

« Les effets d'une crise économique de longue durée »

Le rapport 2013-2014 de l'ONPES

La France et l'Europe traversent, depuis 2008, la plus grave crise économique de l'après-guerre. Débutée dans le secteur financier, elle s'est progressivement élargie à l'économie réelle. Le marché du travail s'est fortement dégradé, entraînant une destruction d'emplois importante et une hausse du chômage, ce qui a eu de profondes répercussions sur la pauvreté en France comme dans les autres États de l'Union européenne. Les données disponibles sont aujourd'hui suffisantes pour tirer les premiers enseignements des conséquences d'une crise de grande ampleur et de longue durée, que ce soit en termes d'élargissement ou d'approfondissement des situations de pauvreté et d'exclusion sociale.

En France, la prolongation de la crise entraîne des risques de rupture sociale

Depuis 2008, l'économie et la société françaises sont aux prises avec un ralentissement d'activité et des pertes d'emplois d'une ampleur et d'une durée sans commune mesure avec les phases récessives antérieures. Les données statistiques disponibles permettent aujourd'hui de prendre une mesure plus précise de l'impact de cette crise pour les plus vulnérables.

À l'exception de la pauvreté en conditions de vie, tous les indicateurs montrent, depuis 2008, une dégradation de la situation des personnes les plus modestes. La crise a ainsi pour conséquence une *extension* significative du nombre des ménages pauvres, mesurée par le taux de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian : environ 700 000 personnes supplémentaires en quatre ans, soit près d'un point de pourcentage. Ceci s'explique par l'effet de la dégradation profonde

du marché du travail, mais également par l'accroissement des inégalités de revenu primaire (avant impôts), incomplètement corrigées par le jeu de la redistribution sociale et fiscale. L'amélioration relative du niveau de vie médian des plus de 65 ans par rapport aux 18-64 ans, depuis 2007, en est une expression.

Les statistiques relatives à la pauvreté monétaire délivrent un message supplémentaire : celui d'un *approfondissement* de la pauvreté, reflété par le fait que l'accroissement constaté entre 2007 et 2011 se situe presque entièrement au-dessous du seuil de pauvreté monétaire relative au seuil de 50 %, c'est-à-dire dans la population que l'on peut considérer comme très pauvre. Dit autrement, le nombre de personnes en « pauvreté accentuée » a crû relativement plus vite que celui du groupe plus vaste des personnes en situation de pauvreté (dénombrées au moyen du seuil de pauvreté monétaire à 60 %). La visibilité accrue de la pauvreté n'est donc pas un phénomène subjectif. Elle reflète une évolution profonde depuis 2008.

Les familles monoparentales et les enfants sont les plus touchés

Les effets d'une crise persistante ne concernent pas les personnes vulnérables de façon homogène. Certains publics, généralement les plus éloignés de l'emploi, ont été particulièrement touchés. Les familles monoparentales et les enfants enregistrent un taux de pauvreté nettement supérieur à celui de la population en général. Sous l'effet de la dégradation du marché du travail, le niveau de vie des personnes d'âge actif sans travail s'est restreint plus que la moyenne avec l'allongement des durées de chômage et l'accroissement du nombre d'actifs « découragés ».

Ces phénomènes d'extension et d'approfondissement, comme ces inégalités, s'observent également à l'échelle des départements, pointant notamment les niveaux et les variations de la pauvreté souvent plus élevés que la moyenne au nord et au sud de la France. Ces différences ne peuvent être mises au compte des seules politiques sociales locales, car elles reflètent largement des différences tenant à la variété des structures démographiques et d'emploi, comme aux mouvements migratoires entre les territoires. Une dizaine de départements sont néanmoins confrontés à un défi majeur. Ils sont en effet les moins dotés en ressources au sens du produit intérieur brut par tête et connaissent les situations de pauvreté les plus profondes et les plus étendues. Il s'agit des départements du Nord, de la Meurthe-et-Moselle, de la Haute-Vienne, de la Corse, ainsi que de l'ensemble de ceux de la région Languedoc-Roussillon. La crise a par ailleurs mis en évidence une vulnérabilité nouvelle face aux risques d'augmentation de la pauvreté de l'Île-de-France et du quart nord-est du pays, en contraste avec le Grand Ouest et les départements de la frontière sud-est qui paraissent avoir mieux résisté.

