

La peur du déclassement: pauvreté et exclusion sociale en France

Damon, Julien

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Damon, J. (2011). *La peur du déclassement: pauvreté et exclusion sociale en France*. (DGAP-Analyse Frankreich, 5). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-54995-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Juni 2011 N° 5

La peur du déclassement : Pauvreté et exclusion sociale en France

par Julien Damon



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, eines Gemeinschaftsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, des Institut français des relations internationales und der

Robert Bosch **Stiftung**

Herausgeber und Redaktion:
Claire Demesmay und Katrin Sold

Kontakt: Claire Demesmay <demesmay@dgap.org>

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net
© 2011 DGAP

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Sommaire / Summary

Julien Damon

La peur du déclassement : Pauvreté et exclusion sociale en France

- Après avoir connu une baisse continue jusqu'aux années 1990, la part de la population touchée par la pauvreté relative en France s'est stabilisée. D'ici 2012, le gouvernement souhaite réduire d'un tiers (par rapport à 2007) la pauvreté, désormais au cœur de la politique sociale du pays.
- Pendant des années, l'absence de définition claire de la pauvreté et la difficulté à collecter des données ont fait obstacle à un suivi réactif de la pauvreté et retardé la mise en place de mesures efficaces.
- Un nouvel instrument de suivi reposant sur des enquêtes auprès de la population permet depuis de mesurer l'évolution de la pauvreté. Ce tableau de bord intègre une variété d'éléments permettant d'apprécier les diverses facettes de l'exclusion sociales.
- On constate une diffraction entre la pauvreté mesurée et la pauvreté ressentie, de plus en plus marquée au sein de la population. Celle-ci est liée au caractère très émotionnel du discours public, ainsi qu'à l'évolution de la pauvreté, devenue plus jeune, féminine, urbaine et touchant désormais les salariés.

The Socioeconomic Status at Peril: Poverty and Social Exclusion in France

- After a long lasting decrease, the percentage of people in relative poverty in France remains static and therefore becomes a major subject in French social policy. Government aims to reduce poverty by one third until 2012, compared to 2007.
- The imprecise definition and the insufficiency of measuring poverty have been a handicap for years to real-time prognoses and deferred taking measures to fight poverty.
- A new monitoring instrument based on surveys enables the measuring of long term poverty. It includes a variety of elements which allow a view on different facets of social exclusion.
- Notwithstanding the actual measurement reading, the French perceive a distinctly increased risk of poverty. This phenomenon can be attributed to the high degree of emotionalizing in the public discourse as well as to a change of poverty, which becomes manifest in the rejuvenation, feminization, urbanization and increasing poverty of employees.

Table de matières

Pauvre mesure de la pauvreté : six remarques	5
Cinq jalons de l'arsenal juridique de la lutte contre l'exclusion.....	6
Un tableau de bord officiel.....	8
Être plus réactif pour mesurer les effets de la crise	9
Une enquête régulière auprès d'un panel d'acteurs de terrain	10
Un baromètre auprès des ménages sur leurs contraintes budgétaires et matérielles.....	10
Des enquêtes pour améliorer la connaissance des phénomènes particuliers.....	10
Une impression de constante augmentation	11
Notes.....	13

La peur du déclassement : Pauvreté et exclusion sociale en France

par Julien Damon

En France, la lutte contre la pauvreté est désormais un élément majeur des politiques sociales. Sous le triple effet du chômage, des changements familiaux et des migrations qui bouleversent les structures et les revenus des ménages, la pauvreté, oubliée durant les Trente glorieuses, est redevenue une question centrale pour les pouvoirs publics et pour le droit. Avec un vocabulaire volontariste à consonance militaire (« lutter contre la pauvreté », « combattre les exclusions », « éradiquer la misère ») de nouvelles prestations ont été créées, des réformes ont été mises en œuvre, des instruments originaux ont été façonnés, surtout depuis la fin des années 1970. C'est au titre de la lutte contre les exclusions, dont la pauvreté est, selon les lectures, un synonyme, une dimension ou une extension, que la mobilisation a eu lieu. Les préoccupations et les orientations sont pleinement entrées dans le droit et dans des lois : depuis le début des années 1980, le système de prise en charge de la pauvreté s'est continuellement développé. Le phénomène s'est-il tant étendu qu'il faille autant investir ? À s'en tenir aux indicateurs actuellement les plus communs (au moins pour les Européens), la pauvreté a fortement baissé en France des années 1970 aux années 1990. Elle s'est stabilisée depuis.¹

