

# Mesures et évolution de la pauvreté de 1996 à 2007

## Qu'est-ce que la pauvreté ?

- La définition de la pauvreté est conventionnelle : elle repose sur la définition de seuils et d'échelles d'équivalence décidés aux niveaux national et international.
- La pauvreté est un phénomène relatif puisqu'elle est définie par rapport à des « modes de vie acceptables », eux-mêmes variables dans l'espace et dans le temps.
- C'est un phénomène multidimensionnel qui ne saurait se réduire à l'absence ou à la privation de ressources monétaires.
- C'est un phénomène dynamique que l'on doit appréhender du point de vue des trajectoires individuelles, à court terme (entrée, sortie, retour, maintien) ou à plus long terme (transmission).

L'ONPES s'est doté, pour observer l'évolution de la pauvreté, d'un certain nombre d'indicateurs ([tableau 1](#)) dont l'évolution est détaillée ci-dessous.

**Stabilité du taux de pauvreté monétaire** à 60% du revenu médian (détermine les personnes dont le niveau de vie est inférieur à ce seuil) qui passe de 13,6% en 1998<sup>1</sup> à 13,4% en 2007. On enregistre au plus une

baisse de ce taux en 2004 à 12,7%. Le seuil à 60% du revenu médian correspondait en 2007 à 908 euros par mois pour une personne seule, et 8 millions de personnes étaient concernées ([tableau 2](#)). Le taux de pauvreté monétaire au seuil de 50% (soit 757 euros pour une personne seule) est également resté globalement stable entre 1998 et 2007, autour de 7%.

**Augmentation de l'intensité de la pauvreté :** cet indicateur permet d'apprécier l'écart relatif entre le seuil de pauvreté et le revenu médian des personnes vivant en dessous de ce seuil. Si cet écart s'accroît, cela signifie qu'il y a de plus en plus de personnes très pauvres. Cet indicateur a augmenté entre 1998 et 2005 de 17,2% à 18,2%. Il est ensuite resté stable à ce niveau. 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 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 1,8 million de personnes<sup>2</sup>.

## 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 composition différente, 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 1<sup>er</sup> adulte du ménage,
- 0,5 unité de consommation pour les autres personnes de 14 ans ou plus,
- 0,3 unité de consommation pour les enfants de moins de 14 ans.

À titre d'exemple, un ménage composé d'un couple et de deux enfants de 14 et 8 ans, disposant d'un revenu mensuel de 1 500 euros en 2007 sera considéré comme pauvre monétairement. 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 par unité de consommation.

1. 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.

2. En 2007, le niveau de vie en dessous duquel se situent les 5% des personnes les plus modestes était de 8 220 €, soit 685 euros par mois et par unité de consommation.

Tableau 1

Les onze indicateurs centraux de la pauvreté et de l'exclusion sociale de l'ONPES et leur évolution

|  | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002                   | 2003             | 2004      | 2005      | 2006              | 2007             | 2008 |
|--|------|------|------|------|------------------------|------------------|-----------|-----------|-------------------|------------------|------|
| <b>Pauvreté</b>  |      |      |      |      |                        |                  |           |           |                   |                  |      |
| Taux de pauvreté à 60% <sup>2</sup>                                  | 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% <sup>2</sup>                                  | 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             | 18,0      | 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 <sup>1</sup> | 6,1       | 6,4       | 6,4               | 6,7 <sup>3</sup> |      |
| Taux de difficulté de conditions de vie                              | 12,0 | 11,9 | 12,1 | 11,6 | 11,9                   | 11,4             | 10,6/14,7 | 13,3      | 12,7              | 12,2             |      |
| <b>Minima sociaux</b>  |      |      |      |      |                        |                  |           |           |                   |                  |      |
| 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 |
| <b>Non accès aux droits fondamentaux</b>                             |      |      |      |      |                        |                  |           |           |                   |                  |      |
| 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 <sup>1</sup> |                  |      |
| <b>Inégalités de revenus</b>   |      |      |      |      |                        |                  |           |           |                   |                  |      |
| Rapport interdéciles des revenus                                     | 3,26 | 3,23 | 3,27 | 3,23 | 3,19/3,21 <sup>1</sup> | 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.

