

## Le mot de l'Observatoire

Jérôme Vignon, président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a transmis le 20 mars dernier le septième rapport de l'ONPES à Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale. La présente *Lettre* en retrace les grandes lignes.

À partir d'un tableau de bord renouvelé (voir annexe) comprenant une vingtaine d'indicateurs, la première partie de ce rapport rend compte de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale en France sur les dix dernières années.

Les effets de la crise sur les personnes les plus pauvres sont analysés dans une deuxième partie, qui étudie la situation française au regard de celle des autres pays européens et particulièrement de l'Allemagne qui a bien résisté à la crise du point de vue du marché du travail mais au prix d'une hausse de la pauvreté en emploi.

Enfin, la dernière partie de ce rapport, conformément aux missions de l'observatoire, ne comporte pas de recommandations en matière de politique publique, mais ouvre des pistes pour avancer dans la connaissance des phénomènes de pauvreté, et éclairer l'ensemble des acteurs concernés par la lutte contre l'exclusion.

## Le rapport 2011-2012<sup>1</sup> de l'ONPES en bref

### Crise économique marché du travail et pauvreté

En 2009, 13,5 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian (+0,5 point en un an), soit 8,2 millions de personnes. Cette augmentation fait suite à une relative stabilité au cours de la période 2000-2008, marquée par un point bas en 2004. En 2009, 7,5 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian (795 euros), soit 4,5 millions de personnes (+0,4 point en un an). La pauvreté en conditions de vie<sup>2</sup>, elle, enregistre une baisse passant de 14,7 % à 12,6 % entre 2004 et 2009, mais on note toutefois une interruption de cette tendance, puisque cet indicateur remonte à 13,3 % en 2010. Enfin, le surendettement s'est accentué entre 2008 et 2011 (+23 %).

### Une augmentation de la pauvreté qui touche différemment les ménages et les territoires

Près d'un tiers des familles monoparentales (soit 2,3 fois plus que l'ensemble de la population) et 21 % des familles nombreuses sont confrontées à la pauvreté monétaire. Ce taux est aussi élevé chez les jeunes de 18 à 24 ans (22,5 %), les enfants (18 %) et les femmes de plus de 75 ans (12,4 %).

La pauvreté est inégalement répartie sur le territoire. Dans les cinq départements les plus pauvres elle est deux fois plus élevée que dans les cinq départements les moins touchés (19,7 % contre 8,8 %). Elle atteint presque 23 % en Seine-Saint-Denis, et est inférieure à 10 % en Île-de-France, région qui concentre cependant le plus grand nombre de personnes pauvres et où l'intensité de la pauvreté<sup>3</sup> est parmi les plus élevées (20,6 % contre 18,9 % en moyenne). Contrairement à une idée reçue, le taux de

1. Le rapport est disponible sur le site de l'Observatoire [www.onpes.gov](http://www.onpes.gov).

2. Mesure l'absence ou la difficulté d'accès à des biens ou à des consommations d'usage ordinaire.

3. Écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

pauvreté en zone rurale est supérieur à celui enregistré en zone urbaine (en 2008, 14,4 % contre 12,7 %). Néanmoins, il est nettement plus élevé dans les zones urbaines sensibles (32,4 % en 2009).

### **La grande pauvreté est difficilement enrayerée par notre système de protection sociale**

La grande pauvreté se traduit par une augmentation de la part des ménages dont les dépenses de logement sont supérieures à 40 % de leur revenu (8,4 % en 2010, contre 7,3 % en 2008) et une augmentation du renoncement aux soins pour raisons financières (15,4 % en 2008, contre 14,1 % en 2006), et ce malgré le rôle positif joué par le système de protection sociale qui réduit d'environ 50 % le taux de pauvreté. La précarité énergétique constitue également un phénomène préoccupant : en 2006<sup>4</sup> un ménage sur cinq appartenant au 1<sup>er</sup> quartile de niveaux de vie dépensait plus de 10 % de ses revenus pour chauffer son logement.

