

Paris le 3 juillet 2014

Intervention de J Vignon, président de l'ONPES, à l'occasion de la remise du 8eme rapport de l'ONPES à Madame Ségolène Neuville, secrétaire d'Etat chargée de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Soyez remerciée, Madame la Ministre, du temps que vous passez avec nous, le Conseil de l'ONPES, les journalistes, les résidents de ce Palais de la femme, pour prêter attention aux enseignements de notre 8eme rapport.

L'ONPES est un organisme indépendant, chargé depuis la loi de 1998 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, d'analyser et de comprendre les situations de pauvreté et d'exclusion dans notre pays, afin de les communiquer aux autorités publiques, aux associations et à l'opinion, en étroite coopération avec le Conseil National des politiques de Lutte contre l'Exclusion qui participe à nos travaux. L'originalité de cette instance réside dans sa composition tripartite, réunissant des chercheurs et universitaires, des personnalités qualifiées souvent proches des associations et des responsables de l'administration ou du système statistique public. Nos avis et rapports découlent donc d'un débat commun. Ils sont comme le présent rapport une œuvre collective. Pour ce rapport, je veux néanmoins particulièrement saluer le travail accompli en tant que rapporteur, par David Margerit, représentant à l'ONPES de France stratégie ainsi que celui de Didier Gélot, en tant que secrétaire général de l'ONPES.

Notre rapport s'inscrit dans une série d'évènements ou de publications récentes ayant mis en relief l'acuité des situations de pauvreté dans notre pays. Je pense notamment à la publication d'une carte révisée des zones géographiques prioritaires par Madame Najat Vallaud Belkacem dont les critères relèvent désormais exclusivement d'une mesure territoriale de la pauvreté, à la publication d'un rapport du Sénat intitulé « Osons la Fraternité » qui constitue une synthèse impressionnante des connaissances dans ce domaine, au rapport périodique sur les revenus et les patrimoines des ménages rendu public hier par l'INSEE, rapport qui constitue l'un des sources de l'ONPES, ou encore à la prochaine remise au Premier Ministre par la Fondation Abbé Pierre d'une nouvelle étude sur le mal logement. Le nombre et la diversité de ces évènements soulignent en creux l'attention que porte l'opinion française à la pauvreté. Les Français, comme le soulignait le rapport de l'ONPES publié l'an passé, sont particulièrement solidaristes. Ils attendent que l'Etat soutienne autant que possible les personnes en difficulté. En même temps, les Français sont aussi soupçonneux. Particulièrement en période de restriction financière, ils craignent que les aides ne soient pas justifiées. D'où l'importance d'une communication juste sur la pauvreté et l'exclusion qui ne soit ni émotionnelle, ni indifférente, mais sache mobiliser les solidarités. A vous Madame la Ministre qui êtes en première ligne pour communiquer sur la pauvreté et l'exclusion, ce rapport devrait être utile. C'est au moins ce que nous espérons.

Dans ce 8eme rapport en effet, nous tentons de prendre du recul en observant l'impact sur la pauvreté et l'exclusion sociale d'une crise qui s'étend dans la durée. Jamais notre pays n'avait connu depuis la guerre une aussi longue période d'atonie de l'emploi, des revenus et de l'activité

économique. Même si les données les plus récentes datent de 2011 ou 2012, il nous est possible aujourd'hui de distinguer quelques tendances significatives. Au même moment, l'Union européenne et Eurostat a fait un effort d'approfondissement de ses tableaux de bord comparatifs. Il est donc loisible d'analyser la situation française avec assez de largeur et de profondeur de champ. Je vous propose de retenir cinq constats principaux.

La pauvreté s'accroît avec la crise sur fond d'augmentation des inégalités

L'impact du ralentissement durable de l'activité sur la pauvreté est désormais clairement établi. Au cours des années 1970 la pauvreté a baissé en France sous l'effet de l'extension de la couverture de la protection sociale. Cette baisse a fait place, depuis la décennie 90, à une stabilité. On peut constater maintenant, et particulièrement depuis 2007, une augmentation de la pauvreté. Le nombre de personnes pauvres en France métropolitaine, mesuré selon l'indicateur le plus courant du tableau de bord de l'ONPES (taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60% du niveau de vie médian), s'est en effet accru de près de 700 000 personnes pour atteindre en 2011 8,7 millions.

Construit à partir d'un seuil relatif (977 euros pour une personne seule, soit 60% d'un niveau de vie médian estimé à 1630 euros) les variations de l'indicateur sont directement liées à l'évolution des inégalités de revenus. On constate en effet que celles-ci se sont plutôt accrues depuis le début de la crise, sous le double effet d'une hausse relative des niveaux de vie les plus élevés et d'une baisse relative pour les niveaux de vie les plus bas (cf slide 3). En haut de l'échelle des revenus, les niveaux de vie ont été mieux préservés, notamment du fait des revenus du patrimoine y compris la propriété du logement ; en bas, l'érosion due à la crise a été la plus marquée, via le chômage et le sous emploi pour les titulaires de revenus déjà modestes.