Tableau 2

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 de pauvreté (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)                               | 7 628 | 7 065 | 7 147 | 6 976 | 7 136 | 7 766 | 7 828 | 8 034 |
| Intensité de la pauvreté (en %)   | 18,3  | 17,2  | 16,2  | 16,3  | 18,2  | 18,8  | 18,0  | 18,2  |

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

\* 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.

**Pauvreté en emploi :** si l'emploi protège de la pauvreté, disposer d'un emploi est de moins en moins une condition suffisante pour franchir le seuil de pauvreté. Le nombre de travailleurs pauvres a augmenté entre 2004 et 2006 et représente, en 2007, 6,7 % des travailleurs en emploi, soit 1,7 million d'individus.

**Ralentissement de la baisse du taux de pauvreté en conditions de vie.** Ce taux mesure l'absence ou la difficulté d'accès à des biens ou à des consommations d'usage ordinaire (voir liste)<sup>3</sup>. Entre 2004<sup>4</sup> et 2007, il a connu une évolution favorable pour atteindre finalement 12,2 %. Ce taux diminue cependant de moins en moins vite et ne baisse plus que d'un demi-point par an depuis 2005. Les familles monoparentales (27 %), les personnes seules (16 %) et les familles nombreuses (15 %) sont les plus touchées

Tableau 3

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 enfant                | 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.

par la pauvreté en conditions de vie (tableau 3).

**Baisse jusqu'en 2008 du nombre de bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif :** cet indicateur a varié selon la conjoncture économique. Après une augmentation entre 2002 et 2005, il a significativement baissé les trois années suivantes. Fin 2008, 2,6 millions de personnes étaient allocataires de l'un des cinq principaux minima sociaux. Les différentes revalorisations du montant de ces minima ont garanti le maintien du pouvoir d'achat du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), voire de l'allocation adulte handicapé (AAH), mais pas de l'allocation parent isolé (API) (tableau 4). Le niveau de ces minima ne permet pas à leurs bénéficiaires de franchir le seuil de pauvreté relative.

Liste des 27 indicateurs de difficultés en conditions de vie

|   |
|---|
| <b>Contrainte budgétaire</b>  |
| 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».  |
| <b>Retards de paiement: en raison de problèmes d'argent, impossibilité de payer à temps à plusieurs reprises, au cours des 12 derniers mois</b> |
| Factures (électricité, gaz, téléphone...)   |
| Loyer et charges  |
| Versements d'impôts   |
| <b>Restrictions de consommation : Les moyens financiers ne permettent pas de</b>  |
| 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   |
| <b>Difficultés de logement</b>  |
| 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 central ou électrique   |
| Critiques du logement :   |
| Logement trop petit   |
| Logement difficile à chauffer   |
| Logement humide   |
| Logement bruyant  |
| <b>Taux de pauvreté en conditions de vie</b>  |
| Contrainte budgétaire (au moins 3 sur 6)  |
| Restrictions de consommation (au moins 4 sur 9)   |
| Retards de paiements (au moins 1 sur 3)   |
| Difficultés de logement (au moins 3 sur 9)  |
| Effectifs bruts   |

Source : SRCV

3. Un individu est dit pauvre s'il vit dans un ménage cumulant au moins huit privations parmi les 27 unités prédéfinies.

4. Il est impossible de comparer les années antérieures du fait d'une rupture de série en 2004.

Tableau 4

Évolution du pouvoir d'achat des principaux minima sociaux (base 100 en 1998)

|      | RMI   | API   | AAH   | ASS   |
|------|-------|-------|-------|-------|
| 1990 | 99,3  | 100,5 | 96,6  | 98,9  |
| 1998 | 100   | 100   | 100   | 100   |
| 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, leur situation relative 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 5).

