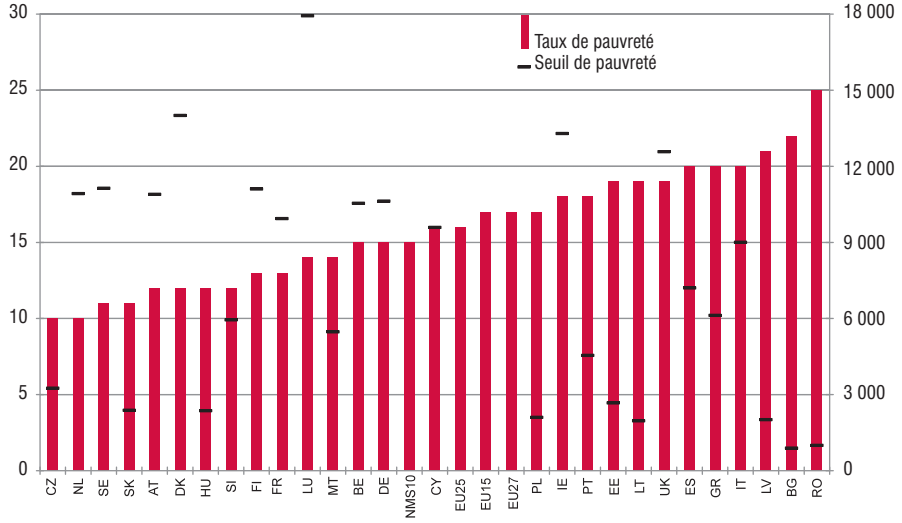
Les taux de pauvreté nationaux sont supérieurs à la moyenne communautaire pour certains nouveaux États membres (pays Baltes, Roumanie, Pologne), les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Irlande) et les pays du sud de l'Europe (Espagne, Italie, Portugal, Grèce). À l'inverse, le taux de pauvreté est proche de 10 % en République tchèque et aux Pays-Bas. Avec un taux de pauvreté à 13 %, la France occupe une position médiane dans l'Union européenne. Il est à noter que les taux de pauvreté nationaux sont calculés en fonction des seuils de pauvreté nationaux, et donc des revenus médians déterminés au niveau national.

L'intensité de la pauvreté est d'environ 23 % en Europe (UE 27). Elle est généralement plus forte dans les pays dont le taux de pauvreté est élevé (les nouveaux États membres, la Grèce, le Portugal, l'Espagne). En revanche, la France, les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark, Malte et l'Irlande enregistrent une faible intensité de la pauvreté. Néanmoins, alors qu'en Europe l'intensité de la pauvreté est généralement plus faible parmi les plus de 65 ans et plus élevée chez les personnes d'âge actif, la France se caractérise par une intensité plus élevée pour les plus âgés et plus faible pour les plus jeunes.

En ce qui concerne les évolutions, on se contentera de relever quelques évolutions et phénomènes marquants. Notons d'abord que la pauvreté monétaire, comme en conditions de vie, reste globalement stable sur les trois années d'observation disponibles.

Graphique 7

Taux et seuils de pauvreté en Europe en 2006



Note de lecture : Le taux de pauvreté est défini à 60 % du revenu médian ; le seuil de pauvreté est exprimé en parité de pouvoir d'achat. L'échelle de droite est estimée en milliers de personnes et l'échelle de gauche en pourcentage.

Champ : Population totale.

Sources : EU-SILC vague 2007 (traitement DREES, *in* Bontout O., Delautre G., *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.

Tableau 18

Évolution de la pauvreté monétaire et en conditions de vie (en %)

	2004	2005	2006
Pauvreté monétaire			
EU 15	16	16	17
EU 10	17	17	15
EU 27	16	16	16
Pauvreté en conditions de vie			
EU 15	12	12	12
EU 10	43	38	33
EU 27	16	16	16

Note : Les données 2005-2007 sont issues de EU-SILC.

Sources : Eurostat, traitement DREES, *in* Bontout O., Delautre G., *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*, à paraître).

Par ailleurs, entre 2005 et 2007, le taux de la pauvreté ancré dans le temps a légèrement décru dans l'UE à 25, en lien avec des taux de croissance supérieurs à 5 %. Inversement, les pays qui ont connu des taux de croissance inférieurs ont enregistré une évolution des taux de pauvreté ancrés dans le temps soit non significative soit orientée à la hausse.

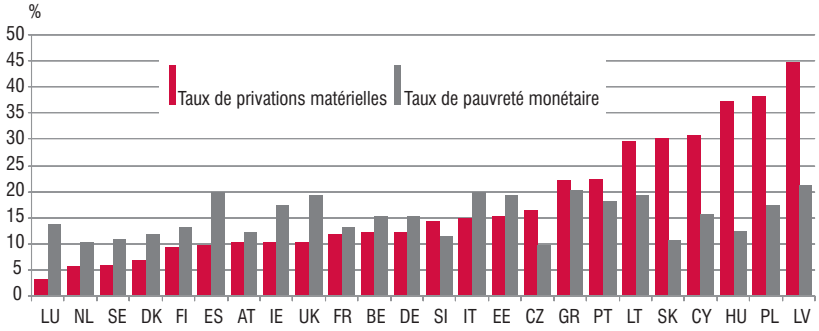
Comme en France, avoir un travail en Europe protège de la pauvreté. Le risque de pauvreté des adultes sans emploi ou inactifs est plus de trois fois supérieur que

pour ceux qui sont en emploi (27% contre 8%). Ce taux atteint 43% pour les chômeurs. Il est toutefois très différent selon les pays de l'Union européenne[121]. Il est très faible dans certains pays (3% en République tchèque, 4% en Belgique, Danemark, Pays-Bas et Finlande), mais dépasse 10% dans d'autres pays (13% en Pologne et 14% en Grèce), la France se situant en position médiane.

Alors que les taux de pauvreté monétaire en Europe varient de 1 à 2, il n'en est pas de même pour le taux de privations matérielles, qui varie de 1 à 10. La confrontation de ces deux indicateurs oppose nettement les pays où le taux de pauvreté monétaire est systématiquement plus élevé que le taux de privations matérielles (pays de l'UE-15 hors Grèce et Portugal) et les nouveaux États membres où on observe l'inverse.

Graphique 8

Taux de privations matérielles et taux de pauvreté monétaire dans l'UE



Champ : Ensemble de la population. Traitement Godefroy et Ponthieux, INSEE.
Sources : EU-SILC, vague 2007.

Les mesures d'urgence mises en œuvre dans de nombreux pays atténuent les conséquences sociales et économiques de la crise. Cependant, dans la plupart des pays de l'OCDE, les montants des politiques de relance budgétaires restent inférieurs aux dépenses de protection sociale induites par la crise, ce qui devrait avoir un impact sur la capacité de ces systèmes à intervenir auprès des plus pauvres. Le poids des politiques de relance reste plus important dans le pays où le poids des stabilisateurs économiques est faible. Centrées sur le soutien à l'activité des plus employables plutôt que sur la lutte contre l'exclusion des plus pauvres, ces politiques apparaissent comme un substitut imparfait aux prestations de protection sociale et risquent de ne pas répondre aux situations les plus dramatiques[122].

121. Bontout O., Delautre G., « Évolution et mesure de la pauvreté en Europe depuis 2000 », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.
122. Françon B., Guergoat-Larivière M., « Les modèles sociaux européens dans la tourmente : quel impact sur la crise », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010.*

Un creusement significatif des inégalités en Allemagne. Alors que les inégalités de revenus mesurées par déciles de revenus ont diminué en France au cours de la dernière décennie, elles se sont accentuées en Allemagne. Selon les données de l'OCDE[123], le coefficient de Gini a augmenté de 2,6 points de pourcentage entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000, pour atteindre un niveau nettement supérieur à celui de la France en fin de période (0,298 contre 0,281). Le rapport interdéciles a évolué de manière similaire : augmentation de 0,5 point de pourcentage pour une valeur de 4,0 au milieu des années 2000, contre 3,4 en France. En Allemagne, cette accentuation des inégalités résulte non seulement de l'augmentation plus forte que la moyenne du revenu disponible des personnes appartenant au quintile supérieur, mais aussi d'une baisse du revenu disponible des personnes du quintile inférieur. Le taux de pauvreté monétaire a d'ailleurs continué à augmenter au cours des dernières années, passant de 12 % en 2005 à 15 % en 2008.

Selon l'OCDE, ces évolutions peuvent s'expliquer à plus de 20 % par les modifications de la structure de la population dues à l'effet conjugué de l'âge et du type de ménage. Au cours des années 2000, l'Allemagne s'est caractérisée par une augmentation très rapide du nombre de familles monoparentales et du nombre de personnes seules. Il s'agit de personnes âgées, mais aussi de personnes d'âge actif, seules en raison des taux plus élevés de divorces et d'une moindre probabilité de constitution de couples. En outre, en Allemagne, l'accentuation des écarts entre les revenus salariaux a été sensible et soutenue aussi bien si l'on considère les travailleurs de sexe masculin à plein temps que l'ensemble des travailleurs (incluant les contrats temporaires ou à temps partiel).

Les modifications dans la répartition des revenus risque d'être accentuées par les réformes des indemnités de chômage intervenues depuis le début des années 1990, qui ont eu pour conséquences de réduire très sensiblement la durée et le montant des revenus de remplacement des demandeurs d'emploi et en particulier des chômeurs de longue durée. En particulier, la loi Hartz IV de janvier 2005 a eu pour effet de diminuer les allocations versées aux demandeurs d'emploi qui n'acceptaient pas de reprendre un travail en dessous de leur qualification ou d'être embauchés à des salaires inférieurs à la convention collective de secteur.

Une augmentation significative du niveau général de vie dans les nouveaux États membres. Le rapport du Comité de la protection sociale sur l'interaction entre croissance, emploi et progrès social dans l'Union européenne fait ressortir une corrélation forte sur la période 2005-2007 entre des taux de croissance élevés (+5 %) et une diminution significative des taux de pauvreté ancrés dans le temps avec un seuil fixé à 60 % du revenu médian en 2005. Ce phénomène a été observé dans les nouveaux États membres. Autrement dit, même si le taux de pauvreté monétaire est resté stable, le niveau de vie des personnes en situation de pauvreté a nettement augmenté. Cette observation est cohérente avec l'évolution favorable du taux de pauvreté en conditions de vie au cours des dernières années dans les nouveaux États membres.

123. OCDE, Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, 2008.

Pour autant, les seuils de pauvreté – et donc les niveaux de vie médians – continuent à varier de façon significative : moins de 200 euros par mois dans les pays Baltes, en Hongrie, Pologne et Slovaquie, contre 900 euros par mois au Danemark, en Irlande, au Luxembourg, en Finlande et au Royaume-Uni. En outre, en termes de privations matérielles, ce sont de nouveaux États membres (Roumanie, Lettonie, Pologne, Hongrie, Chypre, Lituanie et Slovaquie) qui comptent la part de population touchée la plus forte.

L'identification de défis communs a conduit à la définition de champs d'action prioritaires

Résumé • En dépit des différences entre les situations et les politiques nationales de lutte contre la pauvreté, les échanges entre États membres, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, ont permis de construire progressivement les bases d'une convergence des politiques nationales. Pour autant, l'influence des stratégies définies au niveau communautaire sur les politiques sociales françaises est restée limitée et a pris davantage la forme d'une fertilisation croisée.

Deux grandes périodes ont marqué la politique européenne en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Une première, qui va jusqu'à 2005, se situe dans la continuité de la conception qui a inspiré la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 en France. Après cette date, on assiste à un recentrage de la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi. Les politiques sociales doivent davantage qu'auparavant lier aide sociale et effort productif, et les thèmes privilégiant l'emploi, l'employabilité de la main-d'œuvre et sa productivité sont mis en avant. Ce changement se traduit par l'apparition de thèmes jusqu'alors absents tels que la « soutenabilité » des politiques sociales, l'évaluation ou la rationalisation des dépenses. La notion d'inclusion active et celle de parcours individualisé remplacent peu à peu celle du droit aux allocations et à la protection universelle[124].

Revenu minimum et politique d'activation

Les études comparatives menées dans l'Union européenne révèlent que presque tous les États membres ont mis en place un dispositif de revenu minimum, mais que la structure et la couverture varient considérablement d'un État membre à l'autre.

Une étude réalisée pour le Parlement européen à la fin de l'année 2007[125] propose la typologie suivante :

124. Pellet S., « Lutte contre la pauvreté en Europe et exclusion sociale 2000-2010 », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010.*

125. Crepaldi C. (coord.), *The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the European Union*, rapport réalisé à la demande de la Commission emploi et affaires sociales du Parlement européen (IP/A/EMPL/FWC/2006-05/SC2), décembre 2007.

- Un revenu minimum généralisé, destiné à toutes les personnes ne disposant pas de ressources suffisantes et donc non ciblé sur certaines catégories de la population : Luxembourg, Autriche, Pologne, Malte, Slovaquie, Roumanie.
- À l'opposé, un revenu minimum conçu comme dispositif de dernier ressort, destiné aux personnes ayant épuisé leurs droits par ailleurs : France, Finlande, Allemagne, Irlande et Royaume-Uni. Ces pays ont généralement mis en place à la fois des dispositifs d'aide sociale spécifiques, ciblés sur certaines catégories de la population telles que les personnes âgées, les personnes handicapées ou les demandeurs d'emploi, et un revenu minimum général.
- Des dispositifs spécifiques catégoriels, mais sans dispositif général de dernier ressort (Italie, Grèce, Hongrie) ou sans dispositif national de revenu minimum (Espagne[126]).
- Les autres États membres se situent entre ces trois groupes ; Belgique, Pays-Bas, Suède et République tchèque sont plus proches du revenu minimum généralisé ; Bulgarie, Chypre, Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovénie et Portugal du revenu minimum comme filet social de dernier recours.

Par ailleurs, il est possible de mettre en évidence les principales caractéristiques suivantes :

- Les paramètres légaux ou réglementaires du revenu minimum sont déterminés dans presque toute l'Union européenne au niveau central. Cependant, en Allemagne et en Autriche, les Länder sont compétents en la matière, tandis qu'en Suède et en Slovaquie, les responsabilités sont partagées entre les niveaux central et local. Quant à la mise en œuvre du revenu minimum, elle est fréquemment confiée au niveau local, s'inscrivant dans une tendance générale de décentralisation.
- Les principales conditions d'éligibilité tiennent à la résidence, aux revenus et parfois à l'âge. Le seuil de revenus retenu pour décider de l'éligibilité est généralement fixé en fonction du coût de la vie ou d'un panier de biens, révisé annuellement afin de tenir compte de l'inflation. Dans certains cas, par exemple le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le seuil est lié au salaire minimal et/ou à la pension minimale.
- Dans plus de la moitié des pays, la durée de versement est illimitée tant que les conditions d'éligibilité restent remplies. Dans sept États membres, la durée est limitée, la plus faible étant trois mois en Lettonie.
- Le montant des minima est calculé soit en référence à un « revenu de subsistance », soit en fonction de la norme salariale. En 2007, ce montant variait de 55 euros en Roumanie à 1 081 euros au Luxembourg, avec une moyenne à 396 euros par mois. En outre, certains États membres se caractérisent par des variations locales du montant, décidées au niveau national ou local. Enfin, le montant de la prestation peut être forfaitaire ou ajusté en fonction de la composition du ménage ou des revenus du bénéficiaire.

126. En août 2009, le gouvernement espagnol a instauré un revenu minimum d'insertion pour les chômeurs en fin de droits.

• Tous les États membres, à l'exception de l'Autriche, de la Lituanie et de la Pologne, associent au versement de la prestation des mesures d'accompagnement pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires.

En dépit de cette grande variété des dispositifs nationaux, les États membres ont pu identifier des défis communs auxquels ils étaient confrontés.

Garantir l'adéquation de la prestation. Si le revenu minimum constitue une protection susceptible de diminuer l'intensité de la pauvreté, peu de dispositifs garantissent son adéquation. Les États membres non seulement ne comparent pas son montant à un niveau susceptible d'assurer une « vie digne » (ce niveau n'est d'ailleurs pas évalué), mais ne visent pas non plus un revenu supérieur au seuil de pauvreté national. Les États membres s'en approchant le plus sont l'Irlande, la Suède, les Pays-Bas et le Danemark. Dans ce contexte, le réseau européen de lutte contre la pauvreté, EAPN, a lancé en 2008 une campagne en faveur d'un revenu minimum adéquat pour rappeler que celui-ci doit permettre à chacun de vivre dignement. Cet enjeu se conjugue à celui de la couverture (non-éligibilité de certaines catégories de la population, notamment en raison de conditions d'âge) et à celui du taux de recours. En effet, une étude de l'OCDE de 2004 avait évalué de 60 à 80 % le taux de recours à ce type de prestations.