Parallèlement, c'est tout un foisonnement d'initiatives qui ont vu le jour (voir encadré p. 6) : Revenu minimum d'insertion (1988), Samu sociaux pour aller au devant des sans-abri (1993), loi d'orientation pour la lutte contre les exclusions (1998), Couverture maladie universelle (1999), plan de cohésion sociale (2004), opposabilité du droit au logement (2007). La dernière création est celle du Revenu de solidarité active (RSA) en 2008. C'est en accompagnement de la naissance et de la mise en œuvre de ce RSA que l'idée de fixer un objectif quantifié de réduction de la pauvreté s'est affirmée en France. Le gouvernement français a annoncé en octobre 2007 un objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans. Une telle orientation suppose une définition de la pauvreté, à tout le moins une

délimitation, ce qui ne va pas de soi. De plus, elle s'inscrit dans une trajectoire de transformation des politiques publiques, emmenée par les tenants de la « nouvelle gestion publique », cette volonté de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, et par la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF). L'expression d'une telle fin, avec toutes ses ambiguïtés dans l'approche de la pauvreté, suscite, selon les interlocuteurs, de l'enthousiasme, du scepticisme, de la critique, voire de l'ironie. Elle alimente maintenant un débat et des controverses sur l'ampleur et l'évolution de la pauvreté. De même, tout récemment, une polémique récurrente a pris à nouveau de l'ampleur sur l'assistanat dans lequel seraient enfermés une partie des bénéficiaires des prestations d'assistance, le RSA au premier chef.²

Pauvre mesure de la pauvreté : six remarques

Mesurer la pauvreté est partout un exercice compliqué. Les définitions sont sophistiquées et la collecte de données n'est jamais aisée. Les chiffres les plus récents de la pauvreté ont été publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) fin 2010. Selon la définition conventionnelle adoptée au niveau européen (un seuil de pauvreté monétaire relatif³ à 60 % du niveau de vie médian), la France compterait 13 % de pauvres en 2008, en baisse de 0,4 point par rapport à 2007.

Première remarque, ce chiffre date un peu. En deux ans, le contexte a évolué, et on peut penser que les conséquences de la crise financière ont eu un impact sur la pauvreté. Arriver à conclure, avec les dernières statistiques récentes, à une diminution de la pauvreté est contre-intuitif. Dans un autre contexte, celui des Etats-Unis, les chiffres de la pauvreté ont été publiés au début du mois de septembre 2010. Ils concernent 2009 et se carac-

Cinq jalons de l'arsenal juridique de la lutte contre l'exclusion.

C'est une série de lois récentes qui a permis l'élaboration d'un socle à la lutte contre l'exclusion et aux droits qu'elle entend faire valoir. Une sélection de cinq de ces élaborations législatives, adoptées parfois à la quasi-unanimité, parfois après de vives contestations, donne une idée du panorama général des politiques.