**Évolution contrastée de l'indicateur de persistance dans le RMI :** cet indicateur, qui mesure la part des allocataires du RMI qui en bénéficient depuis plus de trois ans, a connu une évolution relativement contrastée qui reflète la conjoncture du marché du travail. De près de 40% en 1998 (point le plus bas) il est passé à 49% en 2001 (point le plus haut) pour se situer à 46,7% en 2008. Ces fluctuations doivent cependant s'interpréter avec prudence. Toute amélioration de la conjoncture favorise d'abord les personnes présentes depuis moins longtemps et augmente mécaniquement la part des plus anciens. La dégradation de la conjoncture se traduisant également par une augmentation de cet indicateur.

**Évolution contrastée du taux de renoncement aux soins :** le taux de renoncement aux soins pour raisons financières 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%. L'absence de couverture complémentaire était le principal facteur lié au renoncement : 32% des personnes non protégées déclaraient avoir renoncé à se soigner, contre 19% des bénéficiaires de la CMUC et 13% des bénéficiaires d'une complémentaire privée (hors CMUC).

Tableau 5

Évolution des principaux minima sociaux relativement 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% |

Sources : INSEE, DREES.

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

**Amélioration de 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 de 18 à 24 ans qui ne poursuivent pas d'études ni de formation, et qui n'ont ni CAP ni BEP, ni baccalauréat. Cet indicateur a baissé au cours de la dernière décennie (de 14,9% en 1998 à 12% en 2008) tout en restant relativement élevé.

**Fluctuation du taux de demandeurs d'emploi non indemnisés :** ce taux rapporte le nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés par le régime d'assurance chômage (RAC) et le régime de solidarité (ASS et ATA) au nombre de demandeurs d'emploi total. Ce taux 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.

**Une part importante de demandes de logement social non satisfaites** depuis un an. Cette part était de 46% en 2006 (date de la dernière enquête Logement). La comparaison avec l'enquête antérieure n'est pas possible du fait d'une rupture de série.

**Stabilité des inégalités de revenus.** Au cours des dix dernières années, les inégalités de revenus n'ont pas augmenté. En 2007, les 10% des personnes les plus modestes (D1) avaient un niveau de vie inférieur à 10010 euros annuels ; le niveau de vie des 10% de personnes les plus aisées était supérieur à 33900 euros annuels (D9) (tableau 6). Les sources fiscales exhaustives révèlent cependant une très

Tableau 6

## 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)                        | 8110  | 8740  | 9320  | 9430  | 9600  | 9680  | 9820  | 10010 |
| D5 : niveau de vie médian (en euros annuels) | 14860 | 15450 | 16470 | 16600 | 16860 | 17530 | 17790 | 18170 |
| D9 (en euros annuels)                        | 27180 | 28200 | 29790 | 30250 | 30290 | 32440 | 33460 | 33900 |
| 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 |

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.

\* 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.

forte augmentation des hauts revenus : 1 % des foyers les plus riches ont vu leur revenu réel croître de 19 % entre 1998 et 2005, contre 4,6 % pour les 90 % des foyers les moins riches. Cette forte croissance tient à l'augmentation des revenus du patrimoine mais aussi des revenus d'activité. Si l'on raisonne en écarts absolus – en euros –, 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 l'écart de revenu absolu entre les plus riches et les plus pauvres s'accroît, même si relativement il se rapproche. ■



# L'impact de la crise économique sur la pauvreté

## La dégradation la plus forte du marché du travail depuis 1970

La crise économique a commencé brutalement au milieu de l'année 2008. Elle se traduit par un recul cumulé du PIB de 3,4% entre le printemps 2008 et la fin 2009. Elle a fait suite à une période où les performances relativement bonnes de l'économie française en termes de croissance du PIB et d'emploi (+851 000 emplois créés entre 2005 et 2007) avaient permis une diminution significative du chômage au sens du BIT et du nombre de bénéficiaires de minima sociaux. Cette situation favorable n'avait pas pour autant permis de réduire la pauvreté monétaire qui est restée stable autour de 13%.