### **Une personne en emploi sur quinze est pauvre**

Disposer d'un emploi protège de la pauvreté. En 2008, le taux de pauvreté monétaire était en effet trois fois plus élevé pour un chômeur que pour l'ensemble de la population, contre 2,4 fois en 1996. Cette tendance ne doit cependant pas masquer la dégradation de la situation des salariés les moins protégés. Et avoir un emploi n'est plus une condition suffisante pour franchir le seuil de pauvreté. En 2009, 6,7 % de la population en emploi est en situation de pauvreté monétaire, et ce phénomène est particulièrement accentué chez les femmes seules chargées de famille (15,5 %), les travailleurs isolés (autour de 9 %), et dans certains secteurs où la précarité de l'emploi est importante comme l'hôtellerie-restauration (environ 19 %), ou les services à la personne (15 %) ou encore l'agriculture.

### **Stabilité des inégalités sur le long terme, mais hausse des hauts revenus par rapport aux autres depuis 2004**

De 1996 à 2009 les inégalités de revenus sont restées globalement stables. Deux périodes peuvent néanmoins être distinguées. Entre 1996 et 2004, l'augmentation des hauts revenus s'est accompagnée d'une hausse du niveau de vie des plus modestes. Mais depuis 2004, ce dernier a cessé d'augmenter aussi rapidement qu'auparavant, alors que celui des plus aisés a continué sa progression. Dès lors le rapport entre la masse des niveaux de vie détenue par les 20 % des personnes les plus aisées et celle détenue par les 20 % les plus modestes a augmenté (passant de 4 à 4,3 entre 2004 et 2009), ce qui traduit une augmentation des inégalités entre les deux extrêmes

de la distribution des revenus. Entre 2008 et 2009, du fait de la crise, ces évolutions se sont accentuées et le niveau de vie des 10 % des ménages les plus modestes est passé à 10 410 euros annuels, en baisse de 1,1 %, alors que celui des 10 % les plus aisés est resté stable (+0,1 %).

De ces constats deux risques principaux semblent se dessiner.

Le premier touche les actifs pour lesquels une qualification insuffisante et un fonctionnement sélectif du marché du travail rendent très difficile les chances d'accéder à un emploi durable et de qualité. Le recours important des entreprises aux contrats intérimaires ou à durée déterminée rend particulièrement faible la probabilité d'accéder à l'emploi stable. Elle est en France d'environ 17 %, soit le taux le plus bas de l'Union européenne<sup>5</sup>. Pour les chômeurs de très longue durée, la probabilité d'accéder à un emploi de qualité est également très réduite : un tiers des demandeurs d'emploi sont connus de Pôle emploi depuis plus de huit ans et n'ont été que la moitié du temps en emploi au cours de cette période.

Le second risque, celui de la grande pauvreté, concerne des personnes marquées par un éloignement du marché du travail. Les chances de sortir de cette situation sont très faibles, en raison du cumul de handicaps, notamment en matière de santé, d'éducation et de logement. L'accès effectif de ces personnes aux droits fondamentaux est particulièrement délicat.

## **Crise économique, emploi et protection sociale en France et en Europe**

Avec la crise économique, la plupart des pays européens ont connu une forte dégradation de leur marché du travail. L'Allemagne a cependant mieux résisté à la conjoncture. Entre 2008 et 2009, le taux de chômage allemand est demeuré stable autour de 7,5 %, contrairement à celui de la plupart des autres pays d'Europe où il a augmenté. En 2010, la reprise économique y a également été plus forte qu'ailleurs. À cette date, le taux de chômage allemand reflue à 7,1 % de la population active, soit un niveau plus bas que ses voisins européens et inférieur à celui de 2007.