1. La loi du 1er décembre 1988 instaure le Revenu minimum d'insertion. Prestation emblématique de la lutte contre l'exclusion, envisagé comme dernier filet de protection sociale, le RMI est une construction inédite. La loi affirme dans son article 1 que « l'insertion professionnelle et sociale des personnes en difficulté constitue un impératif national ». Le dispositif RMI est « l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion ». Le droit au RMI présente la particularité d'être assorti d'une obligation du bénéficiaire à s'engager dans des démarches d'insertion, et d'une obligation de la collectivité à l'aider dans ses démarches. Après le 1er janvier 2004, le dispositif RMI est passé entièrement sous le « pilotage » des départements (il était auparavant copiloté avec l'État). Le RMI est un minimum social versé à toutes les personnes de plus de 25 ans sans ressource.
2. Après, notamment un avis de la présidente d'ATD Quart Monde, Geneviève Anthonioz de Gaulle, au Conseil économique et social en 1995, un premier projet de loi de lutte contre l'exclusion est présenté en 1996. L'Assemblée est dissoute en 1997 empêchant l'aboutissement de ce projet. La gauche revenue au pouvoir le reprend, en l'aménageant. La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions (première occurrence publique du pluriel de la notion) est un monument législatif. Passionnément débattue, cette loi, forte de 159 articles, tient en trois titres qui sont trois objectifs. Le premier titre « de l'accès aux droits » vise à sortir de la simple logique d'assistance au bénéfice d'une logique d'accès aux droits. Le projet de loi précisait que la finalité « n'est pas d'affirmer des droits nouveaux, mais de donner une réalité à ceux qui existent déjà ». Le deuxième titre, « de la prévention des exclusions » (ré)affirme qu'il faut prévenir les exclusions et traiter les problèmes le plus en amont possible. Le troisième titre « des institutions sociales » apporte des améliorations en ce qui concerne le fonctionnement des institutions sociales et la coordination des acteurs, notamment en situation d'urgence.
3. La loi du 27 juillet 1999 relative à la couverture maladie universelle (CMU) instaure un droit au remboursement des dépenses d'assurance maladie pour toute personne qui a établi de façon stable et régulière sa résidence sur le territoire national et dont les ressources sont inférieures à un plafond. La CMU de base est une prise en charge des dépenses de santé des personnes qui ne sont pas assurés sociaux ou ayants droit d'un assuré social. Cette CMU de base ne dispense pas de faire l'avance des frais, qui seront ensuite remboursés. La CMU complémentaire (CMU-C) permet une prise en charge gratuite et intégrale des dépenses, sans avoir à faire l'avance de frais. Au 1er septembre 2007, le plafond annuel de ressources pour bénéficier de la CMU complémentaire est fixé à 7272 euros par an, soit 606 euros par mois pour une personne seule en métropole. Ce montant évolue en fonction de la situation familiale.
4. En juin 2004, le gouvernement lance un « plan de cohésion sociale », qui se présente « d'abord comme un dispositif systématique de sortie d'une logique d'assistance », pour agir simultanément sur trois leviers fondamentaux : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Ce plan, incarné dans la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, a été doté de moyens exceptionnels : 13 milliards d'euros sur cinq ans. Il prévoit notamment la création ou la labellisation de 300 « maisons de l'emploi » regroupant les acteurs de l'emploi au niveau local ; un accompagnement « renforcé » vers l'emploi pour 800 000 jeunes en difficulté ; la création d'un « contrat d'avenir » destiné aux allocataires des minima sociaux ; la réalisation d'un programme de 500 000 logements sociaux locatifs en cinq ans ; la remise sur le marché de 100 000 logements vacants du parc privé et le renforcement du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence.
5. Dernière construction législative en date, la loi du 1er décembre 2008 (marquant, symboliquement, les 20 ans de la loi sur le RMI) crée le revenu de solidarité active (RSA) et vient réformer les politiques

d'insertion. Autre novation, elle dispose que le gouvernement est tenu de se fixer des objectifs quantifiés de réduction de la pauvreté.

Concrètement, la prestation RMI, devenue le RSA « socle » s'adresse à toutes les personnes âgées de plus de 25 ans (sauf si charge d'enfants). Ce RMI est indépendant de conditions liées à l'activité professionnelle antérieure ou à la situation familiale. Fin 2008, le RMI comptait 1,14 million d'allocataires en métropole et dans les dom (après un pic historique en 2005). Le RMI concerne environ 3% de la population en métropole (plus de 6% tout de même de la population des Bouches-du-Rhône et des Pyrénées-Orientales), et 19% dans les DOM. Le RMI (RSA socle) ouvre droit à une allocation différentielle (de 460 euro par mois pour une personne seule, au 6 octobre 2010), et à des droits connexes comme le bénéfice automatique de la Couverture maladie universelle.