S'il est encore trop tôt pour apprécier précisément l'impact de la crise sur la pauvreté des ménages, on peut identifier les principaux canaux par lesquels elle se diffuse :

- la dégradation du marché du travail (-480 000 postes entre le troisième trimestre 2008 et le troisième trimestre 2009, soit le plus fort repli depuis 1970) et en particulier la contraction de l'emploi intérimaire qui joue de plus en plus le rôle de variable d'ajustement ;
- l'augmentation du nombre de chômeurs au sens du BIT (9,1% de la population active était au chômage au deuxième trimestre 2009) et en particulier des chômeurs non indemnisés. En 2010, un million de demandeurs d'emploi devraient se retrouver en fin de droits. Une partie d'entre eux, du fait qu'ils dépasseront le plafond de ressources ne pourront prétendre ni à l'ASS ni au RSA ;
- la baisse des revenus d'activité pour certains salariés (soit par perte d'emploi ou mise au chômage partiel), soit par diminution de certaines composantes du revenu (primes, heures supplémentaires non effectuées, etc.) ;
- le surendettement des ménages les plus pauvres : au cours de l'année 2009, les dépôts de dossiers ont augmenté de 15% et, en septembre 2009,

744 000 ménages étaient officiellement en situation de surendettement. L'endettement moyen par dossier a lui aussi augmenté, passant de 38 847 euros en janvier 2009 à 41 700 euros en septembre 2009.

Face à cette situation, le gouvernement a décidé de s'appuyer sur les systèmes de protection sociale existants et de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, tout en revalorisant certaines prestations sociales (allocations familiales, allocation logement, minimum vieillesse, allocation adulte handicapé). Les stabilisateurs économiques et les mesures ponctuelles de relance ont joué leur rôle et ont permis de contenir, jusqu'à présent, au moins en partie, les conséquences sociales de la crise.

## Si les statistiques traditionnelles ne peuvent rendre compte à ce stade de l'impact de la crise, les associations de terrain se font l'écho d'une augmentation des demandes d'aide

Les indicateurs traditionnels de mesure de la pauvreté ne permettent pas, à ce stade, de mettre en évidence un impact de la crise économique sur la pauvreté. Ceci s'explique par le délai avec lequel ces indicateurs sont disponibles<sup>1</sup> et par l'effet différé de certains mécanismes de diffusion de la crise. Par contre, les acteurs de terrain se font l'écho d'une augmentation sensible des difficultés financières des ménages qui résultent à la fois de la persistance de difficultés antérieures à la crise et de ses premiers effets. Ceci se traduit par une augmentation des demandes d'aide alimentaire et financière enregistrée depuis l'automne 2008.

Dans ce contexte, la peur de la pauvreté s'est diffusée au sein de la société française et en particulier chez les classes moyennes. La moitié des personnes interrogées au début de l'année 2009<sup>2</sup> craignait une détérioration de leurs conditions de vie, soit le niveau le plus élevé depuis 1979. Cette progression du pessimisme tient essentiellement aux anticipations négatives relatives à l'évolution du chômage : 85% des personnes interrogées s'attendaient à une augmen-

1. On dispose actuellement du taux de pauvreté monétaire de 2007.

2. Crédoc, *Prestations sociales, prestations familiales et aides aux familles*, État de l'opinion début 2009.

tation du nombre de chômeurs contre 47% début 2008. La peur de perdre son emploi reste cependant plus faible en France que dans la moyenne des autres pays de l'Union européenne.

### La reprise de la croissance s'annonce fragile et pauvre en emplois

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. Les pratiques des entreprises 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 phase de retournement. L'OFCE a 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.

La croissance économique, même si elle se confirmait, n'engendrera vraisemblablement que peu de créations d'emplois. 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 ont eu massivement recours, pendant la crise, à des mesures de maintien de la main-d'œuvre dans l'emploi, en particulier grâce au chômage partiel qui se traduit par une inflexion, puis une chute de la productivité. Elles risquent par conséquent de privilégier une restauration de leur productivité avant de procéder à de nouvelles embauches.

De plus, les emplois créés risquent, dans un premier temps, d'être des emplois précaires<sup>3</sup>, les entreprises souhaitant avoir une plus grande visibilité sur les perspectives d'activité avant d'embaucher en contrat à durée indéterminée.