Les réformes structurelles menées depuis le début des années 2000 en Allemagne expliquent en partie ces performances. Par contre, elles se sont traduites par une nette précarisation de l'emploi. Entre 1995 et 2010, la part du travail à temps partiel est passée de 14 % à 22 %, soit une hausse de 5 à 8 millions des salariés précaires. De même, la masse des heures travaillées a fortement chuté pour les personnes les plus pauvres (de l'ordre de 11 % entre 1985 et 2005), soit une proportion double de celle enregistrée dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Enfin, la part des faibles

4. Dernière année pour laquelle les chiffres sont disponibles

5. Sources : Rapport 2011 de la Commission européenne sur l'emploi et les tendances sociales, p. 173.

rémunérations (inférieures à deux tiers de la médiane des salaires) a considérablement augmenté entre 1995 et 2006 passant de 15 % à 22 %, même si cette tendance s'est ensuite arrêtée. Ces évolutions expliquent en partie l'augmentation notable du taux de pauvreté des personnes en âge de travailler en Allemagne, qui est passé de 11,8 % en 2005 à 15,4 % en 2009, alors qu'il a moins progressé en France et en Europe.

En France, la crise a confirmé les tendances antérieures à la flexibilisation sur le marché du travail. Du fait d'un recours accru aux contrats à durée déterminée, aux missions d'intérim et au travail à temps partiel, les entreprises ont pu, dans un premier temps, limiter les licenciements. Mais c'est au prix de difficultés accrues pour les actifs les plus vulnérables. Si ce mode de gestion devait perdurer il faudrait prendre garde aux effets négatifs d'un tel ajustement pour les jeunes, spécialement ceux qui sortent du système éducatif sans qualifications professionnelles (13 % d'une classe d'âge) et pour les femmes, notamment celles ayant des enfants à charge, particulièrement nombreuses dans les emplois à temps partiel. L'accès à la formation professionnelle pour l'ensemble des actifs peu qualifiés, y compris ceux qui ont un emploi, reste de ce point de vue essentiel, sachant que pendant la récession cet accès n'a pas connu d'amélioration. La valorisation des compétences chez les travailleurs à temps partiel ou réduit, ainsi que la recherche d'un allongement de leur durée de travail apparaissent également comme un impératif de la lutte contre la pauvreté en emploi. À défaut, il faut s'attendre en 2012 à une augmentation sensible du nombre de personnes en situation de pauvreté, qui pourrait être plus importante qu'en 2009.

Cette évolution n'a pas eu d'incidences déterminantes sur la situation des personnes les plus pauvres déjà largement exclues de l'emploi. En revanche, la faible

indexation des minima sociaux (RSA, ASS) par rapport aux évolutions salariales (**tableau 1**), ou de l'APL par rapport aux loyers, ont contribué à détériorer la situation relative de ces personnes.

## L'objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale en France et en Europe

En juin 2010, le Conseil européen a adopté une nouvelle stratégie, Europe 2020, « pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive ». L'indicateur agrégé servant à suivre l'objectif européen de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale regroupe les personnes concernées par au moins une des trois dimensions suivantes: la pauvreté monétaire relative (au seuil de 60 % du niveau de vie médian); les privations matérielles sévères (4 privations parmi une liste de 9 items); la très faible intensité du travail au sein du ménage (20 % de travail annuel).

Sur cette base, 114 millions de citoyens européens sont confrontés à la pauvreté et à l'exclusion sociale (au moins un des trois indicateurs) à la fin de la précédente décennie. Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, le Conseil européen a défini une cible de réduction de la pauvreté et de l'exclusion de 20 millions de personnes (moins 16 %). Parmi les Européens touchés par l'une de ces formes d'exclusion ou de pauvreté, près de 7 millions cumulent les trois formes d'exclusion et de pauvreté (**graphique 1**).

En France, la population confrontée à la pauvreté et à l'exclusion représente 11,2 millions de personnes (répondant à au moins un des trois critères), et celle au sens restreint (cumul des trois critères) s'élève à 700 000 (**graphique 2**). La contribution de la France