Éviter les « trappes à pauvreté ». Au cours des années 1990, on a pu observer une tendance commune dans les pays européens consistant à mettre en avant le concept de trappes à pauvreté ou de trappes à inactivité dans les systèmes de protection sociale. Plus précisément, le gain marginal lié à l'emploi a été jugé trop faible pour inciter à une reprise d'emploi. Les États membres ont par conséquent entrepris des réformes pour rendre le travail plus rémunérateur, selon le slogan « *Making work pay* ». En France, ces réformes ont pris notamment la forme de dispositifs de soutien aux revenus des travailleurs pauvres (PPE, mécanismes d'intéressement, RSA) et l'analyse systématique des droits connexes (taxe d'habitation, avantages tarifaires, etc.) afin de lier ceux-ci au niveau effectif de revenu plutôt qu'au statut des personnes. Les incitations financières étant reconnues comme importantes mais non suffisantes, en parallèle, les mesures d'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux ont été généralement renforcées et parfois des sanctions créées en cas de non-respect, par le bénéficiaire, de ses obligations d'insertion. On rappellera cependant que la reprise d'un emploi n'est pas principalement freinée par les phénomènes de trappes à pauvreté et qu'il importe de prendre en compte des facteurs tels que l'âge, la situation de famille, mais aussi l'absence d'emplois, voire des discriminations à l'embauche de certaines catégories de population, pour mieux cerner les difficultés rencontrées par certaines personnes pour retrouver un emploi.

Limiter les coûts budgétaires. Les coûts budgétaires des minima sociaux sont régulièrement invoqués pour justifier leur limitation. À titre d'illustration, l'une des principales raisons pour lesquelles le revenu minimum n'a pas été généralisé en

Italie, à l'issue de l'expérimentation conduite à la fin des années 1990 et au début des années 2000, était le coût budgétaire de la mesure. Il est vrai que, si les minima sociaux ne constituent qu'une part des dépenses relatives au logement et à la lutte contre l'exclusion, elles-mêmes ne représentant en 2006 que 3,6% des dépenses de protection sociale, on peut noter le dynamisme de leur évolution dans l'Union européenne au cours des dernières années : une progression à un rythme de plus de 4% par an entre 2000 et 2006.

S'étant accordés sur ces trois objectifs communs, les États membres ont constaté qu'il était difficile de les atteindre simultanément. Ils ont en effet considéré qu'une augmentation du montant du revenu minimum pour garantir son adéquation pouvait d'une part, diminuer les incitations au travail si l'écart avec le salaire minimum devenait trop faible et, d'autre part, conduire à des coûts budgétaires insoutenables.

Les principes communs d'inclusion active. Ces convergences de défis et de politiques publiques ont conduit à ce que les États membres s'accordent sur des principes d'action communs. D'une part, une recommandation a été adoptée par le conseil dès 1992 sur le revenu minimum (recommandation 92/441/CE du 24 juin 1992). D'autre part, en décembre 2008, les États membres se sont accordés sur des principes communs d'« inclusion active » à la suite de la recommandation de la Commission européenne du 3 octobre 2008. Le Parlement européen a adopté une résolution sur l'inclusion active le 6 mai 2009, témoignant ainsi du niveau de consensus à ce sujet entre les trois principales institutions européennes.

Les principes communs d'inclusion active établissent que le retour à l'emploi n'est envisageable que si la personne bénéficie d'un véritable accompagnement et d'un accès à des services sociaux de qualité. En outre, l'importance d'un revenu minimum « adéquat » pour garantir la dignité à tous, qu'ils soient en mesure de reprendre un emploi ou non, a été réaffirmée, selon les mêmes lignes que la recommandation de 1992 sur le revenu minimum. Au total, les stratégies d'inclusion active doivent reposer sur trois piliers dont la complémentarité est soulignée avec force : garantir des ressources minimales adéquates, permettre un accompagnement vers l'emploi et offrir l'accès à des services sociaux de qualité.

Les prochaines étapes sont désormais les suivantes :

- La mise en œuvre des principes communs. Chaque État membre s'est engagé à décliner les principes communs d'inclusion active en fonction des particularités et préférences nationales et à rendre compte des mesures prises dans les prochains rapports stratégiques nationaux.
- L'évaluation de la mise en œuvre des principes communs. En tant que contribution à l'évaluation de la mise en œuvre des principes d'inclusion active, la Commission européenne a chargé le Réseau européen des experts indépendants de réaliser des études nationales sur le premier pilier, celui relatif au revenu minimum adéquat[127]. Il en ressort que la plupart des dispositifs de revenu

127. Frazer H., Marlier E., *Minimum Income Schemes across EU Member States*, Réseau européen des experts nationaux indépendants en matière d'inclusion sociale, octobre 2009.

minimum ne garantissent des ressources ni à toutes les personnes qui en auraient besoin pour vivre dignement (problèmes de conditions d'éligibilité trop strictes et de non-recours) ni à un niveau suffisant pour franchir le seuil de pauvreté.

• La déclinaison plus fine des principes de qualité des services sociaux (troisième pilier). Le Comité de la protection sociale a ainsi constitué en son sein un groupe de travail chargé d'élaborer un « cadre européen de qualité » des services sociaux, en s'appuyant sur les travaux déjà réalisés, notamment par la plate-forme sociale[128].

Logement et sans-abrisme

Bien que certains pans des politiques communautaires, en particulier du droit de la concurrence et des aides d'État, aient un impact sur la politique du logement[129], la question est traitée au niveau communautaire essentiellement par la méthode ouverte de coordination. En effet, alors que le logement n'est pas une compétence propre de l'Union européenne, l'accès à des services sociaux de qualité, dont le logement, constitue l'un des axes prioritaires de la stratégie européenne de protection et d'inclusion sociales.

Dans un premier temps, une étude comparative des définitions du sans-abrisme a conduit à l'élaboration d'une définition et d'indicateurs communs, la grille ETHOS[130]. Toutefois, ce travail ne s'est pas traduit par une harmonisation des définitions utilisées dans les cadres d'action nationaux et une approche commune du problème de l'exclusion liée au logement[131] ne s'est pas dessinée. Il est vrai que toute tentative en ce sens se heurte à la grande variété tant des contextes structurels (notamment qualité et quantité de l'offre de logements disponibles) qu'institutionnels.

Cependant, plus récemment, les politiques de lutte contre le sans-abrisme sont revenues sur l'avant de la scène :

• La FEANTSA a consacré son rapport annuel 2008 à l'analyse du rôle du logement dans les parcours d'exclusion liée au logement[132]. Il en ressort que la pénurie de logements abordables constitue le principal problème dans l'Union européenne, en particulier dans les pays ayant connu un boom du marché immobilier résidentiel et une contraction du marché du logement social.

• Le Parlement européen a adopté le 10 avril 2008 une déclaration écrite en vue de mettre fin au sans-abrisme.

128. « Plate-forme sociale, 9 principes pour des services sociaux et de santé de qualité », Recommandations aux décideurs européens, septembre 2008.
129. Voir à ce sujet les études de l'USH et du CECODHAS ainsi que Ghékière L., « Le développement du logement social dans l'Union européenne », *Recherches et prévisions*, n° 94, CNAF, décembre 2008.
130. Commission européenne, « Mesurer le sans-abrisme en Europe », *Conclusions d'études politiques,* n° 8, 2007.
131. Marpsat M., « Les définitions des sans-domicile en Europe : convergences et divergences », *Courrier des statistiques*, n° 126, INSEE, janvier-avril 2009.
132. FEANTSA, « Le rôle du logement dans les parcours d'exclusion liée au logement », Rapport européen annuel 2008.

• Sous présidence française, les ministres du Logement de l'Union européenne, réunis à Marseille le 24 novembre 2008, ont adopté un communiqué commun sur l'accès au logement des personnes en difficulté, qui souligne que l'accès à un logement décent à un prix abordable est reconnu comme un droit fondamental et constitue un objectif partagé par tous les États membres de l'Union européenne.
• Le Comité de la protection sociale a, pour sa part, décidé d'accorder une attention particulière au logement dans son programme de travail 2009 ; des questionnaires ont été envoyés à l'ensemble des États membres et une première synthèse devrait être disponible dans le rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale.
• Enfin, la Commission européenne devrait financer l'organisation en 2010 d'une conférence de consensus sur le sans-abrisme, à l'instar de la conférence de consensus organisé en France fin 2007[133].

Un rapport, remis à la ministre du Logement en avril 2009[134], a tenté un classement des États membres de l'Union européenne en fonction de leur degré d'avancement en matière de politique en faveur des sans-abri[135]. Il distingue trois catégories d'États membres : les pays sans stratégie intégrée ni investissement conséquent (Estonie, Bulgarie, Chypre, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie) ; les pays sans stratégie intégrée mais avec des moyens et/ou une politique en cours d'élaboration (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Hongrie, Pologne, Portugal) ; les pays avec une stratégie intégrée, explicite et dense (Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas et Irlande). Bien placée en matière de prise en charge, la France se caractérise néanmoins par un certain nombre de signes distinctifs : forte centralisation des politiques de prise en charge, moyens conséquents, offre importante, consensus élevé et faible criminalisation (contrairement à certains nouveaux États membres).

L'intérêt de l'approche comparative des politiques publiques est incontestable. Il convient toutefois de relativiser l'influence que la définition de principes communs au niveau communautaire peut avoir sur le contenu des politiques publiques françaises. En effet, dans une large partie, ces principes communs reflètent les orientations des réformes déjà engagées au niveau national dans les grands États membres ; ce n'est qu'à cette condition qu'ils recueillent l'unanimité requise dans ce domaine au conseil. Par ailleurs, le suivi de la mise en œuvre des principes repose essentiellement sur les rapports nationaux de stratégie préparés par les États membres eux-mêmes et ne se traduit pas par d'éventuelles recommandations à caractère contraignant de la Commission européenne.

133. Conférence de consensus « Sortir de la rue », Rapport du jury d'audition, décembre 2007.
134. Damon J., « Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union européenne », rapport à la ministre du Logement, avril 2009.
135. Plusieurs indicateurs ont été mobilisés à cette fin : existence d'un répertoire de services, d'une institution publique dédiée, de budgets spécifiés, d'objectifs de résultat fixés par les pouvoirs publics, d'un appareil statistique adapté, de stratégies explicites (aux échelles locales et/ou régionales), d'une définition du sans-abrisme et/ou d'une législation y faisant référence, présence de la thématique dans les plans nationaux pour l'inclusion sociale destinés à l'UE.

La lutte contre la pauvreté dans la future stratégie «Union européenne 2020»

Résumé • Au regard des divergences entre les États membres, il est peu probable que l'Union européenne s'engage rapidement sur la voie d'objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté. En revanche, la stratégie future «Union européenne 2020» pourrait renforcer les outils de la méthode ouverte de coordination mis au service d'objectifs de réduction de l'exclusion sociale et de la pauvreté infantile, d'une solidarité plus grande entre les générations dans des sociétés vieillissantes et de l'intégration croissante des populations immigrées.

L'analyse des données statistiques depuis dix ans montre que l'Union européenne est loin d'avoir atteint l'objectif fixé en 2000, à savoir «donner un élan décisif à l'éradication de la pauvreté». Dans ce contexte et dans le cadre de la préparation de l'année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et un débat s'était engagé à Bruxelles sur l'opportunité d'objectifs chiffrés en matière de réduction de la pauvreté, à l'instar des objectifs de croissance ou d'emploi utilisés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Alors que plusieurs États membres étaient très favorables à une telle démarche (France, Belgique, Portugal, Bulgarie), d'autres États membres (en particulier Luxembourg, Allemagne) se sont vivement opposés à la fixation de tels objectifs, tant au niveau communautaire que national.

Ainsi, alors que la Commission européenne s'était prononcée en faveur d'objectifs chiffrés dans une communication de juillet 2008 sur le renforcement de la méthode ouverte de coordination, l'avis du Comité de la protection sociale, adopté en novembre 2009 n'évoque plus d'éventuels objectifs communautaires et reste très prudent sur les objectifs quantifiés nationaux. Il est par conséquent peu probable que l'Union européenne s'engage dans cette voie lors de l'élaboration de la stratégie dite «Union européenne 2020» qui devrait succéder au cours de la prochaine décennie à la stratégie de Lisbonne adoptée en 2000. Toutefois, les textes en débat pour l'élaboration de cette nouvelle phase[136] intègrent la perspective d'un chômage encore important pendant les deux prochaines années tout en insistant sur les perspectives d'une sortie de crise qui devrait conjuguer solidarité, compétitivité et durabilité.

Si la stratégie «Union européenne 2020» reste encore à définir puis à mettre en œuvre, le rappel constant dans les textes préliminaires des défis auxquels l'Europe reste confrontée comme «l'intégration d'une population immigrée croissante, l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté infantile et la solidarité entre générations» permet de penser que ces thèmes constitueront des axes importants de cette stratégie renouvelée.

136. Consultation sur la future stratégie «UE 2020», Document de travail de la Commission, 24/11/2009, COM (2009) 647 final.

CHAPITRE 3

La participation des personnes en situation de pauvreté à la construction de la connaissance

Messages clés

- La mobilisation des personnes en situation de pauvreté par le biais des groupes de parole permet d'avancer dans l'amélioration de la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale.
- La méthode participative invite à penser autrement la pauvreté et complète les indicateurs disponibles.
- L'ONPES souhaite poursuivre cette démarche en l'appliquant à l'analyse de l'accès à une prestation spécifique telle que le RSA et à la mise en place d'un consensus social sur le niveau pertinent pour un revenu minimum adéquat.

Dès son premier rapport en 2000, l'ONPES s'était interrogé sur le sens d'études et d'analyses relatives à la pauvreté effectuées indépendamment des personnes qui vivent elles-mêmes ces situations. Il posait d'emblée, dès l'introduction de son rapport, la question dans les termes suivants : « Quelle légitimité peut-on avoir à analyser et commenter des situations de précarité, pauvreté ou d'extrême misère, dès lors que l'on ne les a pas soi-même vécues ? Ne risque-t-on pas, en voulant à tout prix étiqueter et dénombrer, de renforcer le contrôle social, de porter sur ces situations notre regard, renforçant l'image négative qu'ont d'elles-mêmes des populations vivant une situation difficile, négligeant l'énergie, l'ingéniosité dont elles font preuve pour faire face à l'adversité ? Ne faut-il pas recourir d'abord à la parole et à l'expérience même des personnes concernées en vue de produire des savoirs concernant la pauvreté ? À défaut, ne risque-t-on pas de contribuer à une connaissance normative et désincarnée ? »

Un besoin de connaissance complémentaire ressenti en France comme en Europe

Résumé • En France, comme en Europe, depuis une dizaine d'années, diverses expériences ont cherché à associer les personnes en situation de pauvreté à la construction, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. L'ONPES, dès son premier rapport (2000), avait souligné l'importance des démarches participatives et de leur utilité pour une meilleure connaissance des phénomènes qu'il a pour mission d'étudier.

Le souci de fonder la conception et l'évaluation des politiques sociales sur une connaissance partagée avec les personnes en situation de pauvreté n'a cessé de s'affirmer au cours de la décennie passée, tant en France qu'au sein de l'Union européenne. Il est aujourd'hui partie intégrante des politiques mises en œuvre.

Il ne s'agit cependant pas, au-delà de quelques démarches pionnières, d'un processus de co-construction de la connaissance, mais plutôt d'un ensemble d'interrogations et de mesures destinées à renforcer la participation, la citoyenneté des personnes auxquelles s'adressent diverses politiques, ou encore à améliorer la gouvernance de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces politiques.

Un travail d'association des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à une meilleure connaissance de ces phénomènes constitue de ce point de vue un enjeu nouveau mais plus complexe. Il pose la question du statut de la parole et du rapport entre la connaissance dite « scientifique » et la connaissance propre aux personnes qui vivent les situations de pauvreté, et des liens entre ces deux catégories.

Si les connaissances issues de l'expérience de la pauvreté sont de l'ordre de l'informel, elles n'en constituent pas moins des « savoirs vécus » qu'il est possible de confronter aux « savoirs académiques » dans un processus de co-apprentissage. Yves Schwartz, dans le champ du travail, distingue ainsi ce qu'il nomme les « savoirs investis » (dans les activités humaines) et les « savoirs institués » (produits, reconnus et transmis par les institutions), et propose leur mise en dialogue[137]. Ce dialogue, cette co-construction entre personnes en situation de pauvreté et experts (chercheurs, statisticiens) devrait permettre une appréhension différente des phénomènes étudiés.

C'est à ce type de questions que l'ONPES a voulu proposer une première réponse sur le thème de la pauvreté et de l'exclusion.

