

# La Lettre

Observatoire National  
de la Pauvreté et de  
l'Exclusion Sociale

N° 1 février 2010

## Le mot de l'Observatoire

Agnès de Fleurieu, présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, a remis le 25 février dernier le sixième rapport de l'ONPES à Martin Hirsch, Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, Haut Commissaire à la Jeunesse, et à Benoist Apparu, secrétaire d'État, chargé du logement et de l'urbanisme.

La présente *Lettre* retrace les grandes lignes de ce rapport qui dresse un bilan de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sur 10 ans en France comme en Europe. La crise économique fait l'objet d'une première analyse, notamment pour apprécier ses effets probables sur les personnes les plus fragiles. Deux nouveaux axes de travail sont présentés: la construction d'un système de veille sur les phénomènes émergents en matière de pauvreté, d'une part, et l'apport des personnes en situation de précarité à l'amélioration de la connaissance de la pauvreté et de l'exclusion sociale, d'autre part.

Arrivant à la fin de son deuxième mandat, après cinq ans de présidence de l'ONPES, Agnès de Fleurieu a souhaité remercier les membres de l'Observatoire pour la qualité de leur réflexion collective ainsi que son équipe pour l'immense travail accompli.

Julien Damon, professeur associé à Sciences Po, lui succède à partir du 1<sup>er</sup> mars. Il est chargé de formuler des propositions de refonte des missions de l'Observatoire et de l'organisation de ses travaux d'ici au 31 mars prochain.

## La vie de l'Observatoire

### ■ Ouverture de l'année européenne de la pauvreté 2010

Lors de la journée d'ouverture de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui s'est tenue le 18 février dernier, Agnès de Fleurieu, présidente de l'ONPES, est intervenue en ouverture de la séance intitulée: «S'engager ensemble pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté». Elle a en particulier insisté sur l'importance de l'action de la France dans la perspective de fixation d'objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté au niveau européen. Son intervention est disponible sur la page du site de l'ONPES à l'adresse suivante: [www.onpes.gouv.fr](http://www.onpes.gouv.fr) Site Internet de l'année européenne de la pauvreté: [www.leurope-contre-la-pauvrete.gouv.fr/](http://www.leurope-contre-la-pauvrete.gouv.fr/)

Agnès de Fleurieu s'est par ailleurs entretenue avec Magdalena Sepulveda, experte auprès des Nations Unies, autour du projet de futurs principes directeurs de l'ONU portant sur: «Extrême pauvreté et droits de l'homme: les droits des pauvres». Une présentation du rôle de l'ONPES et de ses missions a été faite. Cette première rencontre devrait en appeler de nouvelles. Elle s'inscrit dans la volonté de l'Observatoire d'engager

des relations plus soutenues avec les organismes en charge de l'observation et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sous toutes ses formes.

### ■ Peer Review

La Revue par les pairs organisée les 3 et 4 décembre 2009 par la Commission européenne (dont la France était le pays hôte) sur le thème «*Measuring the impact of inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion*» a été coprésidée par Catherine Lesterpt (Délégation général à la cohésion sociale) et Didier Gelot, secrétaire général de l'ONPES. De nombreux pays étaient présents dont, la Belgique, la Bulgarie, l'Irlande, le Portugal, les Pays-Bas. Après une présentation par la France du processus de mise en place et de suivi de l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans, Jean Luc Outin, membre de l'ONPES et chercheur au Centre d'économie de la Sorbonne, a présenté en tant qu'expert indépendant une contribution sur l'intérêt et les pistes de lecture du tableau de bord de suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté. Un premier résumé de ces deux journées est disponible à l'adresse suivante: [http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/measuring-](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/measuring-the-impact-of-active-inclusion/short-report-fr09)

[the-impact-of-active-inclusion/short-report-fr09](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/measuring-the-impact-of-active-inclusion/short-report-fr09).

Un compte rendu plus complet sera prochainement disponible.