La détérioration structurelle du marché du travail (doublement du chômage de longue et de très longue durée, entre fin 2007 et fin 2013, accroissement des embauches en contrat précaire, ralentissement des rythmes de sortie des minima sociaux pour les personnes d'âge actif) a pesé largement sur l'approfondissement de la pauvreté. Cet approfondissement s'est opéré soit au travers de l'augmentation de la population au chômage, et parmi elle des demandeurs d'emploi non indemnisés (près de 50 % en 2012), soit par l'accroissement des personnes d'âge actif découragées ou en grande difficulté pour revenir sur le marché du travail. Cette transformation lente du chômage en exclusion « définitive » du marché du travail du fait de la durée de la crise constitue l'une des causes majeures du risque d'irréversibilité de la pauvreté.

La mise à l'épreuve du système de protection sociale

Dans ce contexte, les dispositifs qui garantissent l'accès aux services et biens essentiels revêtent une importance primordiale. C'est ce qu'illustre, en particulier, l'augmentation notable, depuis 2007, du nombre des allocataires des minima sociaux. Ces minima jouent bien le rôle d'un amortisseur, au moins partiel, des effets immédiats de la crise sur les revenus des plus modestes. La réactivité du système des aides et minima sociaux sous condition de ressources en situation de crise prolongée signale aussi deux questions majeures qui doivent retenir l'attention et recevoir des réponses nouvelles.

- Un pareil accroissement des ayants droit ou des personnes accueillies met à l'épreuve l'organisation, les ressources humaines et financières du système

public et associatif de soutien aux plus démunis. C'est ainsi qu'à bon droit sont posées, par exemple, les questions de la quantité et de la qualité du travail social, et de son organisation territoriale.

- Ce système n'est manifestement pas en situation de lutter efficacement contre les risques d'irréversibilité qui résultent à la longue de l'éloignement du travail vécu par une proportion importante des personnes inactives qui ne sont ni au chômage ni à la retraite. L'augmentation de la pauvreté de ces personnes est l'un des phénomènes les plus significatifs de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans notre pays. Commencé dès le milieu de la décennie 2000, il s'est accentué avec la crise. La prolongation de celle-ci ne devrait pas, au contraire, être le prétexte de renoncer à le combattre.

De ces constats, on doit garder le sentiment de la pertinence des mesures du Plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui visent en particulier à assurer l'accès effectif aux droits. Mais ces constats soulignent aussi qu'il faudra faire davantage si l'on veut conjurer les risques d'irréversibilité et prévenir ceux de grande pauvreté. Ce n'est pas seulement une affaire de dépenses publiques, mais aussi de mobilisation de la société elle-même.

L'objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale fixé en 2010 par l'Union européenne ne pourra pas être atteint

Lorsqu'ils décident en 2010 de recadrer la stratégie de moyen terme pour la croissance de l'Union européenne (Europe 20-20), les chefs d'État et de gouvernement prennent en considération le poids spécifique de la crise sur les populations les plus vulnérables. Ils ont aussi en tête les travaux de l'OCDE montrant que l'augmentation des inégalités de revenu, avant la crise, n'est pas étrangère à son déclenchement. Pour la première fois, ils adoptent un objectif quantifié de lutte contre la pauvreté exprimant une volonté ambitieuse : réduire d'environ 17 % d'ici 2020 le nombre des « personnes concernées par la pauvreté ou l'exclusion » au sein de l'UE.

La faiblesse de cette stratégie « Europe 20-20 », quant à son volet social, était de reposer entièrement sur les politiques et engagements nationaux, l'UE n'ayant pas de compétence directe en matière de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté. Non seulement les objectifs nationaux décidés par chaque État membre se situaient en deçà de l'ambition européenne, mais l'ampleur de l'augmentation de la pauvreté à partir de 2008 ayant été sous-estimée, les objectifs nationaux n'ont en général pas été atteints, au moins à la date d'aujourd'hui, et apparaissent le plus souvent hors de portée. Ceci aurait dû à tout le moins provoquer un débat d'ensemble sur la stratégie, tant au plan euro-

péen que national. À ce jour, ce débat n'a pas eu lieu. On peut craindre que ce manque de réactivité ne soit l'indice d'un désintérêt tant des États membres que de l'Union tout entière à l'égard de la montée générale de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