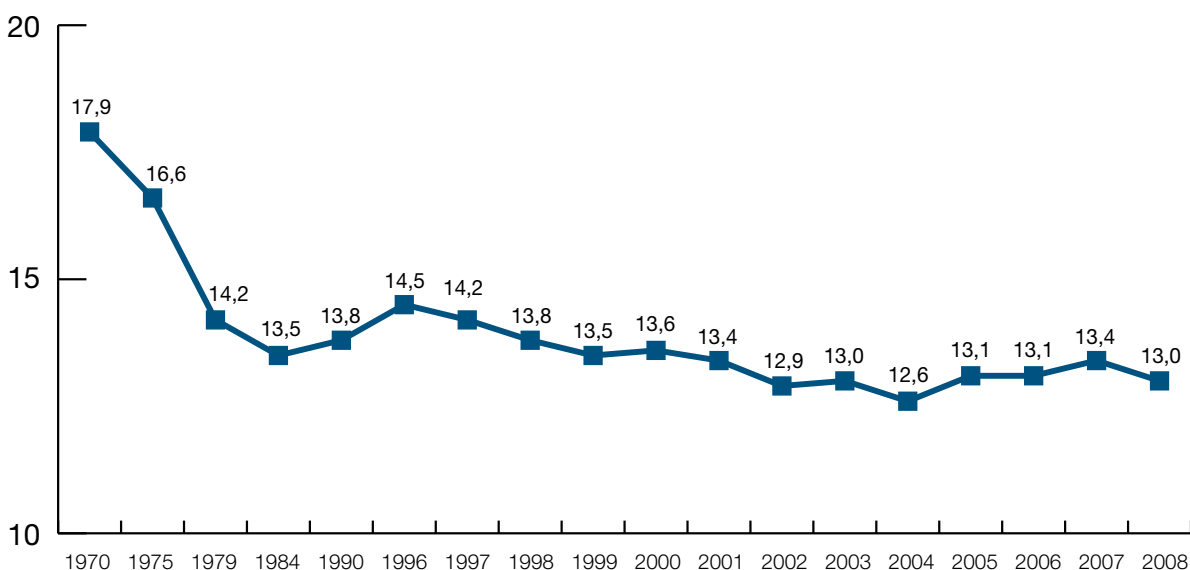
Le RSA, créé donc en 2008, contient, en réalité, deux mécanismes. Le premier, dit RSA « socle », est l'ancien RMI. Le second, dit RSA « chapeau », est un complément aux revenus d'activité pour les personnes ayant de faibles revenus. L'ensemble des deux dispositifs concernait, à l'automne 2010, 1,7 million d'allocataires.

térisent par une très forte augmentation sur un an (plus 1,1 point) : 14,3% des Américains sont comptés comme pauvres. Les approches diffèrent certes (de manière absolue dans le cas américain, relative dans le cas français), tout comme les sources. Il doit toutefois être possible de faire mieux, pour informer plus vite.

Deuxième remarque, la livraison des données pour 2008 en France se singularise, par rapport aux dernières années, par une diminution significative de la pauvreté, qui s'explique en partie par des raisons techniques de calcul du montant des prestations

sociales. Alors que la baisse est nette, pouvant tout simplement être liée à la croissance encore relativement haute entre 2007 et 2008, les commentaires insistent sur la « stabilité » du taux de pauvreté.⁴ Lorsqu'après bien des années d'incontestable constance de ce taux, il avait repris à la hausse à partir de 2005, les analyses n'ont eu de cesse de rappeler cette indication défavorable. Le constat est assez étrange, signe peut-être d'un goût français pour le catastrophisme. Lorsque l'on apprend une baisse de la pauvreté, c'est la stabilité qui prévaut. Lorsque l'on apprend une augmentation (de faible ampleur d'ailleurs), on parle d'explosion.

Évolution de la pauvreté monétaire (seuil 60 % de la médiane) depuis les années 1970



Source : INSEE.