En France

C'est d'abord la notion de consultation des « usagers » qui, très présente depuis sa consécration par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion, a donné lieu à de multiples initiatives dans les établissements sanitaires et sociaux. Elle se fonde sur la notion de « droit des usagers » apparue au début des années

137. Schwartz Y., *Le paradigme ergologique ou un métier de philosophe*, Toulouse, Octarès, 2000.

1980 autour des services publics. Le vocabulaire a d'ailleurs évolué du concept d'administré à celui d'usager. Jusqu'à la loi du 2 janvier 2002, l'usager restait davantage perçu comme un sujet fragile que comme un citoyen à part entière. La loi 2002-2 a souhaité renverser cette logique en définissant des droits et des libertés des usagers du secteur social et médico-social et en fournissant les outils propres à les garantir, notamment en matière de consultation et de concertation. Pour autant ces outils sont restés fortement inspirés de dispositions antérieures relatives à différents secteurs comme ceux de la santé, de l'éducation nationale, de l'enfance ou des personnes âgées. On peut également rappeler le travail mené à la fin des années 1980 par la commission du commissariat au Plan, présidée par Jean-Baptiste de Foucauld, sur la vie quotidienne des chômeurs, qui avait fait des propositions en matière d'évolutions à mettre en œuvre à l'égard des usagers de l'ANPE. De même, il convient de noter le bilan méthodologique réalisé en 2009 à la demande de la DGAS des expériences menées en matière d'association des usagers au sein des commissions consultatives (loi 2002-2). Enfin, les travaux prévus dans le cadre de l'évaluation du RSA intègrent cette dimension participative.

La France avait fait de la prise en compte de l'expertise des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion l'un des axes de progrès qu'elle s'était assignés dans le PNAI pour la période 2006-2008.

Cette approche participative n'est pas spécifique à l'action sociale, comme le montre la synthèse effectuée par le Centre d'analyse stratégique sur la participation des citoyens à l'action publique[138]. La notion de concertation ou de consultation des usagers n'a cependant pas le même objectif ni le même sens que celle de la co-construction de la connaissance avec les personnes qui vivent des situations d'exclusion et de pauvreté dont l'ONPES a voulu se saisir.

En Europe

L'Union européenne s'est, elle aussi, engagée à moderniser son modèle social, sur la base des valeurs communes que sont la justice sociale et la participation active de tous les citoyens à la vie économique et sociale. Les politiques menées au sein de l'Union européenne visent ainsi à promouvoir la cohésion sociale, l'égalité des chances et la solidarité entre les générations, tout en répondant mieux au changement économique et social et en favorisant la croissance et l'emploi.

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a décidé d'une stratégie en fonction de laquelle l'inclusion sociale, longtemps réduite à la lutte contre la pauvreté monétaire ou fondue dans la protection sociale et la politique de l'emploi, est désormais traitée à part entière aussi bien au niveau national que communautaire. C'est au travers de la méthode ouverte de coordination que la stratégie d'inclusion sociale est mise en œuvre. La MOC est un processus volontaire que tous les États membres de l'Union européenne se sont engagés à appliquer. L'amélioration de la gouvernance des politiques menées en matière d'inclusion sociale est l'un de ses objec-

138. « La participation des citoyens et l'action publique », Centre d'analyse stratégique, *Rapports et documents,* n° 13, La Documentation française, 2008.

tifs communs. Elle doit être atteinte par le renforcement des instruments d'observation, de coordination et d'évaluation et ce, notamment, par le développement de la prise en compte de l'expertise des populations en situation de pauvreté.

Aussi, depuis 2004, de nouveaux outils d'observation et d'évaluation ont été mis en place dans différents États de l'Union. Diverses expérimentations en matière d'évaluation participative, propres à intégrer le point de vue des personnes en difficulté, ont été conduites. Ces pratiques sont particulièrement précieuses à double titre ; par ce qu'elles apprennent du vécu des personnes et de leur appréhension des politiques publiques qui les concernent ; et par ce qu'elles redonnent de valeur citoyenne aux personnes participant à ces exercices. Ainsi la nécessité d'une « nouvelle gouvernance » en matière de politiques d'inclusion sociale est-elle généralement admise.

Chaque année, une rencontre européenne des personnes en situation de pauvreté sous l'égide d'EAPN permet à cette expertise de s'exprimer sur des thèmes élaborés en lien avec la Commission et le pays qui préside l'UE. Cette rencontre fait désormais partie du dispositif européen de mobilisation des acteurs en pauvreté, et apparaît comme le pendant des exercices de « *Peer review*[139] » menés par les États membres dans le cadre de la MOC.

Enfin, le document-cadre stratégique élaboré par la Commission pour la préparation de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010) reprend de même le thème de la participation et prône l'utilisation de techniques de participation et l'aide au développement de modèles et d'instruments participatifs pour les groupes défavorisés. À titre d'exemple, les réponses aux appels d'offres lancés pour l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doivent comporter un volet sur la participation active des personnes en situation de pauvreté. Il s'agit bien là d'une volonté de recours à une expertise nouvelle, mais les outils et les méthodes permettant d'y parvenir restent à construire.

Les expériences pionnières de « croisement des savoirs »

Résumé • Des expériences pionnières d'association des personnes en situation de pauvreté à la construction de la connaissance ont montré l'utilité d'une approche qui permet de compléter les démarches traditionnelles d'études des phénomènes de pauvreté et d'exclusion.

Lors de son premier rapport, l'ONPES faisait état de la conviction de ses membres qu'il y aurait toujours besoin d'une connaissance à plusieurs voix : celle des grandes institutions de la statistique et de la recherche, celle des acteurs engagés et celle de l'expérience vécue. C'est le rapprochement de ces diverses sources de

139. La revue par les pairs (*peer review*) consiste en un échange de bonnes pratiques entre pays de l'UE sur des thématiques choisies en commun.

connaissance, dans le respect de l'apport de chacune d'entre elles, qui pourrait à terme produire une meilleure connaissance. Il s'agit donc bien, pour parfaire la connaissance des phénomènes observés, de croiser des savoirs différents.

L'expérience d'ATD Quart Monde

Depuis une quinzaine d'années, le croisement des savoirs[140] et des pratiques a été initié par le Mouvement ATD Quart Monde, en particulier à travers deux programmes franco-belges de recherche-action-formation : « Quart Monde université » (1996-1998) et « Quart Monde partenaire » (2000-2001). Ces deux programmes se sont déroulés avec la participation d'universitaires de différentes disciplines, de professionnels de différents domaines mandatés par leurs institutions et de militants du mouvement ayant vécu eux-mêmes la grande pauvreté.

Le premier programme, Quart Monde université-Le croisement des savoirs, est parti du constat que les populations en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ne peuvent pas contribuer, dans l'état actuel des méthodes existantes, à la construction de la connaissance. Pourtant, qui mieux qu'elles peut comprendre et analyser ce qu'elles vivent, leur histoire, leurs conditions de vie et leurs luttes quotidiennes ? Les très pauvres sont bien souvent objets de recherche sans en être co-acteurs.

Le deuxième programme, Quart Monde partenaire-Le croisement des pratiques, partait, lui, du constat des malentendus et incompréhensions réciproques entre les populations en grande difficulté et les institutions et professionnels chargés de leur venir en aide ou de répondre à leurs demandes. L'objectif de ce programme était de produire une méthode de rencontre et de dialogue à travers une expérience de co-formation à la connaissance réciproque et au partenariat avec les plus démunis, pour améliorer les interactions entre les différents acteurs.

Ces deux expérimentations ont prouvé qu'une démarche de co-construction des savoirs et de co-formation était possible et donnait lieu à de nouvelles connaissances et de nouvelles pistes d'action. Après avoir consigné, en 2006, dans *La charte du croisement des savoirs et des pratiques avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale,* les enseignements tirés des deux expérimentations, on est entré dans une phase de démultiplication de cette pratique. Cela conduit aujourd'hui à une nouvelle manière d'appréhender la lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans quatre directions : connaissance, méthodologie, éthique, politique[141].

La Mission régionale d'information sur l'exclusion (Rhône-Alpes)

Inspirée des recherches menées par ATD Quart Monde, une des spécificités de la MRIE est la démarche de co-élaboration de la connaissance de l'exclusion sociale avec des collectifs de personnes directement confrontées aux situations visées. Depuis plus de dix ans, diverses démarches participatives ont donc été conduites,

140. Ferrand C. (dir.), *Le croisement des pouvoirs. Croiser les savoirs en formation, recherche, action*, Éditions de l'Atelier/Éditions Quart Monde, 2008.
141. Ferrand C. (dir.), *op. cit.*

notamment pour améliorer la connaissance sur l'accès des personnes en difficulté aux droits fondamentaux.

En 2000-2001 a été menée la recherche-action « Accès aux droits et vie quotidienne », qui a permis la formulation de 22 propositions pour améliorer la protection sociale. Une démarche analogue a été menée en 2004 sur le thème du logement.

Comme l'a repris l'étude publiée dans *Les Travaux de l'ONPES 2005-2006*[142], le recours aux savoirs vécus produit différents types de transformations qui touchent tous les participants d'une telle démarche :

- en prenant conscience des causes des situations de pauvreté, il est possible d'agir sur elles ;
- les savoirs vécus permettent que des liens se tissent entre des personnes qui vivent une même situation ;
- ils mettent au jour les capacités d'agir des personnes ;
- ils permettent de prendre conscience que la personne fait partie d'une société.

La Joseph Rowntree Foundation

Dans un autre registre, la fondation britannique Joseph Rowntree a développé et mis en œuvre une méthode permettant de définir un revenu minimum décent, sous un mode participatif associant population générale (et non pas uniquement des personnes en situation de pauvreté ou de précarité) et experts. Cette méthode vise à faire émerger un consensus sur la définition du revenu minimum décent et sur le panier de biens et de services servant de base pour l'estimer, selon la configuration familiale et économique.

Le rapport *A Minimum Income Standard for Britain* (MIS) présente un revenu minimum standard pour la Grande-Bretagne. Il cherche à répondre à la question : quel est le revenu minimum nécessaire pour atteindre des conditions de vie acceptables dans la société ?

La pauvreté est, en effet, mesurée couramment selon trois approches principales, dont aucune ne permet d'aboutir à un revenu minimum standard faisant l'objet d'un consensus social :

- les mesures de pauvreté relative : ces mesures conventionnelles (arbitraires) peuvent être mises à jour chaque année mais ne sont pas ancrées sur ce que les gens considèrent comme nécessaire pour vivre décemment. Les poids accordés aux membres de la famille (échelles d'équivalences) sont également conventionnels ;
- les mesures de privation permettent d'estimer combien de gens ne peuvent pas se procurer certains biens ou services considérés généralement comme nécessaires. Elles disent dans quelle mesure les privations sont liées à des questions de revenus, mais pas quel revenu est nécessaire pour éviter la pauvreté ;
- les mesures de revenu minimum d'existence. En général, elles sont fondées sur la valorisation d'un panier de biens et services considérés comme essentiels.

142. Voir en particulier Ebermeyer S., Mourgeon N., Decrop G., « La démarche "connaître avec pour agir ensemble" : quelle veille participative sur l'accès aux droits ? », *Les Travaux de l'ONPES 2005-2006*.

L'approche retenue par la Joseph Rowntree Foundation est de définir un revenu minimum à partir d'un budget incluant tout ce qui est nécessaire pour permettre des conditions de vie acceptables dans la société. Deux approches sont utilisées pour définir le panier de biens et services correspondant par la méthode du consensus : on interroge d'une part des personnes ordinaires ; on recueille d'autre part l'avis des experts (statisticiens, chercheurs). Plus précisément, les personnes ordinaires, représentant différents types de ménages, sont réunies en groupes de discussion et de négociation. Elles sont chargées de réfléchir aux besoins minimaux pour des conditions de vie acceptables pour le type de ménage auquel elles appartiennent ; ces groupes sont présidés par un animateur qui s'assure que chaque besoin est bien considéré. Ensuite, de la confrontation avec l'avis des experts sur des domaines particuliers (nutrition, chauffage), émerge un accord sur un panier. La valorisation de ce panier par des statisticiens publics (*via* des enquêtes de consommation, des données sur les dépenses et les consommations, sur les durées de vie de certains biens, etc.) constitue la dernière étape de ce processus itératif. Combiner les deux approches sert à concilier les points de vue des experts et de la population générale, et permet de confronter les paniers de biens établis sur la base de consensus sociaux à l'expertise basée sur l'expérience, la connaissance et la recherche. Il s'agit donc, là aussi, du recours à un savoir vécu, même si les personnes interrogées ne vivent pas toutes en situation de pauvreté ou d'exclusion.

Ce travail montre que le revenu minimum, tel que défini par la méthode du consensus, varie au Royaume-Uni selon les configurations familiales d'environ la moitié au trois quarts du revenu médian. Le revenu des personnes pauvres, au sens du taux de pauvreté à 60 %, est globalement inférieur au revenu minimum adéquat tel qu'il ressort des travaux réalisés par la Joseph Rowntree Foundation. Il indique également que les échelles d'équivalence adoptées pour mesurer la pauvreté restent perfectibles. L'échelle d'équivalence actuelle de l'OCDE, par exemple, sous-estime les besoins, donc les taux de pauvreté, des personnes seules en âge de travailler et des familles avec enfants, et surestime ceux des couples sans enfants et des retraités.

Les questions soulevées par ces expériences novatrices

Pour parvenir à une co-construction ou co-production de connaissance, la mise au point de méthodologies, aujourd'hui insuffisantes, est essentielle. Plusieurs questions importantes doivent être tranchées[143] : Comment séparer analytiquement les trois dimensions de la participation, du vécu et de la citoyenneté ? Comment apprécier la participation à la vie politique, à la vie citoyenne et à la vie en société des personnes pauvres ? Quelle méthode peut rendre compte du vécu des situations de pauvreté ? Comment connaître ce vécu, par quelles méthodes, comment le mobiliser et pour quels buts ? Enfin, quels enseignements tirer de la consultation des personnes pauvres ou de leur association à des décisions ou des évaluations concer-

143. Voir Barbier J.-C., Coulomb F., « Dix ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.

nant les services sociaux dont elles sont les bénéficiaires, ou les associations dont elles sont les membres ou qui les reçoivent et les aident ?

En toute rigueur, ces questions ne doivent pas être confondues et les méthodes utilisées pour y répondre sont différentes. Il importe également de distinguer participation, vécu et citoyenneté mettant directement en jeu les personnes, de la « participation des associations à la construction de la connaissance », même dans le cas où des associations sont volontiers les porte-parole des personnes. Il convient aussi de surmonter l'opposition entre un besoin « instrumental » de co-connaissance destiné à mieux connaître les bénéficiaires potentiels pour adapter les politiques et un besoin « scientifique » de connaître les vraies dimensions des phénomènes observés par le recours aux savoirs vécus. Il n'est aujourd'hui pas aisé de définir les disciplines qui sont à même de répondre à ces questions.

D'autres difficultés concrètes ont également été relevées, car la population concernée est souvent difficile à identifier et à mobiliser, et elle constitue le plus souvent un groupe hétérogène.

Une première mise en œuvre par l'ONPES

Résumé • L'ONPES a fait le choix de privilégier la participation des personnes en situation de pauvreté à partir des groupes de parole. Cette approche cherchait à repérer des phénomènes émergents en matière de pauvreté et à tester la possibilité de prolonger cette démarche participative sur le plus long terme.

Sans méconnaître les difficultés de méthode liées à l'engagement de démarches participatives, l'ONPES a néanmoins souhaité qu'une expérience de ce type soit conduite pour la mise au point de l'outil destiné, à la demande du Haut Commissaire à la Jeunesse et aux Solidarités actives, à mesurer les phénomènes émergents non repérables dans des délais rapides par la statistique publique. L'ONPES cherchait à tester l'opportunité et la faisabilité d'une méthode d'observation qui s'appuie sur la connaissance des situations de pauvreté des acteurs de l'insertion, mais aussi sur la connaissance vécue des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion. Il s'agissait dans ce dernier cas de permettre le repérage des méthodes les plus appropriées à la co-construction de la connaissance dans le but de leur généralisation à d'autres travaux futurs. Pour ce travail, deux prestataires ont été retenus[144], en raison notamment de leur expérience dans le domaine de la conduite de groupes de parole. Ces deux prestataires se sont chacun appuyés sur des groupes de personnes ressource ou groupes de parole (encadrés14 et 15). Dans les deux cas, les populations mobilisées relevaient pour une grande partie d'entre elles de publics souvent très exclus ou ayant connu des formes lourdes d'exclusion.