Dans ce contexte, le taux de chômage devrait continuer à augmenter au cours des prochains semestres et pourrait être de l'ordre de 10% à l'horizon 2011. Les situations de chômage se prolongeant, au moins jusqu'à 2012, l'épuisement progressif des allocations chômage devraient placer les personnes concernées en situation accrue de risque de pauvreté monétaire. Cet allongement de l'ancienneté de chômage est important en termes d'évolution de la pauvreté. Les allocations chômage ne sont versées que pour une durée déterminée. Or, la convention d'assurance chômage du 19 février

### Les projections de l'OFCE4

- La progression estimée du PIB entre 2010 et 2012 ne suffirait 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 par l'intermédiaire du traitement social du chômage à son niveau actuel ne jouerait pas son rôle de « stabilisateur ». La plus faible croissance de la population active serait 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 estimée à près de 800 000 personnes au cours de ces deux années, soit la plus forte hausse depuis les 25 dernières années.

- Une micro-simulation des conséquences de l'augmentation du chômage et de son ancienneté sur le taux de pauvreté relative au seuil de 60% du revenu médian met en évidence une augmentation du nombre

de demandeurs d'emploi en situation de pauvreté (de 33,9% en 2007 à 35,0% en 2010) et une légère diminution du nombre de personnes pauvres en emploi (de 3,6% en 2007 à 3,5% en 2010). 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.

- Le nombre de ménages bénéficiaires du RSA socle et du RSA activité devrait augmenter respectivement de 9,4 et de 2,6% en 2010 par rapport à 2007. Le RSA activité aurait donc un effet contra-cyclique (les dépenses augmentent en parallèle à la dégradation de la conjoncture économique).

Au total, ces projections 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 du nombre de demandeurs d'emploi entre 2007 et 2010, on peut estimer à 240 000 le nombre de pauvres supplémentaires.

2009 a réduit la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi qui ont travaillé 16 mois au cours des 26 derniers mois et qui perdent jusqu'à sept mois d'allocations. En 2010, un million de demandeurs d'emploi devraient ainsi se retrouver en fin de droits. Une partie d'entre eux, du fait qu'ils dépasseront le plafond de ressources ne pourront bénéficier ni de l'ASS ni du RSA.

Par ailleurs, la dégradation du marché du travail, en touchant les personnes qui étaient déjà les plus vulnérables, peut engendrer un risque d'irréversibilité du chômage et de la pauvreté. Ce risque est particulièrement fort pour les jeunes sans qualification qui n'auraient pas acquis d'expérience suffisante sur le marché du travail. ■

3. 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).

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



# Un système de veille sociale pour alerter sur les phénomènes émergents

## Davantage de jeunes et de personnes âgées concernés par l'aide sociale

Les travaux initiés par l'ONPES en 2009, à la demande du Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, afin d'alerter sur les éventuels phénomènes émergents en matière de pauvreté et d'exclusion sociale ont permis d'apporter des éclairages nouveaux sur l'impact de la crise et plus généralement sur l'évolution de la pauvreté. Ce système de veille, qui consiste en une enquête auprès de 1 000 acteurs de terrain appartenant à différents secteurs (emploi, insertion, lutte contre la pauvreté), sera repris par les services statistiques du ministère chargé de la solidarité.

La première enquête réalisée n'a pas mis en évidence d'extension de la pauvreté et de l'exclusion sociale à de nouveaux publics.

Néanmoins, une proportion plus importante de jeunes et de personnes âgées ont eu recours, du fait de la crise économique, aux aides sociales. Pour les premiers, cela est lié aux difficultés d'insertion professionnelle et aux limites des solidarités familiales dès lors que le chômage augmente ; pour les seconds, on assisterait plutôt aux premières manifestations des réformes des retraites engagées depuis une quinzaine d'années.

Les difficultés rencontrées sont essentiellement liées à la faiblesse des ressources. Outre l'évolution du contexte économique et des difficultés liées à l'absence d'emploi, la hausse du coût de la vie est très fréquemment citée par les acteurs sociaux : hausse du coût du logement, de l'alimentation, des vêtements, de la santé.