Troisième remarque, la tendance de ces décennies est bien à une forte baisse puis à une stabilisation du taux de pauvreté, mesurée sous sa forme monétaire relative. Ces évolutions moyennes masquent des transformations radicales. Ces dernières décennies, la pauvreté a été marquée non pas par une explosion, mais par une quintuple dynamique : rajeunissement, féminisation, urbanisation et concentration, dépendance accrue aux prestations sociales, installation au cœur du salariat.⁵ Alors que la pauvreté des personnes inactives âgées ne fait que baisser, celle des personnes d'âge actif ne fait qu'augmenter.

Quatrième remarque, le seuil de pauvreté est maintenant à un niveau élevé (950 euros mensuels pour une personne seule, plus de 2000 euros pour un couple avec deux enfants). Le décalage peut dès lors se creuser avec l'image générale de la pauvreté, qui, dans l'opinion, se rapporte plus à des niveaux absolus de dénuement qu'à une évaluation des inégalités relatives.

Cinquième remarque déjà évoquée, le gouvernement s'est fixé en 2007 un objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans. À ce rythme, les résultats pour 2012 seront connus fin 2014. D'où la nécessité de revoir la mesure, au moins de la compléter par des informations plus claires et plus rapides. C'est d'ailleurs ce que permettent de faire les statistiques associatives, du moins en partie. Le Secours catholique a par exemple publié fin 2010 ses chiffres, s'appuyant sur son activité de l'année précédente. Il s'ensuit un portrait des situations rencontrées et des budgets, toujours plus contraints, des personnes aidées. À la différence de la statistique publique, ces données concernent 2009 et non 2008. Elles sont donc une information sur les conséquences de la crise. Elles montrent que la pression va croissante tandis que les demandes des jeunes et des familles monoparentales augmentent. Surtout, elles indiquent que les budgets des bénéficiaires de ces services sont de plus en plus contraints (en raison, notamment, de l'élévation des coûts du logement).

Sixième et dernière remarque, faire des progrès n'est pas chose impossible pour la statistique publique. Il ne s'agit pas d'un problème de qualité, mais de priorité. L'inflation est mesurée chaque mois à

partir de milliers d'observations. On pourrait penser que la pauvreté est un sujet tout aussi sérieux, appelant une mesure robuste d'une année à l'autre.

Un tableau de bord officiel

Le 17 octobre 2007, à l'occasion du vingtième anniversaire de la journée mondiale du refus de la misère, le président de la République a annoncé son objectif de réduire d'un tiers la pauvreté en France en cinq ans. La loi du 1er décembre 2008 généralisant le Revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion transcrit cet engagement sur le plan législatif et prévoit la transmission au Parlement, chaque année, d'un rapport sur les conditions de réalisation de cet objectif.

Pour mesurer cette action volontariste, le gouvernement s'appuie sur un outil de suivi permanent de l'évolution de la pauvreté : un tableau de bord annuel. Celui-ci permet en théorie de vérifier, année après année, l'efficacité et la pertinence des leviers utilisés pour réduire la pauvreté. Le recueil de ces données constitue une avancée certaine par rapport à la période antérieure durant laquelle les mesures n'étaient pas suivies. Le tableau de bord repose sur un indicateur central : le taux de pauvreté ancré dans le temps (base 2006). En outre, il rassemble un ensemble d'indicateurs complémentaires visant à décrire les différents aspects du phénomène multidimensionnel de la pauvreté.

L'indicateur principal retenu pour mesurer l'objectif gouvernemental de réduction de la pauvreté de 2007 à 2012 est le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps, avec comme année de référence l'année 2006. Il consiste à mesurer la part des ménages dont le niveau de vie est, une année donnée, inférieur au seuil de pauvreté calculé en 2006 et revalorisé uniquement de l'inflation les années suivantes jusqu'en 2011, fin de la période examinée. Cette pauvreté « ancrée dans le temps » s'approche de la notion de pauvreté monétaire absolue, qui nécessiterait toutefois de définir un revenu minimum en deçà duquel il ne serait pas possible de vivre décemment. Selon cette définition, la proportion de personnes pauvres dans la population est en 2008 de 11,6%. Elle est inférieure d'environ 0,9