La pauvreté s'approfondit en même temps qu'elle s'étend

Les indicateurs de pauvreté monétaire relative peuvent être mesurés à différents seuils. Plus ce seuil est bas, plus les personnes qui ne l'atteignent pas sont relativement pauvres. Or, on constate qu'entre 2007 et 2011, l'augmentation du nombre de personnes en grande pauvreté (dont le niveau de vie est inférieur à 814 euros, soit le seuil de 50%) a été de 575 000 personnes à comparer à 690 000, augmentation sous le seuil de 60% (slide 4). L'extension de la pauvreté s'est accomplie pour une part prépondérante au travers de l'augmentation de la pauvreté plus profonde. Le seuil de 814 euros concerne la grande majorité des personnes accueillies par les associations qui tiennent sur l'ensemble de nos territoires des permanences d'accueil. Qui dit pauvreté profonde dit aussi dépendance accrue vis-à-vis des prestations d'aide sociale et faible participation à l'emploi. C'est ce qui conduit l'ONPES à pointer un accroissement des risques d'irréversibilité, une montée des situations de dépendance dont l'acuité éloigne de fait de l'insertion professionnelle. C'est aussi ce que disent les données relatives à la durée de perception du RSA socle. Fin 2012, 60% des allocataires du RSA socle le percevait depuis plus de trois ans, contre seulement 53% fin 2010.

Avec la crise durable, un fossé se creuse entre les générations

Considérant à la fois les effets patrimoniaux (les patrimoines sont majoritairement détenus par des personnes âgées de plus de 60 ans) et l'impact de la crise de l'emploi qui touche plus spécialement les personnes d'âge actif et parmi eux les jeunes, on peut comprendre que les variations du taux de pauvreté (mesuré par la proportion de personnes ayant un niveau de vie inférieur à 60% du niveau

de vie médian) soient contrastées entre générations et cela particulièrement depuis 2007. Plus on monte dans l'échelle des âges, plus l'augmentation du taux de pauvreté est faible. A partir de 65 ans, l'on assiste même plutôt à une légère baisse du taux de pauvreté, traduisant l'effet à long terme de l'augmentation passée des niveaux de vie sur les retraites et l'amélioration des revenus du patrimoine, y compris ceux liés à la détention du logement (Slide 5). Toutes générations confondues, les femmes connaissent une augmentation de la pauvreté depuis 2007 plus importante que n'est celle des hommes. Ce résultat est la conséquence de nombreux facteurs défavorables aux femmes, y compris aux grands âges.

La détérioration du marché du travail instille la pauvreté par plusieurs canaux

L'augmentation du chômage, plus spécifiquement l'accroissement du chômage de longue durée ou de très longue durée (au-delà de deux ans) qui a doublé depuis 2008 est le canal le plus direct par lequel la crise transmet la pauvreté. Le simple mécanisme des fins de droits ou de l'inéligibilité aux droits conduit à ce que la proportion de chômeurs non indemnisés soit passée de 39 à 48 % de 2008 à 2012.

Mais l'état médiocre du marché du travail a d'autres impacts : sur la proportion de travailleurs pauvres qui s'accroît de près d'un point entre 2007 et 2011 ; sur le nombre de personnes « découragées ». Elles sont d'âge actif, mais ne sollicitent pas ou plus Pôle emploi. Avec le temps, leur situation se dégrade, comme en témoigne la forte et continue augmentation de leur taux de pauvreté de moins en moins bien freinée par l'éventuelle activité du conjoint (slide 6). L'ONPES tient à attirer l'attention sur cette situation peu connue qui va au-delà du groupe défavorisé des familles monoparentales.

L'impact de la détérioration de l'emploi se reflète aussi dans la carte départementale et régionale de la pauvreté et de l'exclusion. Celle-ci démontre en 2011 une corrélation claire entre taux de chômage et niveau de la pauvreté, pointant la situation défavorable que connaissent les régions du Nord et du midi ainsi que plusieurs départements très ruraux (slide 7). Depuis 2007 on assiste en outre à une augmentation relative de la grande pauvreté dans les régions du nord, sans doute touchées à la fois par le dynamisme insuffisant du marché du travail et par la diminution des débouchés offerts au sud de la France. Ces cartes soulignent aussi l'utilité d'une approche stratégique régionale de la lutte contre la pauvreté, comme préconisée dans le rapport de François Chérèque remis au gouvernement en Février 2014. En affichant les frontières des nouvelles régions en projet ainsi que la localisation des territoires prioritaires, on mesure les défis que devront affronter notamment les futures autorités régionales du midi de la France au titre de leurs compétences pour l'emploi et le développement économique (slide 8).