144. Oxalis, RGM études et conseil, Les Traversiers, d'une part, et Valeur Plus et ses partenaires, d'autre part.

L'un des prestataires a choisi d'expérimenter une méthode d'enquête fondée sur l'approche par les « capabilités » (capacités), issue notamment des travaux d'Amartya Sen. Cette approche s'intéresse aux libertés réelles, aux capacités pour les personnes en situation de pauvreté d'accomplir certains actes ou d'accéder à certains états. Le second a construit sa démarche autour de principes d'action tels que : partir de la base vers le haut sans prédéterminer un cadre conceptuel précis, et la formulation de questions simples les plus proches possible des situations vécues par les personnes, et enfin l'encouragement à la liberté d'expression et l'exigence de la fidélité aux propos recueillis.

Deux interrogations sous-tendaient ces approches : l'une plus théorique relative à la connaissance de la pauvreté, l'autre plus méthodologique sur la faisabilité d'inclure ces approches dans un système de veille sociale. Le premier objectif visait ainsi à promouvoir une approche compréhensive de la pauvreté qui permette de compléter les apports des enquêtes statistiques en population générale et de repérer les phénomènes nouveaux ou émergents en matière de pauvreté dans un contexte de crise. Il s'agissait d'examiner comment la parole construite de personnes en situation de pauvreté peut faire émerger une connaissance nouvelle, une vision de la pauvreté relative à la manière dont les personnes font face aux événements qui affectent le cours de leur vie, et mobilisent des raisons d'agir.

Le deuxième objectif visait à tester la transférabilité de la démarche participative et les conditions méthodologiques de sa reproductibilité dans différentes institutions et différents types de groupes. Il visait également à apprécier sa complémentarité avec un système global d'indicateurs de la pauvreté. L'aspect novateur de la méthodologie résidait dans le fait qu'elle intégrait les groupes de parole dans un processus de recherche et de production de connaissance, plutôt que de traitement de problématiques sociale ou psychique.

Ces deux projets ont cependant été engagés sur la base de postures différenciées : mesure de la pauvreté multidimensionnelle à partir d'indicateurs dans un cas ; approche par les capacités dans l'autre. Cela a demandé un effort considérable aux personnes pour travailler dans le cadre des méthodes imposées, mais a permis d'introduire une unité entre les différents groupes et de garantir la rigueur de la méthode.

Les principaux résultats issus de ces travaux

Résumé • La démarche participative engagée par l'ONPES a permis de mettre en débat la définition de la pauvreté. Celle-ci apparaît souvent moins comme une insuffisance de revenus que comme une inadéquation entre les ressources au sens le plus large et les libertés. Elle affine la notion de trajectoire par la mise au jour de cycles de pauvreté et permet de dégager des axes de réflexion sur des indicateurs de mesure de la pauvreté et de l'exclusion.

Penser autrement la connaissance de la pauvreté

Ce qu'apporte la démarche participative engagée n'est finalement pas tant l'affinement des connaissances produites par les enquêtes classiques (peu d'éléments réellement nouveaux à une approche de la pauvreté en termes d'indicateurs) que la mise en débat de la définition même de la pauvreté. La définition de la pauvreté, activée par l'intervention sociale, n'est pas dans le même registre que celle des personnes et des groupes. Lorsqu'on s'attache au sens donné par les personnes à leur situation, à la prise en compte de leurs logiques et conduites d'acteurs, aux capacités qu'elles mobilisent, la pauvreté se présente alors comme une inadéquation entre les ressources (au sens le plus large du terme) et les libertés/choix/accomplissements valorisés par les personnes. Les trajectoires ne sont plus décrites comme une succession de situations, mais comme l'évolution de la configuration des capacités. La lutte contre la pauvreté se définirait alors d'abord comme l'élargissement des capacités.

Le travail réalisé par l'un des prestataires à la demande de l'ONPES a tenté de donner une traduction opérationnelle à la théorie des capabilités d'Amartya Sen. Cette approche comporte néanmoins des risques en termes de survalorisation de la responsabilité individuelle. Plus largement, les démarches participatives risquent de sous-estimer le poids des facteurs exogènes de la pauvreté. Un meilleur équilibre doit donc être recherché entre ce qui est subi et ce dont on peut se saisir, ainsi qu'entre logique individuelle et logique collective.

La question de la complémentarité entre les différents modes d'approche de la pauvreté reste à approfondir. S'il n'y a pas d'opposition entre le qualitatif et le quantitatif, entre le subjectif et l'objectif, on peut néanmoins poser la question de la pertinence d'une connaissance partagée pour l'intelligibilité du phénomène de pauvreté, ou de la superposition de différents modes de connaissance.

La mise au jour de l'importance des cycles de pauvreté

L'intérêt de cette approche est de proposer une nouvelle vision de la notion de trajectoire, en mettant au centre le concept de nœud biographique et en différenciant cycles longs et cycles courts. Cette approche avait été signalée dans le précédent rapport de l'ONPES, qui insistait sur la nécessaire prise en compte des enchaînements d'états selon leur nature et leur durée, et l'importance des phénomènes déclenchants dans l'analyse des trajectoires.

Les travaux réalisés mettent en évidence l'existence de cycles de pauvreté en croisant la durée des périodes de crise, le type de statut socio-juridique, l'état de vitalité des ruptures selon qu'elles sont encore douloureuses et actives ou déjà intégrées, et le bilan positif ou négatif des « capacités ». Ces cycles déterminent en eux-mêmes des réactions aussi différentes que, par exemple, des logiques de survie ou des logiques d'insertion. Un tel schéma ambitionne d'expliquer comment les situations de pauvreté sont en œuvre dans la durée, en croisant trois types de variables : biographiques (ruptures), sociales (capacités), et socio-juridiques (statuts). Ces croisements font apparaître deux grandes sous-populations parmi les participants

des groupes : celle qui exprime des logiques de survie et celle qui exprime des logiques d'insertion.

Les logiques de survie sont caractérisées par des durées longues de crise, des enchaînements d'appauvrissement et de pertes de capacités, des facteurs d'exposition sur lesquels les personnes ont peu de prise. Ce schéma interroge sur la durée des prises en charge de l'action sociale, souvent désajustées et devenant facteur aggravant, et sur la capacité des prestations sociales à prendre en compte les enchaînements d'appauvrissement.

Les logiques d'insertion se caractérisent par des périodes de crise plus vite bornées, mais aussi souvent plus répétitives, en raison des facteurs récurrents d'exposition et de pertes répétées de capacités. La question posée à l'action publique est alors celle de l'absence de statut permettant de gérer sans perte de capacités les étapes successives génératrices de risques de ruptures renouvelées.

La notion d'« agentivité » mobilisée exprime la façon dont une personne comprend, vit et élargit ou non ses capacités de réagir face à son environnement direct. Cinq situations ont ainsi été repérées :

- réparatrice, pour rétablir une situation antérieure ;
- unidimensionnelle, lorsqu'un seul élément, par exemple le travail rémunéré, est perçu positivement ;
- adaptative, lorsque les personnes acceptent leur pauvreté monétaire et adoptent une attitude contrainte ;
- expansive, lorsqu'elles souhaitent démontrer leur aptitude à accéder aux biens et services essentiels ;
- revendicatrice, lorsqu'elles formulent un projet collectif alternatif et cherchent des formes d'expression commune en vue d'une action militante.

Ces situations sont le plus souvent mêlées dans la trajectoire des personnes. Elles rendent compte des logiques d'action, individuelles et collectives, et sont souvent en tension avec l'intervention sociale, allant jusqu'à des logiques de rejet de l'action publique. L'offre publique est en ce cas ressentie comme porteuse d'éléments aggravants de la perte des capacités, notamment par ses dimensions cachées de contrôle social, de normativité, voire de discrimination.

Le recueil d'indicateurs

La représentation qu'ont les personnes elles-mêmes de la pauvreté est aussi mise en évidence au travers des dimensions principales de la pauvreté qui ont été identifiées dans l'exercice portant sur la recherche d'indicateurs. Elles se sont plutôt exprimées sur les aspects structurels de la pauvreté vécue avant la crise. L'exercice mené avec les groupes de personnes a permis de dégager dix axes principaux (autour desquels se greffent les préoccupations et aspirations exprimées sous forme d'indicateurs) :

- l'argent, lui-même décliné en fragilité des ressources, dépenses contraintes, renoncements à des démarches, comportements, temps passé ou angoisse due au manque d'argent ;

- le logement, selon qu'on n'en a pas ou qu'on le perd, en fonction de son coût, de son état ou de son équipement ;
- l'image de soi par rapport à l'environnement : peur, stress, angoisse, enfermement, découragement, compréhension, regard des autres ;
- les relations avec les professionnels et les institutions, recours aux droits, accès aux professionnels et aux administrations ;
- les relations avec les proches, le voisinage, la famille, l'incapacité à aider ses proches ;
- la santé, dépenses de soins, renoncement aux soins, CMU ;
- les déplacements et la mobilité ;
- l'accès à l'emploi ;
- l'éducation, l'accès à la maîtrise de la lecture et de l'écriture, l'accès aux études ;
- la sortie de la pauvreté.

Outre l'effort accompli pour définir, avec les personnes concernées, des indicateurs de connaissance de la pauvreté dans ses diverses dimensions pour chacun de ces thèmes, c'est surtout le recueil des paroles et des réflexions au niveau du groupe qui se révèle particulièrement riche pour appréhender le vécu des personnes et la perception qu'elles en ont.

Les enseignements pour l'ONPES

Résumé • Les premiers travaux menés par l'ONPES devront être poursuivis, avec le double souci de trouver les moyens de monter en généralité à partir des situations individuelles de pauvreté et d'approfondir la réflexion sur les outils et les méthodes nécessaires au développement de la démarche participative.

Un réel apport de la méthode participative

Cette démarche participative a mobilisé des personnes ayant connu ou connaissant très souvent, pour bon nombre d'entre elles, des situations de grande pauvreté. Elle n'a pas permis de repérer des phénomènes vraiment nouveaux en matière de pauvreté ni de catégories de population non connues. Elle a par contre apporté des éléments de compréhension sur les manières de penser et d'agir dans les situations de pauvreté et de précarité. Ceux-ci éclairent l'analyse de l'intentionnalité des acteurs, qui ne sont pas agis par les politiques publiques, mais mettent en œuvre leurs propres stratégies. Le concept de « capacités » permet d'appréhender l'interaction entre les situations, l'environnement et les stratégies en termes de choix/liberté/opportunité. Il pose la question des rapports entre action publique et subjectivité, à un moment où l'action publique ne se définit plus seulement par l'offre d'opportunités matérielles, mais intervient de plus en plus dans le registre des comportements.

Ces études ont en définitive montré qu'il est possible de construire, en matière de pauvreté, une connaissance différente sur des sujets précis avec les personnes concernées et que ce choix est à la fois garant du respect de la dignité des personnes et du recueil d'éléments nouveaux qui ne peuvent pas être appréhendés par les outils de mesure quantitatifs traditionnels. Elles ont aussi permis de progresser dans l'appréciation des conditions de succès de démarches participatives. Ces dernières doivent s'étendre depuis la formulation de la question jusqu'à l'interprétation et la diffusion des résultats. Elles ont montré que la mobilisation des personnes ne peut se faire qu'autour de questions qui les intéressent, et pour lesquelles elles pensent que cette mobilisation peut faire changer les choses. Cette mobilisation est consommatrice de ressources personnelles (temps, énergie, réflexion) qui vont être détournées du quotidien, ce qui pose la question de la reconnaissance et de la contribution des personnes.

La richesse de la participation en « groupe de travail » est aussi confirmée. Elle apparaît d'autant plus grande que la personne perçoit le groupe comme « groupe d'appartenance ». Pour que cette inscription s'opère, il faut que l'activité du groupe se déroule dans une durée suffisante pour que la confiance et le lien se créent ; la proximité géographique est de ce point de vue un facteur favorable. De même, le rôle de l'animateur du groupe est déterminant, à la fois par le savoir-faire qu'il met en jeu pour l'expression des personnes et l'émergence d'une réflexion collective, que par sa capacité à susciter une relation de confiance ; pour cette raison, l'animateur ne peut en aucun cas être, par ailleurs, dans un rapport de type professionnel-assisté avec les personnes du groupe.

La participation en groupe est en elle-même favorable au croisement des savoirs ; celui-ci s'est opéré à l'intérieur de chaque groupe et dans les rencontres entre groupes participant au projet ; il a permis de dégager des axes généraux, tout en faisant la part de la diversité des situations. Un autre niveau de croisement des savoirs est celui qui doit s'établir entre les groupes de personnes et les « professionnels de la connaissance » (comme les membres de l'ONPES). Pour aboutir, ce croisement doit être prévu dès le départ.

Cette expérience a enfin permis d'identifier des éléments de contenu sur lesquels il est important que l'ONPES puisse continuer à conduire des démarches participatives de co-construction de connaissance. Ceux-ci concernent l'autonomie et la dignité des personnes en tant qu'acteurs de leur propre vie, la réalité de leur lien social, leur souffrance. Ils permettent aussi d'ouvrir des pistes pour mieux appréhender certaines dimensions de l'intervention sociale relatives à la durée des cycles de la pauvreté, à la prise en compte de la globalité des besoins de la personne, aux causes des phénomènes de non-recours ou de contre-conduite.

Une adaptation de la démarche avant son extension

La question du temps est d'une importance cruciale. Sur quelle durée engager le processus participatif pour qu'il produise ses résultats ? Combien de temps de travail demander aux personnes ressource ? Ces questions en entraînent d'autres : Comment ces personnes peuvent-elles se qualifier dans de telles démarches ?

Comment certaines peuvent-elles acquérir une expérience tout en permettant en permanence à d'autres moins expérimentées dans ce genre de démarches d'y trouver aussi une place ?

La composition et le mode de fonctionnement des groupes de travail sont déterminants pour la réussite d'une telle démarche. Un groupe de travail composé précisément et peu nombreux, réunissant des personnes avec un vécu de pauvreté, de grande précarité ou d'exclusion, proches géographiquement et décidant de son propre mode de fonctionnement possède autant de facteurs favorables.

Utiliser à plus grande échelle le support des groupes de parole devrait permettre une connaissance plus expérientielle de la pauvreté et un support actif de la lutte contre la pauvreté. La méthode se prête également à la mise en place de groupes sentinelles dans une fonction de veille sociale.

Pour les personnes en situation de pauvreté, la connaissance n'a de sens que pour l'action, et la démarche participative produit inévitablement des effets individuels et collectifs. C'est pourquoi cette approche montre aussi avec force que l'objectif de connaissance par le biais de groupes de parole ne peut jamais être déconnecté d'un impact sur l'agir des personnes. Ces groupes ne peuvent être limités à un seul objectif de production de la connaissance.

Les démarches participatives conduisent à élargir les fonctions de l'ONPES, qui pourrait se situer comme lieu ressource pour un réseau d'opérateurs afin d'organiser une complémentarité entre enquêtes statistiques de type baromètre et approche participative.

Il reste pour l'ONPES à monter en généralité à partir des situations individuelles de pauvreté et à mutualiser de nombreux outils de connaissance. Cela implique la mise au point d'un processus itératif permettant de combiner des phases d'étude et de réflexion propres aux seuls membres de l'ONPES, mais aussi leur implication dans des démarches participatives.

L'engagement d'un projet en 2010

Résumé • Dans la continuité des travaux précédents, l'ONPES s'engagera dans une double voie : favoriser l'association des personnes en situation de pauvreté à l'évaluation des politiques publiques, et en particulier du RSA, et initier un processus d'élaboration d'un revenu minimum adéquat.

À l'instar de la Rowntree Foundation au Royaume-Uni, l'ONPES a engagé une réflexion sur la détermination d'un revenu minimum adéquat, destiné à garantir à tous une vie décente. La fixation du niveau d'un tel revenu exige de mettre en lumière un consensus social autour de ce qu'est un mode de vie acceptable aujourd'hui en France.

L'approche par la pauvreté monétaire relative est précieuse pour rendre compte des inégalités au sein de la population et de l'ampleur de l'éloignement d'une partie

d'entre elle des modes de vie les plus courants. Elle permet également d'éclairer le degré de cohésion sociale d'un pays. Elle ne permet toutefois pas de répondre à des questions aussi importantes que l'adéquation des niveaux des barèmes des minima sociaux à la réalité du coût de la vie et de leur capacité à couvrir les besoins entrant dans la définition du mode de vie acceptable dans la société. C'est pour ces différentes raisons, et pour tenir compte des caractéristiques du mode d'évolution du taux de pauvreté relative, que l'ONPES a engagé une réflexion sur un indicateur permettant de mesurer un revenu minimum décent. Loin de renoncer à une approche monétaire relative de la pauvreté, il s'agit de l'enrichir par un indicateur monétaire évaluant les biens et les services dont la disposition est garantie à un moment et dans un pays donné. Mais les statisticiens ne peuvent développer d'approche comparative entre niveaux des minima sociaux et revenu minimum décent sans qu'au préalable ait été définie la norme de ce qu'est aujourd'hui un mode de vie acceptable en France. C'est pourquoi, en s'inspirant des démarches participatives menées à l'étranger, en particulier par la Joseph Rowntree Foundation au Royaume-Uni en vue de faire émerger un consensus social en la matière, l'ONPES se propose d'engager une démarche similaire en France de détermination d'un revenu minimum décent en tant que norme socialement acceptée.