**Tableau 1 – Évolution des principaux minima sociaux par rapport au SMIC entre 1990 et 2011 (en %)**

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

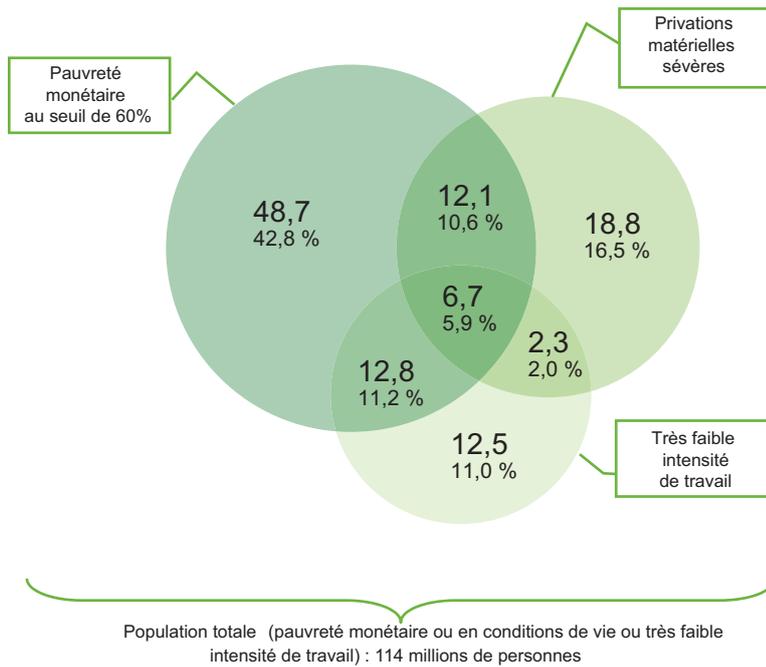
Note: Montant maximal pour une personne seule. Le RSA se substitue à l'API et au RMI au 1<sup>er</sup> juin 2009 en France métropolitaine.

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

Champ: France métropolitaine.

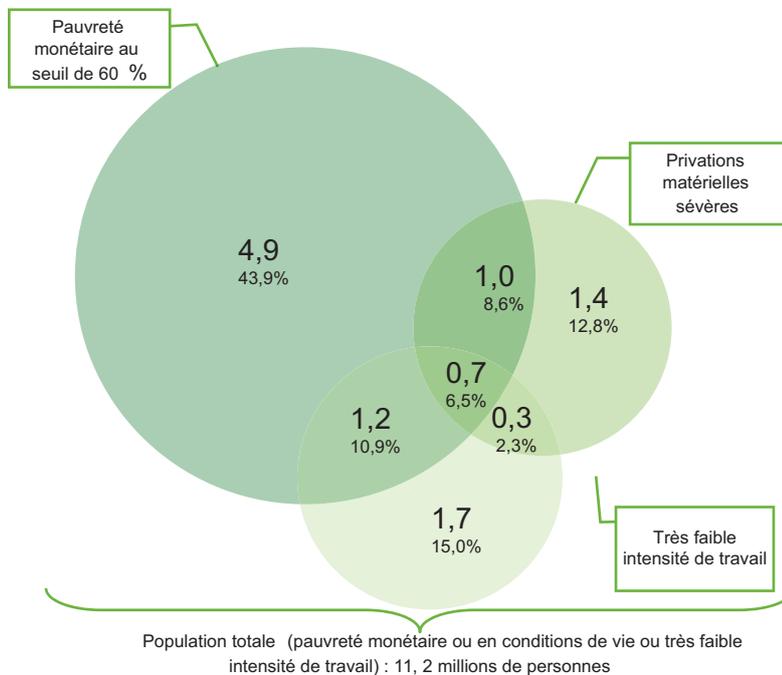
Sources: DREES, INSEE.

**Graphique 1 – Répartition des 114 millions de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en Europe (concept Europe 2020)**



Sources : EU-SILC (2009) – année de référence pour les revenus et l'intensité de travail 2008.

**Graphique 2 – Répartition des 11,2 millions de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en France (concept Europe 2020)**



Sources : INSEE, enquêtes SRCV-SILC 2009.

à l'objectif européen est de réduire de 1,6 million le nombre des personnes concernées par l'un ou l'autre des trois critères entre 2007 et 2012.

Dans sa contribution à l'examen du rapport du gouvernement sur l'objectif de réduction de la pauvreté, l'ONPES avait indiqué que cette ambition avait peu de chances de se réaliser. En effet, sur la base des évolutions observées entre 2007 et 2009, la population augmenterait pour ce qui est des deux derniers indicateurs (tableau 2). En toute hypothèse, l'engagement français dans le cadre européen était annoncé comme devant faire l'objet d'une réévaluation après 2012<sup>6</sup>.