### ■ Rapport du Médiateur de la République

Le Médiateur de la République vient de rendre son rapport annuel portant sur l'année 2009, dont la première partie: «L'utilisateur et l'État face à la crise» reprend et complète, du point de vue du droit, les thématiques présentes dans le rapport de l'ONPES sur la crise et ses effets. Sur certains points, le rapport de l'ONPES et celui du Médiateur arrivent à des conclusions proches: en particulier celles portant sur la «tension» perceptible dans la société que ce soit chez les plus pauvres comme au sein de l'ensemble de ses membres. Deux membres de l'Observatoire, dont Agnès de Fleurieu, ont par ailleurs été sollicités pour participer, en tant qu'experts, au projet engagé par le Médiateur de la République de construction d'un site collaboratif «Le Médiateur et vous». La préoccupation sur les difficultés rencontrées par les plus exclus pour mobiliser leurs droits est en effet commune aux deux institutions.

[www.mediateur-republique.fr/fic\\_bdd/pdf\\_fr\\_fichier/Mediateur\\_RA09\\_DEF.pdf](http://www.mediateur-republique.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/Mediateur_RA09_DEF.pdf).

## Le rapport 2009-2010 de l'ONPES en bref

**A**U COURS de la dernière décennie, le taux de pauvreté monétaire est resté stable. 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 États membres que par l'Union elle-même.

Les données disponibles, celles 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 750 et 900 euros par mois et 1,8 million avaient des ressources inférieures ou égales à 600 euros par mois (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.

Alors que, pour les pays de l'OCDE, le nombre de chômeurs additionnels entre fin 2007 et fin 2010 est estimé à 25 millions, le 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 en fin de droits cette année 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, de 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.

À l'instar de nombreux autres pays, la France a assorti au cours des dernières années les bénéfices 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 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 et se monte à plus de 41 000 euros (hors prêt immobilier) 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. Le poids des dépenses de logement dans le budget des ménages pauvres et modestes 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.

Comme nombre d'acteurs engagés dans la lutte contre l'exclusion, l'Observatoire s'est félicité de l'engagement, dans notre pays 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<sup>er</sup> 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 soit 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, simultanément, pour approcher au plus près la réalité multidimensionnelle de la pauvreté.

## Un système d'alerte sur les phénomènes émergents

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 ont apporté des éclairages nouveaux sur l'impact de la crise et sur l'évolution de la pauvreté. Ce système de veille qui consiste en une enquête auprès de 1 000 acteurs de terrain (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 professionnels indiquent aussi une désespérance accrue des personnes pauvres qui se traduit par une hausse des inquiétudes, une perte d'espoir en matière d'insertion professionnelle et sociale, un manque de motivation engendrant des phénomènes dépressifs et une dépendance accentuée aux structures d'aide accompagnée d'une perte d'autonomie. Des manifestations d'agressivité, des exigences accrues en direction des professionnels rencontrés et des services sociaux en général sont également observées.

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 réactions 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. Ce phénomène pourrait, s'il devait s'accroître, rendre plus difficile toute action en direction de ces publics.

## 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. 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. Pour cela, des groupes de travail de personnes en situation de pauvreté ont été réunis.

Ces travaux ont 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, 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.

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

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

**Le rapport de l'ONPES est en ligne sur [www.onpes.gouv.fr](http://www.onpes.gouv.fr) et peut être commandé auprès de la DILA 124, rue Henri-Barbusse 93308 Aubervilliers [www.ladocumentationfrancaise.fr/](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/)**

(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 différentes que des logiques de survie ou des logiques d'insertion.

## Quelques données sur la pauvreté et l'exclusion sociale

**Tableau 1 : Évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale selon les onze indicateurs centraux de l'ONPES**

	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 / 3,211	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)	7628	7065	7147	6976	7136	7766	7828	8034
Intensité de la pauvreté (en %)	18,3	17,2	16,2	16,3	18,2	18,8	18,0	18,2

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

\* La rupture de série.

**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.

**Tableau 4 : 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%

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