De la même manière, la question de l'accès aux droits, régulièrement mentionnée par les personnes en situation de pauvreté, pourrait être reprise par l'ONPES avec les personnes elles-mêmes. Elle revêt en effet de multiples dimensions qui ne se résument pas aux difficultés de disposer de la bonne information au moment approprié. Ainsi que le rappelait Robert Lafore dans le cadre du séminaire de l'ONPES « Droit et pauvreté »[145], la pauvreté a fait l'objet d'une appropriation non exclusive par les instances publiques à la fin du XIXe siècle. Cela a eu des conséquences sur sa définition et sur sa prise en charge, et a conduit à interroger les « modèles assistanciels » correspondants, entendus comme des constructions institutionnelles évolutives.

Dans ces conditions, les difficultés pratiques d'accès aux droits sont à examiner en relation avec les représentations du phénomène, ainsi qu'avec les principes et les modalités d'action privilégiés pour le traiter. Dans le cadre du « modèle intégrateur » qui, selon Robert Lafore, se met en place au début des années 1980 et se combine aux modèles « tutélaire » et « réparateur » antérieurs, l'action sociale cherche à développer « des actions de socialisation dont le but est de ramener les personnes concernées au niveau des exigences et des capacités requises par le fonctionnement social ». Cela se traduit par un double mouvement que l'on pourrait qualifier de paradoxal. D'une part, la référence, dans les articles liminaires de nombreux textes de loi, aux « droits fondamentaux » puisés dans le préambule de la Constitution ou dans les grands textes internationaux. D'où la référence à des notions générales et généreuses telles que les droits de l'homme, la dignité de la personne humaine, etc., mais dont la portée pratique (normative) n'est pas immé-

145. Du Cheyron P. et Gelot D. (coord.), *Droit et pauvreté*, contributions issues du séminaire ONPES-MiRE de 2007, DREES 2008.

diate. D'autre part, on assiste à la multiplication de « dispositifs » qui concrétisent un droit processuel et non plus substantiel. Les acteurs de terrain sont ainsi chargés d'élaborer des normes d'action à travers des démarches contractuelles.

Comme le rappelle Michel Borgetto[146], la question de l'effectivité des droits abordée dans le cadre du RMI, dont le volet « insertion » était destiné à faciliter l'accès à un panier de droits, devient, avec la loi de 1998, un des fondements des politiques de lutte contre l'exclusion. Or les difficultés évoquées de manière croissante par les personnes en situation de pauvreté pour bénéficier de leurs droits conduisent à s'interroger sur la substance même de ces droits (droits-libertés, droits-créances), sur l'inadéquation des règles propres à chaque droit par rapport aux situations vécues (seuils de ressources, conditions patrimoniales, obligations alimentaires, etc.) ou sur les règles de compétence juridictionnelle dont la multiplicité peut avoir un impact dissuasif sur les démarches de recours. En second lieu, les difficultés d'accès aux droits doivent être appréhendées en relation avec les modalités institutionnelles de leur gestion. Outre les formes multiples du non-recours (total/partiel, permanent/transitoire, etc.), il convient d'examiner la manière dont l'administration des droits se concrétise dans des organisations sachant concilier des principes généraux d'égalité de traitement des personnes et de personnalisation des services pour répondre à des difficultés d'accès particulières.

Il pourrait être fructueux de ce point de vue de développer une démarche participative des personnes en situation de pauvreté en s'intéressant à l'accès à une prestation spécifique. Dans cette perspective, l'accès au RSA pourrait être particulièrement utile. La nouveauté de la prestation, son champ très large, au-delà des personnes les plus pauvres, la pluralité des acteurs institutionnels impliqués sont autant d'éléments à travers lesquels la parole des personnes bénéficiaires peut apporter un éclairage, non seulement en termes d'évaluation de la politique publique, mais plus largement en termes de regard sur la façon dont la société française aborde aujourd'hui la question de la pauvreté.

146. Borgetto M., « L'activation de la solidarité : d'hier à aujourd'hui », *Droit social*, n°11, novembre 2009.

Encadré 16

Expérimenter une méthode de production de connaissance à partir des personnes qui vivent la pauvreté et l'exclusion sociale – l'exemple de Valeur Plus et partenaires[147]

Un groupement collectif, composé de quatre groupes de personnes ressource pré-existants, s'est engagé dans une démarche de connaissance d'avril à septembre 2009. Au total, 56 personnes – dont une quarantaine ayant l'expérience des situations de pauvreté et des mécanismes d'exclusion, les autres participant en tant qu'animateurs des groupes ou coordinateurs de la démarche – ont cherché ensemble à répondre à deux questions posées par l'ONPES :

- qu'est-ce que la pauvreté aujourd'hui ?
- par quelles méthodes de travail avec des personnes qui ont une expérience de la pauvreté et de l'exclusion peut-on réussir à mieux décrire et comprendre la pauvreté et à mesurer l'évolution ?

Les groupes de personnes ressource

Les quatre groupes étaient très différents dans leur composition, de par leurs animateurs et dans leurs méthodes de travail. Chaque groupe était implanté localement mais dans des régions différentes de France. La taille des groupes variait de 5 à 13 personnes. Les membres étaient majoritairement issus de milieux « exclus » caractérisés soit par l'errance, des difficultés récurrentes par rapport à l'emploi ou la pauvreté rurale ancienne.

La démarche de connaissance

Le point de départ a été l'application d'une démarche scientifique – celle de la métrologie scientifique et industrielle – au phénomène particulièrement complexe et « subjectif » (attaché au sujet) de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les concepts, bien établis en métrologie, de domaine, grandeur, indicateur, instrument de mesure, mode opératoire, ont été explicités et le collectif se les est appropriés.

La « matière première » devait provenir avant tout des personnes ressource. Celles-ci ne répondent pas aux questions que d'autres auraient choisies. Elles n'apportent pas simplement leur témoignage de vie, mais « prennent la parole » afin de mettre à égalité la réflexion des « sachants » et celle des « savants ». Elles ne cherchent pas à répondre au regard que porte la société sur la pauvreté mais l'éclairent à partir de leurs propres préoccupations.

Le déroulement général de la démarche s'est effectué en 6 étapes et 3 phases (phase de recueil, de traitement et formalisation des données, de restitution des résultats) ; les étapes ont fait alterner travail par groupe et journées communes à tous les groupes. Chaque groupe a appliqué ses propres techniques d'animation, dans le respect de l'unité de la démarche scientifique et de la posture éthique relative aux personnes ressource.

La connaissance produite

La démarche itérative entre l'expression du vécu, la réflexion sur ce vécu, l'extraction des grandeurs et la définition des indicateurs a permis de définir 9 domaines et 35 grandeurs[148] correspondant à 182 indicateurs élémentaires.

147. Valeur Plus, *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.
148. Une grandeur est un attribut d'un phénomène susceptible d'être distingué qualitativement et évalué quantitativement. Elle exprime un aspect particulier de la pauvreté ou de l'exclusion.

Les résultats fondamentaux de la démarche peuvent être résumés en six points :
1. toutes les grandeurs et tous les indicateurs sont indissociables les uns des autres ;
2. deux grandeurs ont particulièrement été soulignées : peur-stress-angoisse ; enfermement-découragement ;
3. les relations avec les professionnels, les institutions et les proches sont d'une importance décisive ;
4. «je ne m'accorde jamais de plaisir» (cette dimension est généralement ignorée) ;
5. le non-accès aux droits caractérise la pauvreté mais il en va de même des entraves à la vie sociale ;
6. «sortir» de la pauvreté (cette dimension doit être traitée spécifiquement).

En complément, la question des «phénomènes émergents» a été testée sur quelques grandeurs choisies arbitrairement. Il semblerait que les évolutions sociales vers la satisfaction de plus de besoins, notamment monétaires, vers plus de technologie (et d'efficacité du moins apparente) aient des effets plus négatifs que positifs sur ce que vivent les personnes les plus pauvres ; ces évolutions fragilisent les relations et aggravent l'isolement.

Les difficultés rencontrées

La séquence conceptuelle «matière première» – «grandeur» – «indicateur» – «instrument de mesure» – «mode opératoire» n'a pas été facilement assimilée. Cette difficulté renvoie à celle plus générale de la construction d'un langage commun à tous. Mais la difficulté majeure réside certainement dans le fait de dépasser progressivement l'étape du témoignage pour parvenir à une réflexion collective transmissible.

Faute de temps, le travail réalisé n'a pas permis d'aller jusqu'à mettre en évidence l'importance du cumul des précarités et leurs interactions.

Encadré 17

L'enquête réalisée par Oxalis et partenaires[149]

L'étude a mobilisé dix groupes de parole, réunissant au total soixante-six personnes en situation de pauvreté, dont quatre groupes « permanents » et six groupes « temporaires ». Les groupes permanents préexistaient à l'étude et ont accepté de consacrer des séances particulières à cette étude. Trois de ces quatre groupes ont décidé de garder la méthodologie proposée dans leurs activités futures. Les groupes temporaires ont été constitués pour l'étude avec l'accord de diverses institutions partenaires. Les membres en étaient volontaires, les personnels institutionnels étaient ou non présents lors des séances. Cinq de ces six groupes ont décidé de poursuivre au-delà de l'étude. Les rencontres se sont déroulées entre juin et octobre 2009, soit quarante et une réunions, entre trois et cinq réunions selon les groupes.

La démarche de connaissance

La théorie des capabilités d'Amartya Sen a été retenue car elle a semblé appropriée à l'objectif premier de la démarche : analyser la manière dont les personnes vivent leur pauvreté, se saisissent de leur situation, appréhendent les risques, réagissent à l'offre sociale, se mobilisent dans la recherche de solutions, en un mot se situent en acteurs et sujets, y compris dans des situations très contraignantes.

Selon Amartya Sen, la pauvreté ne se définit pas uniquement en termes de ressources monétaires disponibles, mais aussi en termes de perte de capacité à intervenir dans et sur sa propre vie, tant au niveau individuel que collectif. Le concept de capabilité, que l'on traduira par « capacité », s'oppose au « fétichisme » des biens sociaux et des ressources primaires, et se soucie de l'effet de ces biens sur l'existence humaine. Son approche s'intéresse aux libertés réelles, aux capacités à accomplir certains actes ou accéder à certains états, à la valorisation et à la hiérarchisation des biens par le sujet, à la conversion des biens en accomplissements. L'agentivité, autre concept mobilisé, que l'on peut approcher par celui de « pouvoir d'agir », désigne la façon dont une personne comprend, vit et élargit ses capacités face et avec son environnement direct. La méthode a reposé sur la mise en évidence par les personnes elles-mêmes, grâce à des outils d'auto-examen élaborés spécifiquement dans le cadre de l'étude, de l'évolution de leurs capacités en termes de pertes et de gains avant et après des périodes de crise ou de rupture. Elle illustre également leur capacité à maîtriser les facteurs sociaux de la pauvreté.

L'étude s'est déroulée en trois phases :

- La première a été consacrée à l'identification du *nœud biographique* (moment de rupture, période de crise, basculement fixé par la personne) autour duquel seront situés les écarts entre la situation antérieure et la situation actuelle. L'outil d'auto-examen utilisé est une « fiche support biographique » en trois colonnes permettant de décrire les conditions et effets de la rupture, puis les conditions caractérisant la situation d'avant et la situation d'après.
- La deuxième étape visait à passer de l'approche biographique à l'approche par les *capacités*, en termes de « pouvoir agir ». Pour cela une « fiche support des capacités », organisée autour de quatre questions a été mobilisée : Ce que je pouvais faire et que je ne peux plus faire ? Ce qui m'empêche de pouvoir plus ? Ce que je peux faire et ce qui compte le plus pour moi ? Ce que je pourrais faire et ce qui m'aide à pouvoir plus ?

149. Oxalis, *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.

Cette démarche se situe en contrepoint d'approches s'appuyant sur des référentiels normatifs du bien-être social. Elle conduit les participants à établir des ordres individuels de priorité et de préférences qui sont ensuite confrontés collectivement lorsque la dynamique du groupe le permet.

• La troisième étape a été celle de la synthèse : la personne est amenée à constituer un bilan de l'ensemble de ses capacités dans les différentes dimensions de sa vie, en termes de gains et de pertes, ceci à trois moments de sa trajectoire de vie : pendant la période de crise (nœud biographique), en aval (au moment de l'enquête) et en amont. Le « diagramme dynamique des capacités » où sont disposées en étoile les différentes dimensions du bien-être social, selon un référentiel inspiré de celui de Robeyns, permet une visualisation dynamique de cette évolution[150]. La personne se positionne en trois points (avant la crise, pendant la crise, actuellement) sur une ligne graduée, selon ce qu'elle estime être le gain ou la perte de capacités dans chaque dimension de ce bien-être social.

Ces différents outils, bien que complexes, ont été assez rapidement appropriés par les participants des groupes.

Le rôle du groupe

La démarche suivie a nécessité des temps individuels d'auto-examen pour le remplissage des fiches support et des temps collectifs de confrontation en groupe. Une partie des matériaux aurait pu être recueillie sans ces temps collectifs. Pourtant, la mise en débat des matériaux individuels dans les groupes s'est révélée une étape très importante pour objectiver les informations individuelles, confronter les opinions et les échelles de valorisation, formuler des gains de capacités qui dépendent de la participation au groupe. Les personnes ont valorisé explicitement les modes de fonctionnement des groupes et de la société, et ne se sont pas concentrées seulement sur les objectifs d'acquisition et de conversion de droits.

La trajectoire de développement des groupes de parole retrace le rapport entre l'individu et le groupe de parole : passage des objectifs d'acquisition de droits ressources à des objectifs de prise de parole (Voice), puis à des droits buts (revendication), et enfin au développement de fonctionnements collectifs nouveaux (transformation sociale, droits processus).

Il est important de ne pas appréhender les expressions des capacités par les personnes indépendamment d'une inscription dans des contextes collectifs et sociaux, pour éviter la dérive possible de la méthode des capacités vers une responsabilisation individuelle. La parole inscrite dans une dynamique du groupe devient vecteur de transformation personnelle et collective.

150. Référentiel en 10 dimensions inspiré d'Ingrid Robeyns, philosophe et professeure à l'université Érasme de Rotterdam, Vie et bien-être, abri et environnement, relations sociales, travail et activité, éducation/école/famille, respect/droits/intégrité, autonomie/liberté/mobilité, politique/engagement/participation, activités pour soi/spiritualité/culture et santé.

Conclusion générale

Le dixième anniversaire de l'ONPES constitue un moment opportun pour s'interroger sur les évolutions nécessaires au meilleur accomplissement des missions qui lui ont été confiées par le législateur en 1998. Les modifications profondes du contexte économique et institutionnel au cours de ses premières années de fonctionnement conduisent à repenser les modes d'étude et d'analyse et à trouver les moyens de permettre un accès plus large de tous aux travaux réalisés.

Assez généralement les partenaires de l'ONPES, acteurs du champ social, insistent sur la nécessité d'un lieu d'étude méthodologiquement solide qui assure des missions de veille et d'analyse mais contribue également au repérage des phénomènes émergents dans une optique d'alerte pour les décideurs et l'ensemble de la société civile.

En France comme en Europe, la pauvreté et l'exclusion restent à un niveau inacceptable. L'évolution du chômage, conséquence de la crise actuelle, risque d'aggraver la situation de ceux qui sont déjà touchés par la précarité et de faire basculer dans la pauvreté ceux qui en sont proches. Il importe donc de poursuivre, au cours des mois à venir, l'appréhension des effets de la crise actuelle en termes d'extension ou d'intensification des situations de pauvreté. De même, la question de la réversibilité des situations ouvertes par ce nouveau contexte doit faire l'objet d'une attention particulière.

Au-delà de la mise en œuvre des stratégies d'inclusion active, beaucoup reste à faire pour que les personnes les plus fragiles bénéficient d'un accompagnement global et cohérent et accèdent à leurs droits.