## Une désespérance accrue des personnes pauvres

Phénomène nouveau, les professionnels indiquent une désespérance accrue des personnes pauvres qui se traduit de deux manières. D'un côté, une hausse des inquiétudes, une perte d'espoir en matière d'insertion professionnelle et sociale, un manque de mo-

tivation engendrant des phénomènes dépressifs et une dépendance accentuée aux structures d'aide, accompagnée d'une perte d'autonomie. De l'autre, des manifestations d'agressivité, des exigences plus fortes en direction des professionnels rencontrés et des services sociaux en général.

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 sont de longue date en situation de pauvreté et d'exclusion sociale 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'accroître, rendre plus difficile toute action en direction de ces publics.

Ces réactions opposées 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.

Cinq grands types de publics particulièrement fragiles ont été identifiés par les acteurs sociaux : 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 (plus de un sur dix) et les personnes en souffrance psychique (15 %). ■



# L'objectif de réduction de la pauvreté

## L'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté

En octobre 2007, à un moment où la crise n'était pas encore d'actualité, le gouvernement s'est fixé un objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté monétaire à l'horizon 2012. Deux ans plus tard, il a rendu public un premier rapport d'évaluation qui s'appuie sur un tableau de bord comprenant onze objectifs principaux à atteindre assortis d'une série d'indicateurs ciblés. La définition de ce tableau de bord a fait l'objet d'une étroite concertation avec les associations de lutte contre l'exclusion. De ce point de vue, le tableau de bord gouvernemental se différencie de celui de l'ONPES, qui est un outil de suivi de l'état de la pau-

### Nombre de personnes pauvres en France

En 2007, la pauvreté monétaire au seuil de 60% du niveau de vie médian touche 13,4% de la population, soit 8 millions de personnes (à 50% du niveau de vie médian on trouve 7,2% de la population, soit 3,7 millions de personnes). Près de la moitié des personnes pauvres disposent de ressources comprises entre 50 et 60% du niveau de vie médian (soit entre 757 et 908 euros pour une personne seule). Par ailleurs, la pauvreté en conditions de vie affecte 12,2% de la population. Le croisement de ces deux indicateurs fait apparaître une fraction plus importante de personnes pauvres qui peut être estimée à 20% environ, si l'on tient compte des 5% qui cumulent pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie.

La pauvreté des populations les plus touchées peut aussi être appréciée par le taux de pauvreté à 40% du revenu médian, soit 602 euros en 2007, qui, lui, concerne 1,8 million de personnes.

reté en France et ne fixe donc pas d'objectifs quantifiés à atteindre.

Le changement de contexte économique depuis 2007 a profondément modifié les conditions de la mise en œuvre de l'objectif de réduction de la pauvreté. C'est pourquoi l'attention doit porter simultanément et plus que jamais sur l'extension, l'intensification et la réversibilité de la pauvreté. Les indicateurs mobilisés par le tableau de bord de suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté permettront de renseigner en partie ces questions. Il n'en reste pas moins que la connaissance des trajectoires individuelles serait un apport indispensable pour apprécier la dimension de réver-

sibilité et de transmission intergénérationnelle de la pauvreté, même si un tel indicateur reste difficile à construire. Par ailleurs, en période de croissance ralentie, l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps, c'est-à-dire faisant référence au seuil de pauvreté d'une année (ici 2007), qui est utilisé comme indicateur central, n'évoluera pas spontanément de manière favorable comme cela a pu être observé en période de croissance plus soutenue.

Plus généralement, la référence à un tel indicateur pour mesurer la réduction de la pauvreté est délicate. Il peut focaliser les commentaires alors que les différentes dimensions de la pauvreté doivent être réduites simultanément pour que l'action menée ait toute sa signification. C'est la réflexion qui a conduit à la définition d'un tableau de bord comprenant 11 objectifs principaux et au total 37 indicateurs. Il conviendra donc 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.

### Mise en œuvre du RSA

Parmi les outils destinés à réduire la pauvreté, le RSA est appelé à jouer un rôle essentiel. Au 1<sup>er</sup> juin 2009, le RSA s'est substitué au RMI, à l'API et aux dispositifs d'intéressement associés. Il 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. Cette allocation complète les ressources du foyer pour qu'elles atteignent le niveau d'un revenu garanti calculé comme la somme de deux composantes :

- 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,
- une fraction de 62% des revenus professionnels des membres du foyer.

