

Présentation du Rapport 2009-2010 de l'ONPES le 25 février 2010 par Madame Agnès de Fleurieu, Présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale à

Monsieur Benoist Apparu, Secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme

Monsieur Martin Hirsch, Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, Haut Commissaire à la Jeunesse

Monsieur le Ministre,
Monsieur le Haut Commissaire,

Merci de nous accueillir ce matin pour nous permettre de vous remettre le sixième rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale.

Ce rapport est un rapport de constat et d'analyse. La loi de 1998, en effet, nous a confié une mission de rassemblement des données relatives aux situations de pauvreté et de développement de la connaissance. Elle a également affirmé un lien étroit entre l'Observatoire et le CNLE pour la réalisation de travaux de recherche et d'évaluation

Dix ans après la création de l'Observatoire, ce rapport dresse un bilan de l'observation des phénomènes de pauvreté en France et en Europe qui peut se résumer ainsi :

Le taux de pauvreté monétaire est resté stable au cours de la dernière décennie. L'Union Européenne, dans son ensemble, a pris progressivement conscience du développement de la pauvreté en emploi, ainsi que des difficultés et des inégalités d'accès à certains droits fondamentaux. La persistance de la grande exclusion, tout au long de la décennie, reste très préoccupante et l'objectif fixé en 2000 par le Conseil européen de donner "un élan décisif à l'éradication de la pauvreté " n'a pas été atteint.

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 au long de cette période tant par les Etats membres que par l'Union elle-même.

En matière de pauvreté, cependant, les indicateurs considérés comme les plus robustes, restent produits avec un décalage de deux ans au moins par rapport à la période dont ils veulent rendre compte.

A l'occasion de ce rapport, plus encore que par le passé, l'Observatoire été gêné par ce décalage et notamment par le décalage entre la réalité de la crise économique perçue par tous et l'absence de données statistiques postérieures à 2007 en matière de pauvreté.

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 un contexte de crise économique où il est important de prendre rapidement des mesures appropriées. C'est pourquoi tant au niveau national qu'international, la réflexion sur la mise en place d'un système d'information plus réactif est engagée.

A votre demande, Monsieur le Haut commissaire, des travaux ont été conduits par l'Observatoire pour construire un système de veille sociale et d'alerte sur les phénomènes émergents. Les premières pistes ont pu être débattues lors d'une conférence internationale organisée par l'OCDE à Paris.

Les données de 2007, qui datent donc d'avant la crise montrent que le taux de pauvreté monétaire à 60% du revenu médian est resté stable autour de 13%. Pour fixer quelques ordres de grandeur cela veut dire qu'en 2007, 8 millions de personnes vivaient avec moins de 908 euros par mois pour une personne seule. Parmi elles, 3,7 millions de personnes disposaient de ressources entre 700 et 900 euros par mois et 1,3 millions avaient des ressources inférieures ou égales à 600 euros par mois soit (40% du revenu médian). Parmi les personnes pauvres, la situation des plus pauvres, ceux qui vivent avec moins de 40% du revenu médian s'est dégradée et leur nombre s'est accru.

Les effets prévisibles de la crise font l'objet d'une première analyse à partir de plusieurs études remises à l'Observatoire.

Afin de mieux en mesurer les impacts sur les personnes fragiles, de nouveaux modes de connaissance ont été explorés : l'élaboration du système de veille sur

les phénomènes émergents que j'évoquais à l'instant et le recours au savoir des personnes qui vivent, elles mêmes, des situations de pauvreté.

Alors que, pour les pays de l'OCDE, le nombre de chômeurs additionnels entre fin 2007 et fin 2010 est estimé à 25 millions, ce croisement de savoirs et de données multiples révèle des inquiétudes sur certaines conséquences prévisibles de la crise :

- la dégradation du marché du travail et en particulier la contraction de l'emploi intérimaire;
- l'augmentation du nombre de chômeurs et l'arrivée cette année en fin de droits d'un million de demandeurs d'emploi dont une partie dépassera le plafond de ressources de l'ASS et du RSA ;
- la baisse des revenus d'activité de certains salariés, à la suite de la perte de leur emploi ou par leur mise au chômage partiel, ou à cause de la diminution de certaines composantes de leur revenu comme les primes ou les heures supplémentaires.