point de pourcentage (et en recul de 7%) à celle observée en 2007 (12,5%).⁶

Afin d'avoir une approche globale des phénomènes de pauvreté et d'exclusion, le tableau de bord officiel retient un indicateur concernant la pauvreté dite « en conditions de vie ». C'est là un autre aspect de la pauvreté, représentatif des difficultés matérielles d'existence des ménages. Il s'agit d'identifier les privations, comme par exemple les restrictions de consommation ou d'autres difficultés rencontrées par les populations dans la vie quotidienne parmi les 27 retenues par l'INSEE.⁷ Par convention, un ménage est considéré comme pauvre en conditions de vie s'il subit au moins huit carences. C'est ainsi le cumul de privations ou de difficultés, plutôt que le manque d'un seul élément de bien-être matériel pris isolément, qui est significatif de la pauvreté. Les deux notions, pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie, ne se recoupent que partiellement. Seuls 4% des habitants de France métropolitaine cumulent les deux formes de pauvreté en 2007, alors que plus d'un cinquième de la population subit l'une ou l'autre forme de pauvreté. Cet indicateur est cependant lié à des appréciations subjectives de la part des ménages.

Entre 1997 et 2004, le taux de pauvreté en conditions de vie a diminué de 2,5 points. Alors qu'il s'est inscrit en baisse de 2005 à 2007 (- 1,9 point), il a augmenté en 2008 de 0,5 point, atteignant ainsi 12,9%, un niveau un peu plus faible que celui de 2005 (13,3%). Il est encore trop tôt pour déterminer si la tendance à la baisse de cet indicateur s'est réellement interrompue. Le profil des personnes pauvres s'est peu modifié sur la période récente : le taux de pauvreté (calculé au seuil européen) reste plus élevé pour les familles monoparentales, les personnes isolées et les familles nombreuses. De plus, le risque de pauvreté décroît avec l'âge, excepté au-delà de 75 ans, où persiste une poche de pauvreté associée à la fréquence élevée de femmes âgées ayant peu cotisé durant leur vie active, même si le nombre de personnes concernées n'est pas très important compte-tenu de la démographie. Le risque de pauvreté est ainsi le plus élevé pour les jeunes adultes non étudiants (20,1% chez les 18-24 ans en 2008).

Les évolutions par âge du taux de pauvreté ancré dans le temps confortent ce constat. En moyenne, le taux de pauvreté au seuil de 60% ancré en 2006 a baissé de 7% en 2008, passant de 12,5% à 11,6%. L'indicateur suit la même évolution pour les plus de 65 ans, en passant de 9,2% à 8,6%. En revanche, l'amélioration est plus sensible pour les jeunes non étudiants de 18 à 24 ans, dont le taux diminue de 12% pour s'établir à 18,3%.

Le tableau de bord de suivi de la pauvreté ne se limite pas aux indicateurs de pauvreté ou d'emploi. Y figurent également des indicateurs d'exclusion illustratifs de l'accès des personnes en situation de pauvreté aux principaux droits fondamentaux, comme l'accès au système de santé, à un logement, au système éducatif et de formation, au système bancaire, et de façon plus générale aux prestations sociales.

Le surendettement est l'un de ces éléments. En forte hausse sur la période récente, il témoigne de tensions financières toujours aiguës. Entre 2003 et 2008, le nombre de dossiers déclarés éligibles aux procédures légales de traitement du surendettement a augmenté de 14%. La dégradation de la situation économique dans la seconde partie de l'année 2008, et tout particulièrement au 4ème trimestre, a très certainement eu un impact également sur l'évolution en 2008 et 2009. Le phénomène s'est en effet intensifié puisque pour la seule année 2009, le nombre de dossiers déposés devant les commissions de surendettement et jugés recevables a progressé de 15%.⁸ On constate cependant que plus de la moitié des surendettés ont des revenus supérieurs au SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) et ne sont donc pas considérés comme étant en situation de pauvreté monétaire.