La pertinence de la démarche européenne ne se limite cependant pas au suivi des objectifs chiffrés. Le suivi d'ensemble des situations de pauvreté et d'exclusion dans les vingt-huit États membres et de certaines de leurs causes (l'absence de travail dans un nombre croissant de ménages d'âge actif notamment) au plan européen a été notablement affiné. Il est suffisamment précis et complet pour jouer un rôle d'avertisseur, de « lanceur d'alerte » dont peuvent se saisir l'ensemble des acteurs. On peut espérer que la nouvelle stratégie de moyen terme pour l'UE, attendue suite aux changements en cours au Parlement européen et à la tête des institutions de l'UE en tiendra compte.

En Europe comme en France, les ménages les plus éloignés de l'emploi sont particulièrement touchés par la pauvreté

Lorsqu'on examine sur la période 2008-2012¹ l'évolution de l'indicateur synthétique « de pauvreté et d'exclusion sociale » pour les différents pays européens comparables à la France, un enseignement majeur ressort. Le groupe déterminant de population, du point de vue de la tendance générale de la pauvreté, est sans aucun doute celui des personnes qui vivent dans un ménage dont les actifs sont pénalisés par une très faible intensité (durée effective) de travail. C'est cet indicateur qui permet de distinguer, parmi neuf pays comparables à la France, un groupe où la pauvreté et l'exclusion ont pu être stabilisées, voire réduite (NL, DE, AUT, FL, PL) et un groupe durement touché par la crise où cette « pauvreté ou exclusion » a au contraire fortement augmenté (IT, ES, IE)². La France occupe sous cet angle une position intermédiaire, avec la Belgique et le Royaume Uni. L'emploi, en quantité et qualité, ainsi que la formation des salariés et des chômeurs, resteront donc des enjeux majeurs d'une future stratégie européenne de lutte contre la pauvreté.

Pour affiner la situation relative de la France, il faut se reporter aux comparaisons plus détaillées offertes par le nouveau tableau de bord européen. Les indicateurs de résultats y sont complétés par des indicateurs de causalité ou de moyens. Notre pays occupe alors, au

sein du même ensemble des neuf pays retenus pour le rapport de l'ONPES, une situation moins favorable. Comme l'Italie et l'Espagne, la France affiche, pour la moitié des indicateurs recensés, une tendance plus défavorable que la moyenne. Cela s'explique de deux façons : en tant que pays où la protection sociale ne peut escompter de développement majeur sur ses grands volets (vieillesse, santé et famille), sa capacité à réduire les inégalités croissantes de revenu primaire (avant redistribution) a diminué ; simultanément, les jeunes et les personnes d'âge actif, en emploi ou non, souffrent de la détérioration du marché du travail et de l'évolution relativement défavorable, au cours de la dernière période, du pouvoir d'achat des minima et des allocations destinés aux plus démunis.

L'Europe au défi de la crise

La situation décrite est, *grosso modo*, celle de notre pays peu avant le démarrage du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Mais c'est aussi celle de l'Union européenne dans son ensemble, si l'on s'en tient aux marges de manœuvre de la protection sociale, en tant que rempart essentiel de la lutte contre la pauvreté. Très active jusqu'en 2010, la protection sociale se heurte désormais, dans sa fonction redistributive et stabilisatrice, aux limites budgétaires dictées par la stabilisation recherchée de l'endettement public. Celle-ci résulte d'un choix collectif, au moins dans la zone euro. D'où découlent *in fine* deux questions.

La première touche spécialement notre pays où les chiffres relatifs au chômage des jeunes peu ou pas diplômés, au chômage de longue durée et à la pauvreté des personnes à faible intensité de travail évoluent défavorablement. L'amélioration de l'accès aux droits et la revalorisation mesurée de certains minima sociaux, objectifs du Plan pluriannuel, pour indispensables qu'elles soient, ne constituent pas des réponses directes à ces difficultés. Il y a donc là une cause potentielle d'aggravation de la pauvreté pour la période en cours, au détriment de la fraction la plus jeune de la population.