Comme l'a souligné Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, à l'occasion de la journée d'étude organisée par l'ONPES en octobre 2009, au-delà de la lecture quantitative de la pauvreté, avec comme référence le revenu, ce sont les notions de parcours et de fragilité sociale qui s'imposent. Une certaine forme d'humiliation peut résulter des politiques publiques pour les personnes qui en sont bénéficiaires, lorsque l'on attribue des aides non pas en fonction du potentiel de chacun, mais en fonction de ses échecs. La question est dès lors bien celle de l'accompagnement et de l'information des personnes pour les aider à surmonter leurs difficultés et à accéder à leurs droits.

Au cours de la même journée, Jérôme Vignon, ancien directeur de la protection et de l'intégration sociales à la Commission européenne, se prononçait pour le maintien d'une visibilité politique élevée, au plan européen et au plan national, en matière de connaissance et de lutte contre les situations de pauvreté et d'exclusion.

L'objectif est ici de renouveler et d'approfondir les dispositifs de coopération ou de diagnostic partagé entre les acteurs publics, les associations, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux. Il formulait également le souhait que cette visibilité et ces partenariats renouvelés soient renforcés par l'adoption d'indicateurs plus précoces et plus précis qui feraient l'objet d'une appropriation par les acteurs politiques. Le tableau de bord de suivi de l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté en France constitue un premier pas dans cette voie sous réserve que le débat public porte bien sur l'ensemble des indicateurs retenus.

Les premières approches menées par l'ONPES pour construire une nouvelle forme de connaissance à partir des personnes qui vivent les situations dont il veut rendre compte font apparaître un écart entre les intentions qui ont présidé à la création de certains dispositifs d'aide et de soutien et leur effectivité réelle. Ces approches identifient des moyens originaux qui permettraient à ces dispositifs de mieux atteindre leurs objectifs et d'en redéfinir certaines orientations.

De nombreux acteurs du champ social sont rassemblés au sein du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les liens étroits qu'il entretient avec l'ONPES constituent un gage d'efficacité pour la connaissance et l'action.

C'est dans le sens de ces différentes ouvertures que l'ONPES souhaite poursuivre ses travaux.

Annexes

ANNEXE 1

Définition des onze indicateurs de mesure de la pauvreté de l'ONPES

Les indicateurs de pauvreté

Le taux de pauvreté monétaire est mesuré par la part des individus dont les revenus sont inférieurs au seuil de 60 % (ou 50 %) du revenu médian (qui partage la population en deux parties égales ; sources : ERFS, INSEE-DGI). À partir de 2006, l'INSEE a modifié le mode de calcul de la pauvreté monétaire pour mieux prendre en compte les revenus du patrimoine ainsi que les prestations sociales versées par les CAF et les MSA. Ce changement entraîne une rupture de série.

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

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

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

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

À titre d'exemple, un ménage composé d'un couple et de deux enfants de 14 et 8 ans, disposant d'un revenu mensuel de 1 500 euros en 2007, sera considéré comme pauvre monétairement. En effet son revenu corrigé de la composition du ménage est de (1 500/(1 + 0,5 + 0,5 + 0,3) soit : 652,17 euros par unité de consommation. Ce revenu est inférieur au seuil de pauvreté monétaire à 50 % (757 euros) comme à 60 % (908 euros).

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

L'intensité de la pauvreté permet d'analyser la répartition des revenus des personnes pauvres. Elle mesure l'écart relatif entre le seuil de pauvreté et le revenu médian des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, rapporté au seuil de

pauvreté. Plus ce chiffre est important, plus le revenu médian de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté (sources : ERFS, INSEE-DGI).

La pauvreté en conditions de vie est mesurée par l'indicateur qui synthétise les réponses à vingt-sept questions relatives à quatre grands domaines (contraintes budgétaires, retards de paiement, restrictions de consommation et difficultés de logement). Cet indicateur cumule, pour chaque ménage, le nombre de difficultés sur les vingt-sept retenues. La proportion de ménages subissant au moins huit carences ou difficultés a été retenue pour définir le taux de pauvreté en conditions de vie, afin de retrouver le même ordre de grandeur que le taux de pauvreté monétaire. Jusqu'en 2004, il est calculé par l'enquête permanente sur les Conditions de vie des ménages (EPCV) ; depuis cette date, il est calculé à partir du dispositif européen (*Statistics on Income and Living Conditions* – SILC).

27 Indicateurs de difficultés en conditions de vie, 4 dimensions

Contrainte budgétaire
Part du remboursement sur le revenu (supérieure à un tiers)
Découverts bancaires (très souvent)
Couverture des dépenses par le revenu difficile
Aucune épargne à disposition
Recours aux économies
Opinion sur le niveau de vie : « c'est difficile, il faut s'endetter pour y arriver».
Retards de paiement : en raison de problèmes d'argent, impossibilité de payer à temps à plusieurs reprises, au cours des 12 derniers mois
Factures (électricité, gaz, téléphone, etc.)
Loyer et charges
Versements d'impôts
Restrictions de consommation : Les moyens financiers ne permettent pas de
Maintenir le logement à bonne température
Payer une semaine de vacances une fois par an
Remplacer des meubles
Acheter des vêtements neufs
Manger de la viande tous les deux jours
Recevoir
Offrir des cadeaux
Posséder 2 paires de chaussures
Absence de repas complet pendant au moins une journée au cours des 2 dernières semaines
Difficultés de logement
Surpeuplement important ou modéré
Absence de salle de bain à l'intérieur du logement
Absence de toilettes à l'intérieur du logement
Absence d'eau chaude
Absence de système de chauffage
Critiques du logement (sans considération financière):
Logement trop petit
Logement difficile à chauffer
Logement humide
Logement bruyant

Le taux de pauvreté de la population en emploi. La définition des travailleurs pauvres fait intervenir deux critères : le premier est relatif au niveau de vie des personnes, le second à leur activité. Peut être identifiée comme travailleur pauvre toute personne ayant été en emploi pendant sept mois sur les douze mois de la période de référence (définition européenne). Les travailleurs pauvres sont donc des individus en emploi au moins sept mois sur douze qui appartiennent à des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du revenu médian. L'indicateur et les sources utilisés à partir de 2003 ont été modifiés (nouvelle série issue de l'enquête SRCV-SILC).

Les indicateurs relatifs aux minima sociaux

L'évolution annuelle du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif est un indicateur conjoncturel reflétant les situations de pauvreté recensées par les organismes gestionnaires des minima sociaux. L'ONPES a souhaité centrer cet indicateur sur les quatre minima sociaux d'âge actif (RMI, API, ASS et AAH) en raison de leur interdépendance avec l'évolution de la conjoncture du marché du travail, les autres minima sociaux répondant à des logiques propres parfois peu corrélées à la conjoncture (sources : DREES, CNAF, UNEDIC). Certains de ces indicateurs (RMI, API) seront remplacés par celui de l'évolution annuelle du RSA.

Le taux de persistance dans le RMI mesure la part des allocataires du RMI qui en bénéficient depuis plus de trois ans. La durée retenue correspond à des situations de pauvreté durables, souvent liée à un éloignement persistant du marché du travail (sources : CNAF). À l'inverse du précédent, cet indicateur apparaît clairement contracyclique. En effet, la sortie du RMI est le plus souvent le fait d'allocataires de courte durée, ce qui, dans les périodes de croissance de l'emploi, augmente la part relative des plus anciens.

Les indicateurs d'exclusion

La définition d'indicateurs dans ce domaine apparaît délicate, tant en raison de l'absence de définition stabilisée du phénomène que de la difficulté à mesurer des situations qui se caractérisent souvent « en creux » (absence de liens). C'est pourquoi il est apparu préférable à l'ONPES d'utiliser des indicateurs relatifs au non-accès à certains droits considérés comme fondamentaux, ce qui correspond à l'approche retenue par le législateur depuis la loi de 1998 de lutte contre l'exclusion. Les quatre indicateurs retenus sont :

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

• **Le taux de sortants à faible niveau d'études** correspond à la part des jeunes de 18 à 24 ans qui ne poursuivent pas d'études ni de formation, et qui n'ont ni CAP ni BEP, ni baccalauréat (sources : Eurostat).

• **Le taux de demandeurs d'emploi non indemnisés** rapporte le nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés par le régime d'assurance chômage (RAC) et le régime de solidarité (ASS et AI) sur le nombre de demandeurs d'emploi total (sources : UNEDIC).

• **La part des demandes de logement social non satisfaites après un an** mesure la proportion de ménages qui se déclarent inscrits sur les fichiers d'organismes HLM et dont la demande n'a pas été satisfaite au bout d'un an (sources : enquête Logement, INSEE, disponible tous les quatre ans).

L'indicateur d'inégalités

Le rapport interdécile (D9/D1) : les déciles sont les valeurs qui partagent la distribution des revenus en dix parties égales. Le premier décile (noté D1) est le revenu au-dessous duquel se situent 10 % des revenus, le neuvième décile (noté D9) est le revenu au-dessous duquel se situent 90 % des revenus. Le rapport D9/D1 met en évidence l'écart entre le haut et le bas de la distribution ; c'est une des mesures de l'inégalité de cette distribution (sources : ERFS, INSEE-DGI).

ANNEXE 2

Les minima sociaux, conditions d'accès, barèmes et effectifs

	Conditions d'attribution	Barèmes mensuels au 31 décembre 2009 (en euros)	Nombre d'allocataires au 31/12/2008 (en milliers)
Revenu minimum d'insertion (RMI)[1]	Créé en 1988, il vise à garantir des ressources minimales à toute personne de 25 ans ou plus, la condition d'âge n'étant pas exigée pour les personnes ayant au moins un enfant né ou à naître. Allocation dont le montant versé est différentiel : différence entre le plafond garanti et le montant de ressources du foyer allocataire prises en compte dans le calcul (base « ressources »).	*Plafond de ressources et allocation maximale garantie :* Isolé 0 enf. : 454,63 Isolé 1 enf. : 681,95 Isolé 2 enf. : 818,34 Couple 0 enf. : 681,95 Couple 1 enf. : 818,34 Couple 2 enf. : 954,72 + 181,85 par enfant supplémentaire (à partir du 3e).	Métropole : 1 005,2 DOM : 136,7
Allocation de parent isolé (API)[1]	Créée en 1976 pour les personnes assumant seules la charge d'enfant(s), y compris les femmes enceintes ; versée jusqu'au troisième anniversaire du dernier enfant ou pendant un an après isolement.	*Plafond de ressources et allocation maximale garantie :* Femme enceinte : 583,80 Isolé 1 enfant : 778,40 + 194,60 par enfant supplémentaire.	Métropole : 171,9 DOM : 28,4
Allocation supplémentaire vieillesse (ASV) - allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)	L'ASV a été créée en 1956 et l'ASPA est entrée en vigueur en 2007, suite à la réforme du minimum vieillesse. L'ASPA se substitue progressivement à l'ASV pour les nouveaux entrants. Ces deux allocations s'adressent aux personnes âgées de 65 ans ou plus (60 ans en cas d'inaptitude au travail) et leur assure un niveau de revenu égal au minimum vieillesse.	*Plafond de ressources :* Personne seule : 692,43 Couple : 1 147,14 *Allocation maximale garantie :* Personne seule : 677,13 Couple d'allocataires de l'ASPA : 1 147,14	Métropole : 507,9 DOM : 67,3
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	Allocation chômage créée en 1984 pour les chômeurs ayant épuisé leur droit à l'assurance chômage et justifiant d'au moins cinq ans d'activité salariée au cours des dix années précédant la rupture de leur contrat de travail.	*Plafond de ressources :* Personne seule : 1 047,20 Couple : 1 645,60 *Allocation maximale garantie :* 455,03[2] Dans certains cas, les allocataires ayant acquis leur droit à l'ASS avant le 1er janvier 2004 bénéficient d'une majoration de 198,32 euros par mois.	Métropole : 298,2 DOM : 24,0

1. Le RMI et l'API ont été remplacés par le RSA socle en juin 2009. Le RSA n'apparaît pas dans ce tableau car ce dispositif n'est pas seulement un minima social du fait de son volet activité.

	Conditions d'attribution	Barèmes mensuels au 31 décembre 2009 (en euros)	Nombre d'allocataires au 31/12/2008 (en milliers)
Allocation équivalent retraite (AER) de remplacement	Allocation chômage créée en 2002 pour les chômeurs totalisant 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse et n'ayant pas atteint l'âge de 60 ans. Le volet de l'allocation qui constitue le minimum social est appelé AER « de remplacement » (AER-R). Dans ce cas, l'allocation peut se substituer à un revenu de remplacement (allocation de solidarité spécifique, revenu minimum d'insertion ou, depuis le 1er juin 2009, revenu de solidarité active) ou prendre le relais de l'assurance chômage. Pour information : l'AER peut également compléter l'assurance chômage. Elle est alors dite « de complément » (AER-C).	*Plafond de ressources :* Personne seule : 1 550,40 Couple : 2 228,70 *Allocation maximale garantie :* 982,46[2]	Métropole : 69,7 DOM : 0,2
Allocation veuvage (AV)	Créée en 1980 pour assurer un minimum de ressources au conjoint survivant d'un assuré social du régime général ou agricole. Le demandeur doit être âgé de moins de 55 ans et ne pas vivre en couple. Suite à la réforme des pensions de réversion, l'allocation veuvage devait disparaître en 2011. Cette réforme a été annulée, mais la suppression de l'AV en 2011 est pour le moment toujours prévue.	*Plafond de ressources :* 706,41 *Allocation maximale garantie :* 565,13 la 1re et la 2e année.	Métropole : 4,9 DOM : 0,1
Allocation supplémentaire Invalidité	Créée en 1957, elle s'adresse aux personnes invalides ne remplissant pas la condition d'âge pour bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), en complément d'un avantage viager attribué au titre de l'assurance vieillesse ou invalidité.	*Plafond de ressources :* Personne seule : 654,92 Couple : 1 147,14 *Allocation maximale garantie :* Personne seule : 376,68 Couple marié d'allocataires ASI : 621,58	Métropole : 97,0 DOM : nd
Allocation temporaire d'attente (ATA)	Allocation chômage créée en 2006 et qui remplace l'allocation d'insertion (AI). Elle est réservée aux demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur demande et jusqu'à l'obtention ou non du statut de réfugié, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire, aux victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme, aux apatrides, aux détenus libérés après une incarcération d'au moins 2 mois, aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage et qui justifient d'une durée de travail minimale. Tous les demandeurs doivent être domiciliés en France et les ressortissants étrangers doivent avoir une autorisation provisoire de séjour. Les apatrides, salariés expatriés et les détenus libérés doivent également être demandeurs d'emploi.	*Plafond de ressources :* montant du RMI selon la composition familiale. *Allocation maximale garantie :* 320,59[2]	Métropole : 23,7 DOM : 1,1

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

ANNEXE 3

Liste des sigles

AAH	Allocation pour adulte handicapé
ACS	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé
AER	Allocation équivalent retraite
AES	Association d'économie sociale
AME	Aide médicale d'État
ANI	Accord national interprofessionnel
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
APELS	Association pour la promotion et l'étude du logement des salariés
API	Allocation de parent isolé
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ATA	Allocation temporaire d'attente
BIT	Bureau international du travail
BTP	Bâtiment et travaux publics
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAS	Centre d'analyse stratégique
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CECODHAS	Comité européen de coordination de l'habitat social
CEE	Centre d'études de l'emploi
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CÉREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CIE	Contrat initiative emploi
CMU	Couverture maladie universelle
CMUC	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
COE	Conseil d'orientation pour l'emploi

COR	Conseil d'orientation pour les retraites
CPS	Comité de la protection sociale
CRÉDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRP	Convention de reclassement personnalisé
CSBM	Consommation de soins et de biens médicaux
CTP	Contrat de transition professionnelle
DALO	Droit au logement opposable
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGTPE	Direction générale du Trésor et de la politique économique
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DOM	Département d'outre-mer
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EAPN	European Anti Poverty Network
EPSSCO	Emploi, politique sociale, santé et consommateurs
ERFS	Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux
ESPS	Enquête santé protection sociale
FAPIL	Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
FEANTSA	Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
HCAAM	Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie
HLM	Habitation à loyer modéré
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INED	Institut national des études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRDES	Institut de recherche et de documentation en économie de la santé
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
ISG	Indicators subgroup du Comité de la protection sociale
ISSR	Indice de situation sociale régionale
JAPD	Journée d'appel de préparation à la défense
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MIPES	Mission sur la pauvreté et l'exclusion sociale
MOC	Méthode ouverte de coordination
MRIE	Mission régionale d'information sur l'exclusion
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