Être plus réactif pour mesurer les effets de la crise

Afin de prendre en compte les effets de la crise mondiale et de disposer d'éléments récents sur la pauvreté et être ainsi plus réactif dans la mise en œuvre des politiques publiques, le gouvernement a souhaité mettre en place un système de veille sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale. Ce système repose sur trois outils :

- une enquête semestrielle auprès d'un panel d'opérateurs (notamment des associations et des caisses de sécurité sociale) ;
- un baromètre trimestriel auprès des ménages sur leurs contraintes budgétaires et matérielles (dispositif déployé en 2009) ;
- des enquêtes ponctuelles pour améliorer la connaissance de phénomènes particuliers.

Une enquête régulière auprès d'un panel d'acteurs de terrain

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a commandé une enquête auprès de 1000 acteurs en contact direct avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Les institutions retenues reflètent les différents champs de la pauvreté et de l'exclusion, sans être centrées uniquement sur la grande pauvreté : Pôle emploi (assurance chômage), Caisses d'allocations familiales, conseils généraux, associations œuvrant dans les champs de la pauvreté et de l'exclusion, des personnes âgées, des jeunes en insertion...

Les thèmes abordés lors des entretiens téléphoniques étaient de trois ordres :

- perception de la pauvreté et de l'exclusion, ses évolutions récentes et les spécificités locales ;
- phénomènes qui selon les acteurs interrogés semblent émerger au cours d'une période récente, notamment l'identification d'éventuels nouveaux publics ;
- comportements des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion vis-à-vis des institutions auxquelles elles s'adressent (attentes, besoins...).

La première enquête menée en 2009 a d'ores et déjà permis de tirer de premiers enseignements. Elle ne met pas en évidence de phénomènes inconnus jusqu'ici, mais confirme l'accroissement du nombre de jeunes et de personnes âgées ayant recours aux aides sociales. Elle fait aussi état de sentiments accrus de désespérance de la part des personnes aidées, qui se manifestent par une augmentation de l'agressivité vis-à-vis des associations ou des organismes d'aide. Elle souligne enfin l'ac-

centuation des difficultés et des demandes d'aides en lien avec la crise économique et sociale.

Cette enquête sera prolongée à travers un panel, qui permettra, à partir de 2011, de mesurer la perception qu'ont les acteurs de terrain de l'évolution des phénomènes de pauvreté. Les services du ministère en charge des Affaires sociales seront responsables de l'enquête auprès de ce panel de 2000 acteurs, interrogés tous les six mois par téléphone.

Un baromètre auprès des ménages sur leurs contraintes budgétaires et matérielles

Un baromètre auprès des ménages permettra de suivre l'évolution de la pauvreté du point de vue des ménages eux-mêmes, à partir d'une série de critères objectifs de privation (restrictions dans les dépenses d'alimentation, de loisirs, d'équipement,...). A partir de mars 2009, l'INSEE a inclus dans son enquête trimestrielle de conjoncture auprès des ménages une série de 20 questions permettant de mesurer les conséquences sociales de la crise. Les premiers résultats pourront être obtenus après deux années d'enquête.

Des enquêtes pour améliorer la connaissance des phénomènes particuliers

Deux enquêtes ont été menées en 2009 et 2010 afin de renseigner des phénomènes émergents ou mal étudiés en particulier en matière d'extrême pauvreté.

La première a porté sur la santé mentale des personnes sans domicile en Ile de France. Elle visait à estimer la prévalence de troubles psychiatriques au sein de cette population afin de donner des appuis quantifiés aux politiques de lutte contre l'exclusion sociale. Cette étude a montré que, bien que les prévalences observées soient globalement plus élevées qu'en population générale, les personnes sans domicile sont finalement loin de présenter des troubles psychiatriques ou une addiction particulièrement sévère. Cette constatation invite à ne pas dissocier l'étude de la maladie mentale parmi les sans-domiciles de celle des processus généraux d'exclusion.