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. Pour ces personnes, en effet, de nombreux obstacles au retour à l'emploi, peuvent persister tels que l'âge, la santé, la faiblesse des qualifications et des formations voire l'illettrisme, ou encore le coût du transport pour la recherche d'un emploi ou les frais de garde d'enfant. Enfin, plus particulièrement pour les jeunes une entrée dans la vie active retardée, dans une phase de basse conjoncture, peut être synonyme de déclassement de longue durée, voire d'exclusion pour les plus précaires.

A l'instar de nombreux autres pays, la France a assorti au cours des dernières années les bénéficiaires des prestations sociales à destination des personnes d'âge actif d'obligations nouvelles. Le maintien, voire le renforcement, des mesures d'accompagnement et de formation des personnes est plus que jamais une nécessité dans un contexte de crise. Mais, dans toute l'Europe, la situation dégradée du marché du travail fait naître des questions sur le caractère approprié d'exigences accrues à l'égard des chômeurs et des allocataires des minima sociaux.

Le surendettement des ménages, notamment les plus pauvres est un autre sujet de préoccupation. Au cours de l'année 2009 les dépôts de dossiers ont augmentés de 15% et, en septembre 2009, 744 000 ménages étaient officiellement en situation de surendettement. L'endettement moyen par dossier a lui aussi augmenté et se monte à plus de 41 000 euros en septembre 2009.

Les associations se font d'ailleurs l'écho d'une augmentation sensible des difficultés financières des ménages et d'une hausse des demandes d'aide

alimentaire et financière qui résultent à la fois de la persistance de difficultés antérieures à la crise et de ses premiers effets.

Le logement constitue aujourd'hui un des points les plus sensibles de l'exclusion. Je ne vous apprendrai rien, Monsieur le Ministre, en rappelant, le poids accru des dépenses de logement dans le budget des ménages pauvres et modestes : il représente près du tiers des dépenses pour le quintile des plus pauvres contre un peu plus de 20% pour le quintile des plus riches. La part des demandes de logement social non satisfaites après un an reste élevée et les conditions de logement pour les ménages les plus pauvres sont souvent les plus dégradées.

Vous évoquiez, il y a quelques jours, Monsieur le Ministre avec le commissaire ANDOR la situation des personnes sans abri. La France fait partie des premiers pays qui ont mené des études sur ces personnes. L'enquête de 2001 de l'INSEE reste la référence dans ce domaine, elle doit être actualisée en 2012, mais elle ne fournit aucune donnée à l'échelle régionale ou locale. Elle est d'ailleurs destinée à décrire des profils, des situations, des trajectoires, et reste mal adaptée pour évaluer un nombre de personnes sans abri.

La fixation d'un objectif volontariste de réduction significative du nombre de personnes sans-abri, peut, en revanche, s'appuyer sur le Recensement qui, tous les cinq ans, approche les personnes sans abri. A la suite d'une étude commanditée par l'ONPES plusieurs pistes d'amélioration du système de dénombrement se dégagent et font l'objet d'un rapport qui vous a été remis. Elles passent par, une modification de l'enquête INSEE pour y inclure des questions nouvelles, une régionalisation des données et une enquête spécifique dans les quelques dizaines de communes qui concentrent les trois quarts des sans abri voire, si les moyens le permettent, dans les 150 communes qui en concentrent 90%.

La décennie qui vient de s'écouler aura aussi été marquée par une prise de conscience progressive du fait qu'il ne suffisait pas de disposer d'une batterie d'indicateurs de suivi pour atteindre des résultats concrets en matière de lutte contre la pauvreté mais qu'il fallait fixer des objectifs clairs sur les résultats à atteindre pour déterminer les leviers adaptés en matière d'action publique. C'est ainsi qu'après des expériences pionnières, menées par le Canada, l'Irlande et la Grande Bretagne, une vingtaine de pays européens se sont, aujourd'hui, fixé des objectifs quantifiés en matière de lutte contre la pauvreté des enfants.