La seconde concerne l'Union européenne. Dès lors que celle-ci a acquis, dans le cadre des nouvelles procédures d'application de la coordination budgétaire (semestre européen) un rôle sensiblement accru, il apparaît logique qu'elle puisse aussi assumer dans le cadre de cette surveillance un rôle bien plus actif dans la prévention de la pauvreté au sein des pays qui prennent en charge des disciplines communes. L'Union européenne doit non seulement agir sur les déséquilibres économiques mais également sur les déséquilibres sociaux. Il convient dès lors que politiques sociales et politiques économiques soient mieux intégrées dans un ensemble cohérent et que les politiques sociales ne soient pas conçues principalement comme un outil d'intervention à vocation réparatrice.

¹ Période homogène avec les observations 2007-2011 de la partie consacrée à la seule situation de la France.

² Fait exception cependant à la règle générale le Portugal où, jusqu'en 2012, malgré une crise sévère et une forte augmentation du chômage, l'indicateur général ne s'est pas détérioré et ce, semble-t-il, grâce à une politique très active de redistribution des revenus.

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

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inégalités, revenus et conditions de vie											
Taux de pauvreté à 60 %	12,9	13	12,6	13,1	13,1	13,4	13	13,5	14,0 (*)	14,3	nd
Taux de pauvreté à 50 %	6,5	7,0	6,6	7,2	7,0	7,2	7,1	7,5	7,7 (*)	7,9	nd
Taux de pauvreté en conditions de vie	11,9	11,4	14,6 (1)	13,3	12,7	12,5	12,9	12,6	13,3	12,5	11,9 (p)
Taux de pauvreté à 60 % OU en conditions de vie			23,7	23	21,9	21,3	20,6	20,4	21,5	21,4	21,5
Rapport interquintiles des niveaux de vie (100-S80/S20)	4,1	4,1	4,0	4,2	4,3	4,2	4,3	4,3	4,5	4,6	nd
Taux de pauvreté des cinq départements les moins touchés par la pauvreté					8,9	9,0	8,8	9,1	9,7	9,8	nd
Taux de pauvreté des cinq départements les plus pauvres					19,7	20,3	19,7	20,2	21,1	21,3	nd
Niveau de vie médian des 65 ans et + / aux 18-64 ans	0,93	0,93	0,93	0,92	0,94	0,92	0,93	0,94	0,93 (*)	0,95	nd
Taux de pauvreté des familles monoparentales	27,3	27,3	25,6	29,7	30	30,2	30	30,9	32,3 (*)	32,1	nd
Taux de pauvreté des enfants	16,7	17,7	16,7	17,6	17,7	17,9	17,3	17,7	19,4 (*)	19,6	nd
Intensité de la pauvreté	16,6	18,4	18	18,8	18	18,2	18,5	19	19,0 (*)	19,1	nd
Taux de pauvreté en emploi		5,4	6	6	6,4	6,6	7,0 (1)	6,9	7,0 (*)	7,5	nd
Grande pauvreté											
Taux de pauvreté à 40 %	2,3	2,6	2,5	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3	3,4 (*)	3,5	nd
Taux de pauvreté à 60 % ET en conditions de vie			5,3	4,6	4,8	4,5	4,8	4,8	5,2	5,3	4,7
Pauvreté persistante					5				6	nd	nd
Accès aux droits fondamentaux											
Taux de demandeurs d'emploi non indemnisés	36,5	36,1	37,7	40,5	39,5	38,6	38,3	44,5 (1)	46,1	47,9	48,2
Part des ménages en situation de précarité énergétique					14,4						nd
Dépenses consacrées au logement > 40 % du revenu disponible							7,8	8,0	8,9	8,6	
Taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études	13,4	12,4 (*)	12,1	12,2	12,4	12,6	11,5	12,2	12,6	12	11,6
Taux de renoncement aux soins pour raisons financières	11,2		13,3		14,1 14,2 (c)		15,4(c)		15,1 (c)		
Indicateurs d'inclusion Europe 2020											
Personnes en situation de pauvreté monétaire ou en conditions de vie, ou appartenant à un ménage en très faible intensité d'emploi			19,8	18,9	18,8	19,0	18,6 (*)	18,5	19,2	19,3	19,1

(*) Rupture de série.

(p) Données provisoires ; (c) Avec échantillon complémentaire.

(1) Changement d'enquête. Les données de séries différentes ne sont donc pas directement comparables.



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

Secrétariat de rédaction :
Nadine Gautier

Mise en page :
Desk

www.onpes.gouv.fr