Comme 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 un rôle de minimum social (RSA socle). 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 les cas, le RSA peut assurer un seul des rôles ou les deux.

L'ONPES utilisait traditionnellement l'indicateur d'évo-

lution du nombre de bénéficiaires du RMI. Cet indicateur sera remplacé par le nombre de bénéficiaires du RSA socle qui pourra être lu comme un indicateur de pauvreté hors emploi. 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. Pour une part, qui sera fonction des ressources du ménage, l'évolution du nombre d'allocataires du RSA activité illustrera celle de la pauvreté en emploi. ■

# La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe

## Actualité de l'objectif de « donner un élan décisif à l'éradication de la pauvreté »

En dépit des engagements pris au sommet européen de Lisbonne en mars 2000 de donner un élan décisif à l'éradication de la pauvreté d'ici 2010, la pauvreté monétaire en Europe a stagné au cours des dix dernières années.

En 2007, 79 millions de citoyens de l'Union européenne disposaient de revenus inférieurs au seuil de pauvreté monétaire fixé dans chaque pays à 60 % du revenu médian national, soit 16 % de la population européenne. Ce taux est resté stable au cours des dix dernières années. Certaines catégories de population sont plus particulièrement concernées par le risque de pauvreté. Outre les travailleurs pauvres, les familles monoparentales et les personnes âgées, l'Union européenne a accordé une attention particulière à la pauvreté des enfants, phénomène jugé préoccupant. Près de 19 % des enfants sont en situation de risque de pauvreté dans l'Union européenne.

La stabilité globale du taux de pauvreté monétaire masque néanmoins des situations différenciées de la pauvreté et des inégalités selon les États membres.

Les taux de pauvreté nationaux sont calculés en fonction des seuils de pauvreté nationaux et donc des revenus médians déterminés au niveau national. Avec un taux de pauvreté à 13 %, la France occupe une position médiane dans l'Union européenne.

L'intensité de la pauvreté, qui 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, 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). La France, les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark, Malte et l'Irlande enregistrent une faible intensité de la pauvreté.

Entre 2005 et 2007, le taux de pauvreté ancré dans le temps, qui mesure la part des personnes qui sont restées sous le seuil de pauvreté monétaire relative d'une année donnée revalorisé de l'inflation, a légè-

rement décliné 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.

En Europe le risque de pauvreté des chômeurs est cinq fois plus important que celui des adultes en emploi (respectivement 43 % et 8 %). Avec un taux de pauvreté en emploi de 6,7 % la France se situe en position intermédiaire.

## Vers un objectif européen chiffré de réduction de la pauvreté ?

Dans un contexte de stagnation de la pauvreté en Europe, et dans le cadre de l'année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté, un débat a été engagé sur l'opportunité d'objectifs chiffrés en matière de réduction de la pauvreté, à l'instar des objectifs de croissance ou d'emploi mobilisés par la stratégie de Lisbonne. Alors que plusieurs États membres étaient favorables à une telle démarche (France, Belgique, Portugal, Bulgarie), d'autres États (Luxembourg, Allemagne...) se sont opposés à la fixation de tels objectifs, tant au niveau communautaire que national.

Cependant, ces dernières semaines, cette proposition a connu une nouvelle actualité. Sur proposition de la France des objectifs chiffrés pourraient être intégrés à la stratégie future « Union européenne 2020 ».

Les textes en débat pour l'élaboration de cette nouvelle phase 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 lutte contre la pauvreté infantile et pour la solidarité entre générations » permet de penser que ces thèmes constitueront des axes importants de cette stratégie renouvelée. ■



# L'association des personnes en situation de pauvreté à la construction de la connaissance

Dès son premier rapport, l'Observatoire s'était interrogé sur la légitimité d'études et d'analyses de la pauvreté menées indépendamment des personnes qui vivent ces situations.