Comme nombre d'acteurs engagés dans la lutte contre l'exclusion, l'Observatoire s'est félicité de l'engagement, dans notre pays, à votre initiative Monsieur le Haut commissaire, d'une démarche volontariste de lutte contre la pauvreté et de la

fixation d'un objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté d'ici cinq ans. La loi du 1^{er} décembre 2008 qui a généralisé le RSA et réformé les politiques d'insertion, a consacré juridiquement cette démarche. Le décret qui l'accompagne prévoit que la pauvreté est mesurée au moyen d'un tableau de bord qui comprend une série de 17 indicateurs principaux tous assortis d'objectifs quantifiés. Les avis formulés lors de la large concertation préalable à la loi ont conduit à replacer l'indicateur central de pauvreté monétaire ancré dans le temps dans un ensemble d'autres indicateurs qui seront suivis, en même temps, pour approcher la réalité multidimensionnelle de la pauvreté.

L'existence de ce tableau de bord, très complet, pose bien sûr à l'Observatoire la question du devenir ou de l'adaptation de son propre tableau destiné, depuis 2005, à suivre dans le temps des indicateurs de pauvreté, de minima sociaux, de non accès aux droits fondamentaux et d'inégalités de revenus mais je suis sûre que les articulations pertinentes sauront être trouvées.

Au cours des dernières années, l'Observatoire a renforcé sa conviction, exprimée dès ses premiers travaux, qu'au-delà de la production de statistiques ou de la fixation d'objectifs quantifiés, il faut co-construire notre connaissance de la pauvreté avec le savoir des personnes qui la vivent. Les premières études menées à cette fin ont confirmé l'intensification de phénomènes d'angoisse chez les personnes pauvres, source d'un enfermement croissant et d'un découragement face aux difficultés rencontrées. Cette première expérience invite à penser autrement la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour les personnes concernées, en effet, la pauvreté se présente d'abord comme une inadéquation entre les ressources et les libertés de choix. La lutte contre la pauvreté se définirait alors d'abord comme l'élargissement de leurs capacités à agir par elles mêmes.

Après avoir célébré son dixième anniversaire, l'Observatoire aborde désormais une nouvelle phase de son existence, ses missions vont être redéfinies et ses moyens repensés.

La question de l'observation statistique n'est pas technique mais c'est un enjeu de société, car comme l'a dit la commission Stiglitz ce que l'on mesure a une incidence sur ce que l'on fait. La question de la mesure des inégalités reste donc posée à l'ONPES même si ses travaux passés l'ont plutôt conduit, conformément à sa mission, à centrer ses travaux sur les questions de pauvreté.

De même, la connaissance de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté et la lutte contre la pauvreté des enfants sont elles indispensables à la construction d'une vraie stratégie de développement durable or, pour l'instant,

des indicateurs de ce type ne figurent pas dans ceux qui ont été retenus pour le suivi de la stratégie française de développement durable.

Enfin, la question de la grande exclusion et de la misère des personnes invisibles reste posée à l'Observatoire, ces personnes qu'aucune statistique ne recense. Celles qui vivent dans des institutions. Celles qui se cachent parce qu'elles ne veulent pas recourir à l'assistance ; celles qui vivent à l'abri des regards, dans des caves, des parkings ou des bordures de périphériques, celles qui ne croient plus qu'on puisse les aider. Celles qui ont rejoint l'Europe, comme le continent de leur rêve, mais qui n'y ont trouvé ni travail, ni logement, ni statut.

Je remercie tous les membres de l'ONPES dont j'ai apprécié les grandes qualités scientifiques et humaines et qui m'ont donné tout au long de ces cinq années un modèle de fonctionnement collégial fondé sur l'écoute et le respect mutuel. J'adresse aussi des remerciements très particuliers à Didier Gélot qui a fourni, à lui seul, en tant que secrétaire général, le travail des salariés que l'ONPES n'a pas.

Je souhaite à mon successeur de poursuivre ce passionnant travail collectif avec des missions redéfinies, élargies, l'appui de la DREES et si possible les moyens dont l'absence a vraiment pesé sur notre capacité à élargir nos champs d'investigation et à répondre ainsi plus efficacement à vos attentes respectives et à celles de l'ensemble de ceux qui luttent quotidiennement pour la dignité des hommes et des femmes de notre temps.