ODENORE	Observatoire des non-recours aux droits et services
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
PASS	Permanence d'accès aux soins
PIB	Produit intérieur brut
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
PNAI	Plan national d'action pour l'inclusion
PNR	Plan national de relance
PPAE	Projet personnalisé d'accompagnement vers l'emploi
PPE	Prime pour l'emploi
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
RSO	Revenu de solidarité
RSTA	Revenu supplémentaire temporaire d'activité
SAMU	Service d'aide médicale urgente
SEJE	Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise
SITADEL	Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SRCV	Statistiques sur les ressources et les conditions de vie
UE	Union européenne
UNCCAS	Union nationale des centres communaux d'action sociale
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et dans le commerce
USH	Union sociale de l'habitat
ZUS	Zone urbaine sensible

ANNEXE 4

Liste des encadrés, tableaux et graphiques

p. 76 Carte 1 : Proportion d'allocataires de minima sociaux fin 2008 parmi la population âgée de 20 ans ou plus, selon le département
p. 77 Carte 2 : Taux de pauvreté par région

p. 19 Encadré 1 : Enquêtes sur les modes d'ajustements des entreprises face à la crise économique selon le secteur
p. 27 Encadré 2 : Qu'est-ce que le surendettement ?
p. 31 Encadré 3 : La forte augmentation des « fin de droits »
p. 33 Encadré 4 : L'exercice de projection de la DREES
p. 36 Encadré 5 : Le revenu de solidarité active
p. 44 Encadré 6 : L'objectif de réduction de la pauvreté à l'épreuve de la crise
p. 49 Encadré 7 : La nouvelle convention d'assurance chômage adoptée en 2009
p. 51 Encadré 8 : Les projections réalisées par l'OFCE
p. 56 Encadré 9 : L'accès à l'emploi dans le contexte de crise économique : durcissement des conditions d'emploi et risque d'enracinement dans le chômage long
p. 76 Encadré 10 : Persistance des disparités territoriales
p. 93 Encadré 11 : Le droit au logement opposable
p. 95 Encadré 12 : Enquête méthodologique sur les sans-abri
p. 98 Encadré 13 : La pauvreté des femmes qui recourent à l'assistance
p. 99 Encadré 14 : La pauvreté des personnes âgées
p. 102 Encadré 15 : Enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC)
p. 139 Encadré 16 : Expérimenter une méthode de production de connaissance à partir des personnes qui vivent la pauvreté et l'exclusion sociale – l'exemple de Valeur Plus et partenaires
p. 141 Encadré 17 : L'enquête réalisée par Oxalis et partenaires
p. 146 Encadré : Utilisation de l'échelle d'équivalences pour le calcul du taux de pauvreté monétaire

p. 21 Graphique 1 : Part des CDD et de l'intérim dans l'emploi salarié privé de 2003 à 2009
p. 29 Graphique 2 : Décomposition du revenu disponible par décile de niveau de vie en 2007

p. 71 Graphique 3 : Évolution du taux de chômage en France au sens du BIT de 1999 à 2009
p. 72 Graphique 4 : Évolution du nombre de bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif de 2001 à 2008
p. 75 Graphique 5 : Évolution des montants des minima sociaux depuis 1990 en euros constants de 2008
p. 90 Graphique 6 : La construction locative sociale depuis 1977. Nombre de logements commencés
p. 112 Graphique 7 : Taux et seuils de pauvreté en Europe
p. 113 Graphique 8 : Taux de privations matérielles et taux de pauvreté monétaire dans l'Union européenne

p. 18 Tableau 1 : Taux de croissance du PIB en volume (estimations 2009, 2010, 2011)
p. 22 Tableau 2 : Évolution récente du taux de chômage
p. 30 Tableau 3 : Dispositifs d'aide financière du plan de relance (décembre 2008) et du sommet social (février 2009).
p. 36 Tableau 4 : Foyers allocataires du RSA au titre du régime général au 30 juin 2009
p. 37 Tableau 5 : Montant forfaitaire du RSA au 1er janvier 2010 (en euros)
p. 46 Tableau 6 : Les prévisions des organisations internationales pour la France (PIB, emploi, chômage)
p. 52 Tableau 7 : Évolution du PIB, de l'emploi et du chômage en France de 2007 à 2012 (projections de l'OFCE)
p. 65 Tableau 8 : Évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale selon les onze indicateurs centraux de l'ONPES de 1998 à 2008
p. 66 Tableau 9 : Évolution des indicateurs de pauvreté monétaire de 1996 à 2007
p. 67 Tableau 10 : Évolution du taux de pauvreté en conditions de vie selon le type de ménage
p. 68 Tableau 11 : Évolution des indicateurs d'inégalités de 1996 à 2007
p. 69 Tableau 12 : Montant moyen et poids des prélèvements et des prestations en espèces pour le quintile le plus modeste de la population (par équivalent adulte)
p. 74 Tableau 13 : Évolution du pouvoir d'achat des allocataires des principaux minima sociaux d'âge actif de 1990 à 2008
p. 74 Tableau 14 : Évolution des principaux minima sociaux par rapport au SMIC
p. 82 Tableau 15 : Évolution de l'emploi selon le statut sur longue période
p. 84 Tableau 16 : Pauvreté selon la configuration familiale (données 2007)
p. 108 Tableau 17 : Taux de pauvreté selon l'origine géographique
p. 112 Tableau 18 : Évolution de la pauvreté monétaire et en conditions de vie
p. 147 Tableau : 27 Indicateurs de difficultés en conditions de vie, 4 dimensions

ANNEXE 5

Bibliographie

Mesure et observation de la pauvreté

Arndt C., Volkert J., « Poverty and wealth reporting of the German government : approach, lessons and critique », *IAW Discussion Paper*, n° 51, juillet 2009.

Auzet L., Goutard L., Raynaud E., « Les nouvelles mesures des revenus dans les enquêtes Revenus fiscaux et sociaux », in *Les revenus et le patrimoine des ménages*, INSEE, édition 2009.

Baclet A. et Raynaud E., « La prise en compte des revenus du patrimoine dans la mesure des inégalités », *Économie et statistiques* n° 414, INSEE, 2008.

CAF/CNAF/INSEE/MSA, « Pauvreté, bas revenus », *Dossier d'étude* n° 107, août 2008.

Coudin E., Thelot H., « Le "halo" du chômage : entre chômage BIT et inactivité », *INSEE première*, n° 1260, octobre 2009.

CSA/TMO-Rémanence, « Étude de faisabilité pour la mise en place d'une veille avancée des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale », mai 2002.

David M., « L'évolution des opinions des Français sur les questions sociales entre 2002 et 2007 », *Études et Résultats*, n° 652, DREES, août 2008.

Driant J.-C. et Jacquot A., « Loyers imputés et inégalités de niveaux de vie », *Économie et Statistiques*, numéro spécial Logement, n° 381-382, INSEE, octobre 2005.

EAPN, « Petits pas, grands changements : construire la participation des personnes en situation de pauvreté », janvier 2009.

FEANTSA, *« Overview of Transnational Statistical Initiatives on Homelessness and Poverty »,* août 2009.

Ferrand C. (dir.), *Le croisement des pouvoirs. Croiser les savoirs en formation, recherche, action*, Éditions de l'Atelier/Éditions Quart Monde, 2008.

Fremstad S., *Measuring Poverty and Economic Inclusion*, Center for Economic and Policy Research, décembre 2008.

Freyssinet J., Chevalier P., Dollé M., « Niveaux de vie et inégalités sociales », CNIS, mars 2007.

IAU IdF/MIPES, « Indice de situation sociale régionale (ISSR) pour la région Île-de-France », juin 2009.

INSEE, « Qu'est-ce qu'être pauvre aujourd'hui en Europe ? L'analyse du consensus sur les privations », *Économie et statistique*, n° 421, septembre 2009.

Joseph Rowntree Foundation, *A Minimum Income Standard for Britain*, 2008.
Joseph Rowntree Foundation, *A Minimum Income Standard for Britain*, actualisation 2009.
Le Laidier S., « Les transferts en nature atténuent les inégalités de revenus », *INSEE première*, n° 1264, novembre 2009.
Marical F., « En quoi la prise en compte des transferts liés à la santé modifie-t-elle l'appréciation du niveau de vie ? », *France, portrait social,* 2007*,* INSEE Références.
OCDE, *Monitoring the effects of financial crisis on vulnerable groups of society*, table ronde du 18 mars 2009.
Palmer G., MacInnes T., Kenway P., *Monitoring Poverty and Social Exclusion 2008,* Joseph Rowntree Foundation.
Pollak C., Gazier B., « Que sait-on des trajectoires de pauvreté dans les pays riches ? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 4, 2009.
Ponthieux S., « Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique : difficultés méthodologiques et exploration d'une notion de pauvreté en revenu d'activité », *Document de travail* n° F0902, INSEE, mars 2009.
Ponthieux S., « Les travailleurs pauvres : exploration d'une approche alternative en termes de "pauvreté économique" », Journées de l'AES, septembre 2009.
Puydebois C., Vilchien D., Lesage G., « Évaluation de l'application et de l'impact de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions », IGAS/IGAENR, mars 2007.
Sénat, « La mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale : quels indicateurs ? », *Les documents de travail du Sénat*, série : Études économiques, juin 2008.
Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P., Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, septembre 2009.
UNCCAS, *Le guide de l'UNCCAS sur les indicateurs de pauvreté*, septembre 2009.

Impact de la crise économique

ATD Quart Monde, « La crise, entre abîme et renaissance », *Revue Quart Monde* n° 210, mai 2009.
Bell D., Blanchflower D., « What should be done about rising unemployment in the OECD ? », *IZA Discussion Paper*, n° 4455, septembre 2009.
CAS, « L'ajustement de l'emploi dans la crise : la flexibilité sans la mobilité ? », *Note de veille,* n° 156, novembre 2009.
CÉREQ, « De l'enseignement supérieur à l'emploi : voies rapides et chemins de traverse. Enquête Génération 2004. Interrogation 2007 », *Note emploi formation*, n° 43, octobre 2009.
CÉREQ, « Génération 2004, des jeunes pénalisés par la conjoncture », *Bref Céreq*, n° 248, janvier 2008.
COE, « Propositions en faveur de l'emploi : bilan et actualisation », rapport du 21 octobre 2009.
COE, « Propositions en faveur de l'emploi », séance du 19 mai 2009.

Cohen D., « Sortie de crise : vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance ? », *Document de travail*, CAS, octobre 2009.
Commission européenne/EPC, *The 2009 Ageing Report : Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060),* avril 2009.
Commission européenne, « EU employment situation and social outlook », *Monthly Monitor*, septembre 2009.
Commission européenne, « EU employment situation and social outlook », *Monthly Monitor*, octobre 2009.
Commission européenne, « La politique européenne sociale et de l'emploi », *Eurobaromètre spécial* n° 316/Vague 71.2, juillet 2009.
Commission européenne, DG ECFIN, « Labour market prospects and policies to soften the impact of the financial crisis », *ECFIN Economic Brief*, numéro 1, mai 2009.
Commission européenne, DG ECFIN, *European Economic Forecast : Autumn 2009*, octobre 2009.
Commission européenne, *Eurobarometer Survey on Poverty and Social Exclusion*, 2009.
Cornilleau B., Elbaum M., « Indemnisation du chômage : une occasion manquée face à la crise ? », *La Lettre de l'OFCE*, n° 307, février 2009.
CRÉDOC, « Prestations sociales, prestations familiales et aides aux familles », état de l'opinion début 2009.
DARES, « Conjoncture de l'emploi et du chômage au deuxième trimestre de 2009 : la dégradation du marché du travail se poursuit malgré une reprise inattendue de l'activité », *Premières informations, premières synthèses*, n° 42.2, octobre 2009.
DARES, « Conjoncture de l'emploi et du chômage au premier trimestre de 2009 : récession et contraction historique de l'emploi », *Premières informations, premières synthèses*, n° 28.3, juillet 2009.
DARES, « Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en juillet 2009 », *Premières informations, premières synthèses*, n° 35.1, août 2009.
DARES, « Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en août 2009 », *Premières informations, premières synthèses*, n° 39.3, septembre 2009.
DARES, « L'insertion par l'activité économique en 2007 », *Premières informations, premières synthèses*, n° 17.2, avril 2009.
DARES, « Les jeunes de ZUS accompagnés par les missions locales en 2007 : un suivi plus intense, davantage de formations mais un moindre accès à l'emploi », *Premières informations, premières synthèses*, n° 17.1, avril 2009.
DEXIA, « Finances locales : grandes tendances 2008-2009 », note de conjoncture, novembre 2009.
DGTPE, « Enquête auprès des ménages et consommation en France », *Trésor-Éco*, n° 58, mai 2009.
DGTPE, « Une analyse des déterminants de la dépense d'action sociale départementale », *Trésor-Éco*, n° 48, décembre 2008.
EAPN, « Contre l'impact social de la crise », *Magazine anti-pauvreté*, n° 130, octobre 2009.

Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, «Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans», Rapport au Parlement, octobre 2009.
INSEE, *France, portrait social*, novembre 2009.
Mouillart M./Observatoire des crédits aux ménages, 21e rapport annuel, mars 2009.
OCDE, «Helping workers weather the economic storm», *Policy Brief*, septembre 2009.
OCDE, «Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail», document de référence pour la réunion au niveau ministériel sur l'emploi et le travail des 28 et 29 septembre 2009.
OCDE, «La crise de l'emploi : quelles sont les conséquences pour les politiques sociales et pour l'emploi ?», document de référence pour la réunion au niveau ministériel sur l'emploi et le travail des 28 et 29 septembre 2009.
OCDE, «Maintenir la politique d'activation pendant la crise», document de référence pour la réunion au niveau ministériel sur l'emploi et le travail des 28 et 29 septembre 2009.
OCDE, *Les perspectives pour l'emploi 2009*, septembre 2009.
OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86, novembre 2009
OFCE, «France : croissance précaire. Perspectives 2009-2010 pour l'économie française», *Revue de l'OFCE,* n° 111, octobre 2009.
Outin J.-L., «Crise, marché du travail, chômage et pauvreté», *La Lettre de l'ONPES*, n° 3, juin 2009.
Secours catholique, «La pauvreté au féminin», Statistiques d'accueil 2008, oct. 2009.

Revenu de solidarité active

Anne D., L'Horty Y., «Réformer les aides sociales locales dans le nouveau contexte du RSA», document de recherche, EPEE, juillet 2009.
Avenel C., «L'accompagnement social des bénéficiaires du RSA au titre de l'API : évaluation des expérimentations conduites par les CAF», *Dossier d'étude* n° 117, CNAF, juin 2009.
CNAF, «Minima sociaux. Diversité des logiques d'action et des publics», *Recherches et prévisions*, n° 91, 2008.
COE, Avis du COE sur les conditions de la réussite du RSA pour l'emploi, mai 2008.
Comité d'évaluation des expérimentations, Rapport final sur l'évaluation des expérimentations RSA, mai 2009.
DARES, «Accompagnement dans l'emploi et accompagnement vers l'emploi», *Travail et emploi*, n° 119, juillet-septembre 2009.
DARES/DREES, «Que faut-il faire pour aider les allocataires du RMI à retrouver un emploi ?», *Premières informations, premières synthèses*, n° 27.2, juin 2009.
Demarescaux S., Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA, mai 2009.
Deroyon T., Hennion-Aouriri M., Maigne G., Ricroch L., «L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux», *Documents de travail de la DGTPE*, n° 2009/10, juillet 2009 et http://www.sante.gouv.fr/drees/serieetudes/pdf/serieetud90.pdf.

DGTPE, « Le revenu de solidarité active : principes de construction et effets attendus », *Trésor-Éco,* n° 61, juillet 2009.
DREES/CNAF, « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 mars 2009 », *L'e-ssentiel*, n° 87, juin 2009.
Fabre V., Sautory O., « Enquête sur les expérimentations du RSA : premiers résultats », document de travail, *Série études et recherches*, n° 87, DREES, avril 2009.
Fabre V., Vicard A., « Connaissance des dispositifs expérimentaux du RSA : des objectifs bien identifiés, mais des règles de fonctionnement peu connues », *Premières informations, premières synthèses*, n° 27.2, DARES, juin 2009.
Gomel B., Serverin E., « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », *Document de travail,* n° 119, Centre d'études pour l'emploi, juin 2009.
Haut Commissaire aux Solidarités actives, *Le Livre vert vers le revenu de solidarités actives (RSA)*, 2008.
Immervoll H., Pearson M., Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, « A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD », *IZA Policy Paper* n° 3, avril 2009.
Mathern S., « Les allocataires de minima sociaux en 2007 », *Études et Résultats*, n° 680, DREES, février 2009.
Mikol F., Remy V., « L'effet du RSA sur l'équilibre du marché du travail », *Document d'étude*, n° 148, DARES, juin 2009.
« Minima sociaux, le temps de la réforme », *Problèmes économiques*, n° 2961, décembre 2008.
Paugam S., Duvoux N., *La régulation des pauvres : du RMI au RSA*, Paris : PUF, 2009.
Victoria R.-P., « Propositions de mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) et du contrat unique d'insertion (CUI) en outre-mer », Rapport à la demande du Premier ministre, avril 2009.