Face à la détérioration du marché du travail, le filet français de protection sociale est à l'épreuve

Dire comme le fait le rapport de l'ONPES que le filet de protection sociale est à l'épreuve depuis 2011 signifie deux choses. La première est qu'il fonctionne en effet comme un amortisseur majeur des chocs que subissent les plus vulnérables. En témoigne la très forte augmentation du nombre de bénéficiaires des minimas sociaux entre 2008 et 2012 (+20%) ou encore, celle des bénéficiaires de l'Aide publique au logement qui passent de 5,7 à 6,1 millions entre 2008 et 2012 (slide 8). Ces aides

dont l'effet principal est de prévenir la grande pauvreté jouent en effet ce rôle plus qu'elles ne l'ont encore jamais fait.

Mais ce rôle tend à s'épuiser, à la fois du fait des limites de la ressource publique et de la poussée de la précarité due au marché du travail. C'est le second sens du terme d'épreuve. C'est à juste titre que l'attention se focalise aujourd'hui sur les travailleurs sociaux qui conduisent les accompagnements et distribuent l'aide, souvent avec la coopération des associations. La croissance des interventions du système d'assistance sociale met particulièrement à l'épreuve les travailleurs sociaux, non seulement en raison de l'accroissement des tâches, mais aussi par la difficulté de trouver des issues effectives au terme des processus d'accompagnement des personnes. Les travailleurs sociaux, et avec eux les associations et les collectivités territoriales de compétence sociale, sont un peu comme des pompiers qui éteignent un incendie dont le foyer leur échappe : il se trouve sur le marché du travail. On retrouvera ce paradoxe de la situation française à propos des comparaisons européennes

Des objectifs européens de lutte contre la pauvreté inopérants

Après la récession majeure des années 2008/2009, constatant l'ampleur de l'accroissement du chômage et de la chute des revenus d'activité, le Conseil Européen a fixé en 2010 pour la première fois, des objectifs chiffrés pour l'Union européenne comportant une réduction en 10 ans de l'ordre de 17%, soit près de 20 millions de la population des « personnes pauvres ou exclues ». L'ONPES constate qu'en fait, en l'espace de quatre années depuis 2008, ce groupe de personnes a cru de 6 millions. (Slide 9). L'objectif initial n'a donc aucune chance d'être atteint, ce qui est en soi révélateur de la sous estimation en 2010 par les autorités publiques européennes, tant nationales que communautaires, de la profondeur des impacts sociaux de la crise. Pourtant ce décalage n'a pas entraîné une réaction adéquate de ces mêmes autorités publiques. L'UE a bien adopté depuis 2013 un système renforcé de suivi de la situation sociale dans les Etats membres qu'il faut saluer. Mais on attend des nouveaux responsables de l'UE qu'à l'occasion de la prochaine révision de la stratégie européenne, l'UE prenne une responsabilité directe dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, en appui aux Etats membres. Ce serait d'autant plus justifié que les analyses de la Commission européenne, mentionnées dans le rapport de l'ONPES, soulignent que l'effet amortisseur des protections sociales nationales ne pourra plus s'accroître dans le cadre des règles de coordination budgétaire européenne.

Les faiblesses structurelles françaises confirmées par les comparaisons européennes

Grâce aux tableaux de bord de plus en plus précis et pédagogiques de l'UE, il est possible de mieux situer notre pays au regard de la pauvreté et de l'exclusion. Au regard de l'importance relative des populations touchées par la pauvreté, notre pays se trouve dans une position plutôt favorable. Dans un groupe de 12 pays sélectionnés par l'ONPES comme étant relativement comparables au nôtre, la France se place dans le premier tiers, avec la Finlande, les Pays Bas, l'Autriche, avant l'Allemagne, le Royaume Uni, le Portugal. En revanche, si l'on analyse les évolutions 2008/2012 à l'aide d'un ensemble de 22 indicateurs, la France fait partie du groupe de pays où l'on observe le plus de tendances négatives. Celles-ci concernent particulièrement l'accès au marché du travail, la durée du chômage, la pauvreté dans l'emploi, le chômage et l'absence de qualification des jeunes. Les comparaisons européennes confirment bien l'alerte manifestée en première partie du rapport de l'ONPES

Une synergie plus que jamais indispensable entre les pouvoirs publics et tous les acteurs de la société française

Le 8^{me} rapport de l'ONPES cherche à transmettre à l'opinion publique un regard aussi juste que possible sur la pauvreté et son évolution sous l'impact d'une crise qui dure. Oui, les Français ont raison d'être inquiets de cette évolution car elle s'aggrave alors qu'on était parvenu *grosso modo* à la stabiliser au cours des décennies antérieures. Oui cette évolution doit les préoccuper, car elle touche plus spécialement les jeunes et les personnes d'âge actif. Non il n'est pas vrai que nous ayons épuisé nos possibilités d'y faire face. L'efficacité du système de protection et de prévention contre la pauvreté et ses risques d'irréversibilité peut encore être grandement démultipliée si l'ensemble des énergies et des compétences présentes dans le monde du travail comme dans la société elle-même se trouvent d'avantage associées à la responsabilité des pouvoirs publics.