## Prévention, vigilance, lutte contre les inégalités

La récession actuelle ne doit pas être un motif pour réduire l'ambition que nourrit depuis plus d'une décennie notre pays dans la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Au contraire, cette lutte fait partie des issues durables à une crise multiforme. Les tendances actuelles suggèrent des pistes telles que la prévention, la vigilance et la lutte contre les inégalités.

### Prévention

Prévenir le basculement ou la persistance dans la grande pauvreté est possible. L'histoire montre le peu d'impact des faibles réévaluations des minima sociaux et de l'aide personnalisée au logement (APL) sur la pauvreté. Les budgets nécessaires pour que le RSA (socle ou activité) évolue comme la moyenne des rémunérations, ou ceux qu'impliquerait une réelle indexation de l'APL sur le prix des loyers sont modestes au regard des masses financières correspondant au système de protection sociale dans son ensemble. Plus généralement, à l'instar de ce qui

se fait au plan européen pour évaluer les conséquences sociales des ajustements fiscaux et budgétaires, les mesures engagées devraient faire l'objet de simulations, débattues publiquement, destinées à évaluer leur impact sur les inégalités de revenus et sur la pauvreté.

### Vigilance

Le système d'observation de la pauvreté et de l'exclusion devrait se faire plus attentif aux risques de décrochage, en conjuguant les informations sur l'emploi et le chômage avec celles qui touchent à la pauvreté. Il importe d'observer plus systématiquement la situation des personnes les plus pauvres qui vivent avec un niveau de vie inférieur à 40 % du revenu médian. Selon la recommandation du Comité européen de Protection sociale, le suivi de la pauvreté et de l'exclusion ne devrait plus reposer uniquement sur l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps ou sur celui de la pauvreté monétaire relative. Une combinaison d'indicateurs de pauvreté monétaire, en conditions de vie et en intensité de travail devrait retenir l'attention. Enfin, dès lors que des mesures de consolidation budgétaire sont annoncées, il convient d'accorder la plus grande attention à leur impact sur les différentes formes de pauvreté et d'exclusion.

### Lutte contre les inégalités

Lutter contre les inégalités dans la répartition des soutiens publics, comme dans l'accès aux biens collectifs, devrait être une des leçons majeures de la crise: inégalités territoriales du point de vue de la disponibilité de logements sociaux accessibles, inégalités d'accès à la formation professionnelle, inégalités des charges de logement qui augmentent proportionnellement davantage pour les ménages les plus modestes, inégalités dans le reste à charge en matière de santé.

**Tableau 2 – Tendances et objectifs des indicateurs de référence de la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté (Variation moyenne annuelle en %)**

Indicateurs	2007-2009	Objectif gouvernemental (en moyenne annuelle) 2007-2012
Taux de pauvreté relative	0	-3
Proportion de personnes avec difficultés de vie	+1	-3
Proportion de personnes appartenant à un ménage ou aucun adulte ne travaille*	+2,5	-2

\* Les indicateurs nationaux et européens renvoient à des définitions légèrement différentes mais évoluent dans le même sens.

Note de lecture : Les écarts sont donnés en variation moyenne annuelle, pour être comparable aux objectifs.

Sources : Annexes du rapport du gouvernement au Parlement sur l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté.

6. Sources : Rapport au Parlement « Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans », octobre 2011.

Tableau 3 – Évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale selon les indicateurs de l'ONPES

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

(p) Données provisoires; (\*) Rupture de série; (c) Avec échantillon complémentaire; (r) : Données révisées.

Notes : Toutes les données sont en pourcentages à l'exception de celles sur le rapport inter-quintiles des niveaux de vie et sur le rapport entre le niveau de vie médian des 65 ans et + et celui des 18-64 ans.

Responsable de la publication : **Didier Gelot**, secrétaire général de l'Onpes

Secrétaire de rédaction : **Nadine Gautier**

Maquette : [www.lasouris.org](http://www.lasouris.org)

[www.onpes.gouv.fr](http://www.onpes.gouv.fr)