Autres données sociales

« Les expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'UNEDIC et l'ANPE en 2007 », Rapport de synthèse du comité de pilotage de l'évaluation, octobre 2009.
« Lutter contre la pauvreté. Perspectives face à la crise », *Problèmes politiques et sociaux*, février 2009.
« Nouvelles inégalités dans les pays riches », *Problèmes économiques*, n° 2964, février 2009.
Accardo J., Bellamy V., Consalès G., Fesseau M., Le Laidier S., Raynaud E., « Les inégalités entre ménages dans les comptes nationaux : une décomposition du compte des ménages », *L'Économie française*, INSEE, édition 2009.
Adème, *Agir contre la précarité énergétique,* guide à destination des collectivités locales, 2009.
Allègre G., « L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons des expériences nord-américaines », *Document de travail,* n° 2008-22, OFCE, juillet 2008.

Augris N., Bac C., « Évolution de la pauvreté des personnes âgées et minimum vieillesse », *Retraite et société*, n° 56, CNAV, janvier 2009.

Aviat A., Bricongne J.-C., Pionnier P.-A., « Richesse patrimoniale et consommation : un lien ténu en France, fort aux États-Unis », *Note de conjoncture*, INSEE, décembre 2007.

Bigot R., Cappigny A., Croute P., « Le sentiment de devoir s'imposer des restrictions sur son budget : évolution depuis 30 ans en France », *Cahier de recherche* n° 253, CRÉDOC, décembre 2008.

BIT, *Global Wage Report 2008/09 : minimum wages and collective bargaining, towards policy coherence*, novembre 2008.

Bontout O., Brun A., Rapoport B., « Les droits à la retraite des jeunes générations », *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 10, DREES, octobre 2009.

Borgetto M., « L'activation de la solidarité : d'hier à aujourd'hui », *Droit social*, n° 11, novembre 2009.

Boulanger J.-M., Wanecq T., Lepine C., « Mission de contrôle des politiques d'insertion menées en faveur des allocataires du RMI », Rapport de synthèse, IGAS, juillet 2009.

Cahuc P., Cette G. et Zylberberg A., « Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ? », Rapport n° 79 ; et note sur le revenu de solidarité active de Philippe Mongin, Conseil d'analyse économique, 12 novembre 2008.

Caroli È. et Gautié J., « Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française ? », Opuscule, n° 17, CEPREMAP, 2009.

CERC, « Un devoir national : l'insertion des jeunes sans diplôme », Rapport n° 9, 2008.

Chardon O., Daguet F., Vivas E., « Les familles monoparentales : des difficultés à travailler et à se loger », *INSEE première*, n° 1195, juin 2008.

Cochard M., Junod-Mesqui B., Arnaud F., Vermare S., « Les effets incitatifs de la prime pour l'emploi : une évaluation difficile », *Économie et statistique*, n° 412, INSEE, 2008.

COE, État des lieux et avis sur la formation professionnelle, avril 2008.

COE, « Les trajectoires et les mobilités professionnelles », Rapport, septembre 2009.

Commission de concertation sur la politique de la jeunesse, « Reconnaître la valeur de la jeunesse », Livre vert, 2009.

Commission européenne, « Pauvreté et exclusion sociale dans les zones rurales », septembre 2008.

Conseil de l'Europe, Rapport de la consultante sur l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté, Séminaire européen, Malte, 14-15 octobre 2009.

Conseil de l'Europe, Rapport du consultant sur l'amélioration de la situation des travailleurs à faible revenu, Séminaire européen, Malte, 14-15 octobre 2009.

Conseil économique, social et environnemental, Avis et Rapport : Repères statistiques sur les dimensions économique, sociale et environnementale de la société française », n° 5, 2009.

COR, « Niveaux de vie comparée des retraités et des actifs : évolutions récentes », Document n° 2 de la séance plénière du 21 octobre 2009.
Coudin E., Thelot H., « Le “halo” du chômage : entre chômage BIT et inactivité », *INSEE première*, n° 1260, octobre 2009.
Crisp R., Batty E., Cole I., Robinson D., *Work and Worklessness in Deprived Neighbourhoods*, Joseph Rowntree Foundation, octobre 2009.
DARES, « Le reclassement professionnel des salariés pour licenciement économique », *Premières informations, premières synthèses*, n° 43.3, octobre 2009.
DARES, « Les disparités locales de sorties de listes de l'ANPE : l'apport de 22 études régionales », *Premières informations, premières synthèses*, n° 37.1, septembre 2009
DARES, « Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'UNEDIC et de l'ANPE : contenu des accompagnements et opinion des bénéficiaires », *Premières informations, premières synthèses*, n° 41.2, octobre 2009.
DARES, « Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'UNEDIC et de l'ANPE : analyse du processus d'entrée en parcours d'accompagnement », *Premières informations, premières synthèses*, n° 41.1, octobre 2009.
DARES, « Les parcours d'accompagnement vers l'emploi des salariés licenciés pour motif économique », *Premières informations, premières synthèses*, n° 43.2, octobre 2009.
DARES/DREES, « Prime pour l'emploi, redistribution et incitation à l'emploi », *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 5, 2008.
Dayan J.-L., « L'emploi en France depuis trente ans », *L'emploi, nouveaux enjeux*, INSEE, édition 2008.
DGTPE, « La prime pour l'emploi et ses bénéficiaires de 2001 à 2008 », *Trésor-Éco*, n° 63, juillet 2009.
DIV/Acadie, « Étude prospective exploratoire sur les futurs territoires de la politique de la ville », mars 2009.
Elbaum M., « La revalorisation des prestations sociales : l'enjeu souvent oublié de l'indexation », *Droit social*, n° 11, novembre 2009.
Hamel G., André P., « Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation », Rapport fait à la demande de François Fillon, Premier ministre, sur la révision de la géographie prioritaire et contractualisation de la politique de la ville, Assemblée nationale/Sénat, sept. 2009.
IGAS/CGAAER, « Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural », septembre 2009.
Landais C., *Les hauts revenus en France (1998-2006) : une explosion des inégalités ?*, Paris School of Economics, juin 2007.
Observatoire des zones urbaines sensibles, Rapport 2008.
OCDE, « In-work poverty : what can governments do? », *Policy Brief*, September 2009.
OCDE, « Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE », 2008.
Pôle emploi, « Les jeunes demandeurs d'emploi sans diplôme : une insertion professionnelle de plus en plus difficile », *Repères & analyses*, n° 2, avril 2009.

Pujol J. et Tomasini M., « Les inégalités de niveaux de vie entre 1996 et 2007 », *INSEE première*, n° 1266, novembre 2009.
Rousseau Y., « Le suivi du chômage et des personnes tenues de rechercher un emploi après les lois de 2008 », *Droit social*, n° 11, novembre 2009.
Secours catholique, « Familles, enfance et pauvretés », Rapport statistique 2007, 2008.
Seillier B., Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, Sénat, juillet 2008.

Exclusion liée à la santé

Arnould M.-L., Rattier M.-O., « Les contrats les plus souscrits auprès des complémentaires santé en 2006 », *Études et Résultats*, n° 635, DREES, mai 2008.
Arnould M.-L., Vidal G., « Typologie des contrats les plus souscrits auprès des complémentaires santé en 2006 », *Études et Résultats*, n° 663, DREES, octobre 2008.
Boisguérin B., « Les allocataires des minima sociaux : CMU, état de santé et recours aux soins », *Études et Résultats*, n° 603, DREES, octobre 2007.
Boisguérin B., « Quelles caractéristiques sociales et quel recours aux soins pour les bénéficiaires de la CMUC en 2006 ? », *Études et Résultats*, n° 675, DREES, janvier 2009.
Boisguérin B., Haury B., « Les bénéficiaires de l'AME en contact avec le système de soins », *Études et Résultats*, n° 645, DREES, juillet 2008.
Commission européenne, *Solidarity in Health : Reducing health inequalities in the EU*, Document de travail, 20 octobre 2009.
Debrand T. (dir.), « Les disparités sociales et territoriales de santé dans les quartiers sensibles », *Les documents de l'ONZUS*, n° 1, 2009.
Elbaum M., « Participation financière des patients et équilibre de l'assurance maladie », *La Lettre de l'OFCE*, n° 301, septembre 2008.
Fassin D., « Inégalités et santé », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 960, 2009.
Fenina A., Le Garrec M.-A., Duée M., « Les Comptes nationaux de la santé en 2008 », *Études et Résultats*, n° 701, DREES, septembre 2009.
Fonds CMU, Rapport n° IV d'évaluation de la loi CMU, réalisé en application de l'article 34 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999, juillet 2009.
Fonds CMU, *Références n° 37*, octobre 2009.
Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Rapport 2009, septembre 2009.
IRDES, « Comment expliquer les fortes disparités de clientèle CMUC des praticiens libéraux ? », *Questions d'économie de la santé*, n° 130, mars 2008.
IRDES, « Contexte géographique et état de santé de la population : de l'effet ZUS aux effets de voisinage », *Questions d'économie de la santé*, n° 139, février 2009.
IRDES, « La complémentaire santé en France en 2006 : un accès qui reste inégalitaire », *Questions d'économie de la santé*, n° 132, mai 2008.
IRDES, « Les refus de soins à l'égard des bénéficiaires de la CMUC à Paris », 2009.
IRDES, Premiers résultats de l'enquête Santé protection sociale 2006, dossier de presse, avril 2008.

Médecins du monde, Rapport 2008 de l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France, octobre 2009.
Mouvement ATD Quart Monde, « Et… si nous vous parlions de notre santé », Rapport recherche-action, avril 2009.
Revil H., « Identifier des populations en non-recours aux dispositifs de l'assurance maladie : proposition de méthode », *Recherches et prévisions*, n° 93, CNAF, sept. 2008.
Sotic S., Fontaine A., « Les difficultés de l'accès aux soins dentaires pour les bénéficiaires des CMU et AME dans 11 villes de France », Rapport d'enquête, Médecins du monde, avril 2009.

Exclusion liée au logement

Besson E., « Droit au logement opposable : 7 pistes pour accroître l'offre de logements sociaux », novembre 2008.
Bonvalet C., Arbonville D., « Quelles familles ? Quels logements ? (la France et l'Europe du Sud) », *Les Cahiers de l'INED*, n° 157, 2007.
Brousse C., « Devenir sans domicile, le rester : rupture des liens sociaux ou difficultés d'accès au logement ? », *Économie et statistique*, n° 391-392, INSEE, 2006.
Chambaud L., « La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri », IGAS, août 2007.
CNAF, numéro spécial sur le coût du logement, *Informations sociales*, n° 155, septembre/octobre 2009.
Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, « Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable », Premier rapport annuel, octobre 2007.
Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, « Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire », Deuxième rapport annuel, octobre 2008.
Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, « L'an II du DALO : priorité à la bataille de l'offre », Troisième rapport annuel, octobre 2009.
Conférence de consensus, « Sortir de la rue », Rapport du jury d'audition, décembre 2007.
Conseil d'État, « Droit au logement, droit du logement », Rapport annuel 2009.
Cour des comptes, « Les personnes sans domicile », Rapport public thématique, mars 2007.
Fondation abbé Pierre pour le logement des défavorisés, « L'état du mal-logement en France », Rapport annuel 2009.
Groupe de travail constitué à la demande de Mme Boutin, ministre du Logement, « Faciliter les démarches des personnes relevant du droit au logement opposable », conclusions, janvier 2009.
Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, « Éclairer la décision », 14e rapport, octobre 2008.
Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, « Hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise », 15e rapport, juin 2009.

IAU Idf/INSEE/DREIF, « Les conditions de logement en Île-de-France en 2006 », septembre 2009.
Marpsat M. (dir.), « Les situations marginales par rapport au logement : méthodes et sources statistiques publiques », rapport du groupe SML, *Document de travail* n° F0903, INSEE, 2009.
Marpsat M., « Les définitions des sans domicile en Europe : convergences et divergences », *Courrier des statistiques*, n° 126, INSEE, janvier-avril 2009.
Marpsat M., Peretti de G., « Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie », *INSEE première*, n° 1225, février 2009.
Mission régionale d'information sur l'exclusion, Rhône-Alpes, « Connaissance des personnes sans logement ou hébergement fixe dans l'agglomération lyonnaise », janvier 2009.
Nivière D., Marpsat M., Renard E., « Les difficultés de logement des bénéficiaires de minima sociaux », *Études et Résultats*, n° 630, DREES, avril 2008.
Peretti de G., « Les "sans domicile" : des stéréotypes à nuancer », *Recherches et prévisions,* n° 94, CNAF, décembre 2008.
Pinte E., Propositions pour une relance de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement, janvier 2008.
Pinte E., Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, juin 2008.
Renard E., « Les fonds de solidarité pour le logement : l'aide des départements au logement des personnes défavorisées », *Études et Résultats*, n° 670, DREES, novembre 2008.
Robert C., « Le droit au logement opposable : une avancée incontestable, des questions en suspens », *Recherches et prévisions,* n° 94, CNAF, décembre 2008.
« Un toit, du pain, des roses », *Revue Quart Monde*, n° 207, septembre 2009.

Union européenne

Allègre G., « Working poor in the EU : an exploratory comparative analysis », *Document de travail*, n° 2008-35, OFCE, novembre 2008.
Commission européenne, « Étude thématique sur les mesures politiques relatives à la pauvreté des enfants », *Conclusions d'études politiques* n° 10, 2008.
Commission européenne, « Mesurer le sans-abrisme en Europe », *Conclusions d'études politiques* n° 8, 2007.
Commission européenne, « Pauvreté et exclusion sociale parmi les ménages monoparentaux », *Conclusions d'études politiques* n° 9, 2007.
Commission européenne, « The social situation in the European Union : new insights into social inclusion », *Social Situation Report 2008*.
Commission européenne, *Consultation on the Future « EU 2020 » Strategy*, nov. 2009.
Commission européenne, *Employment in Europe 2008*, octobre 2008.
Commission européenne, *Employment in Europe 2009*, octobre 2009.
Commission européenne, Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2009.

Commission européenne, *Study on Poverty and Social Exclusion in Rural Areas*, Community action program on social exclusion, 2008.
CPS/Commission européenne, *Child Poverty and Well-Being : current status and way forward*, janvier 2008.
CPS/Commission européenne, *Growth, Jobs and Social Progress in the EU : a contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon strategy*, septembre 2009.
CPS/ISG, *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates*, juillet 2009.
Crepaldi C. (coord.), « *The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the European Union* », rapport réalisé à la demande de la Commission emploi et affaires sociales du Parlement européen (IP/A/EMPL/FWC/2006-05/SC2), décembre 2007.
Damon J., « Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union européenne », Rapport au ministre du Logement, avril 2009.
Damon J., « Pour un traitement européen de la question des sans-abri », *Note de veille*, n° 69, CAS, juillet 2007.
EAPN, « Campagne d'EAPN pour un revenu minimum adéquat », *Nouvelles du réseau EAPN*, n° 125, janvier-mars 2008.
EAPN, *Comparative Table : state of play in the European Union regarding minimum income schemes*, 2009.
Eurofound, « Restructuring in recession », *ERM Report 2009*, novembre 2009.
Eurostat, « 79 million EU citizens were at-risk-of-poverty in 2007, of whom 32 million were also materially deprived », *Statistics in Focus*, 46/2009.
FEANTSA, « Le rôle du logement dans les parcours d'exclusion liée au logement », Rapport européen annuel 2008.
Frazer H., Marlier E., *Minimum Income Schemes across EU Member States*, Réseau européen des experts nationaux indépendants en matière d'inclusion sociale, octobre 2009.
Ghékière L., « Le développement du logement social dans l'Union européenne », *Recherches et prévisions,* n° 94, CNAF, décembre 2008.
Horusitzky P., Julienne K., Lelièvre M., « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Études et Résultats*, n° 464, DREES, février 2006.
Legros M., « Lutte contre la pauvreté des enfants et promotion de l'inclusion sociale des enfants : une étude sur les politiques nationale », Réseau européen des experts nationaux indépendants en matière d'inclusion sociale, mai 2007.
Legros M., « Minimum Income Schemes : from one crisis to another, the French experience of means-tested benefits », Réseau européen des experts nationaux indépendants en matière d'inclusion sociale, avril 2009.
Math A., « Les familles pauvres sont-elles plus mal traitées en France ? Une comparaison des revenus minima garantis dans douze pays européens », *Revue de l'IRES*, n° 54, 2007/2.

ONPES
14, avenue Duquesne
75350 Paris 07 SP

www.onpes.gouv.fr

Maquette : www.lasouris.org