## Une première mise en œuvre de co-construction de la connaissance

Sans méconnaître les difficultés de méthode liées à l'engagement de démarches participatives, l'ONPES a fait le choix de construire une connaissance de la pauvreté à partir des personnes en situation de pauvreté. Cette approche répond à la double volonté de construire un système de veille sociale sur les phénomènes émergents en matière de pauvreté et de tester la possibilité de reproduire cette démarche sur plus long terme.

Pour cela, des groupes de travail de personnes en situation de pauvreté ont été réunis. Les populations mobilisées relevaient pour une large part de publics en grande exclusion. Deux types de méthode ont été expérimentés. La première était fondée sur l'approche par les « capacités » issue des travaux d'Amartya Sen. La seconde a été construite sans pré-déterminer un cadre conceptuel précis, en formulant des questions les plus proches possible des situations vécues et en encourageant la liberté d'expression et la fidélité aux propos recueillis.

## Une connaissance affinée des phénomènes d'exclusion

Ces travaux ont, comme les enquêtes menées auprès des acteurs de terrain<sup>1</sup>, confirmé l'augmentation chez les plus pauvres d'un sentiment d'angoisse qui est à la source d'un enfermement croissant et d'un découragement face aux difficultés rencontrées. Plutôt que de révéler des phénomènes totalement nouveaux en-

gendrés par la crise économique, les personnes en situation de pauvreté ont souligné 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.

Elles mentionnent cependant une série de phénomènes émergents en matière d'exclusion dont certains sont liés au fonctionnement des institutions elles-mêmes : déremboursement des soins, manque ou changement fréquent d'interlocuteur, mise en place de serveurs vocaux qui dépersonnalisent la relation aux institutions et rendent plus difficile l'accès des plus démunis, développement d'Internet qui exclut ceux dont les moyens ne permettent pas de disposer de cet outil, etc.

## Un questionnement renouvelé sur la définition de la pauvreté

Plus largement, cette première expérience d'association des personnes à la co-construction de la connaissance invite à penser autrement la pauvreté et l'exclusion sociale. La définition de la pauvreté telle qu'elle ressort de l'intervention sociale n'est en effet pas celle des groupes mobilisés. Lorsqu'on s'attache au sens donné par les personnes à leur situation, la pauvreté se présente comme une inadéquation entre les ressources (au sens le plus large du terme) et les libertés et choix valorisés par ces personnes. La lutte contre la pauvreté se définirait alors d'abord comme l'élargissement de leurs capacités à agir.

Les travaux réalisés mettent également en évidence l'existence de cycles de pauvreté, en croisant la durée des périodes de crise, le statut socio-juridique, la nature des ruptures (selon qu'elles sont douloureuses, ou intégrées) et le bilan positif ou négatif des « capacités ». Ces cycles déterminent des logiques aussi dif-

1. Voir fiche n° 3 « Un système de veille sociale pour alerter sur les phénomènes émergents »

férentes que des logiques de survie ou des logiques d'insertion.

La représentation de la pauvreté est illustrée au travers de certaines thématiques :

- les aspects monétaires déclinés en fonction de la fragilité des ressources, des dépenses contraintes, des renoncements à des démarches nécessaires, d'angoisse due au manque d'argent,
- l'image de soi par rapport à son environnement quotidien,
- les relations avec les professionnels et les institutions,
- le renoncement aux soins,
- l'éducation, l'accès à la maîtrise de la lecture et de l'écriture, l'accès aux études.

### **La fixation d'un niveau de revenu minimum adéquat**

Dans le même esprit, l'ONPES, en lien avec des statisticiens et des experts, sans renoncer à une conception relative de la pauvreté, a engagé une réflexion s'inspirant de la démarche participative menée par la Joseph Rowntree Foundation au Royaume-Uni sur la fixation d'un niveau pour un revenu minimum décent en tant que norme socialement acceptée.

Cette réflexion repose sur la méthode du consensus social autour de ce qu'est aujourd'hui un mode de vie acceptable en France. Elle devrait permettre de répondre à des questions telles que l'adéquation des niveaux des barèmes des minima sociaux au coût de la vie et de leur capacité à couvrir les besoins entrant dans la définition du mode de vie acceptable dans la société. ■