La seconde a porté sur l'étude du phénomène du glanage alimentaire en zone urbaine (à la fin des marchés, autour des poubelles des commerçants). Si ce phénomène reste actuellement non mesuré, il n'en constitue pas moins une réalité incontestable, en augmentation visible. Ce travail a montré que les personnes de tous âges qui pratiquent le glanage alimentaire le font depuis de nombreuses années. Précaires sur le plan économique, elles disposent néanmoins souvent d'un logement. Le glanage apparaît pour certaines personnes comme un moyen important de subsistance, même si s'installer dans une telle pratique apparaît à long terme comme excluant.

Toutes ces études et données statistiques disponibles ne permettent pas de mesurer, à ce stade, l'ampleur des effets de la crise économique sur les plus pauvres. Ces effets sur les ménages ont été, de toutes les manières, compensés, au moins en partie, par des mécanismes tels que les « stabilisateurs automatiques » (assurance chômage, prestations sociales), et les mesures ponctuelles de soutien au pouvoir d'achat, décidées dans le cadre du plan de relance, qui ont permis de contrebalancer les effets du ralentissement économique.

Depuis de nombreuses années, le secteur associatif produit des données statistiques sur les situations

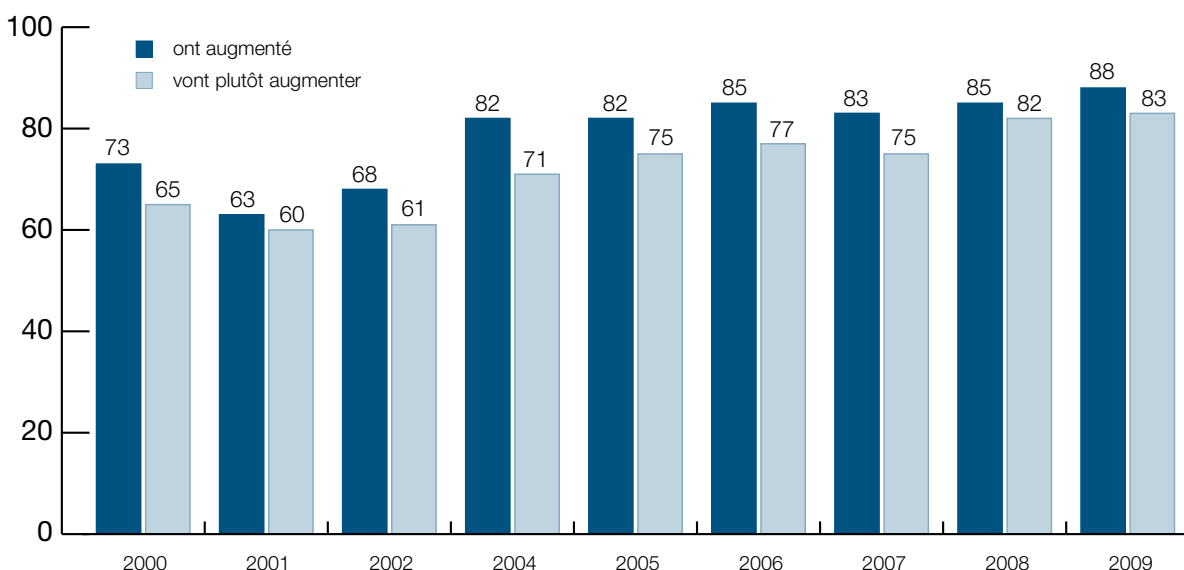
de pauvreté. Si les informations disponibles font apparaître la persistance de difficultés antérieures à la crise, les associations se déclarent particulièrement préoccupées par l'augmentation des demandes d'aide alimentaire et financière enregistrée depuis le début de la crise. Cette tendance se traduit par le fait que la peur de la pauvreté semble se diffuser au sein de la société française, en particulier dans les classes moyennes.

Une impression de constante augmentation

Si les statistiques objectives de niveau de vie sont difficiles à établir, les données d'opinion peuvent être recueillies plus rapidement. Au sujet de l'ampleur de la pauvreté, les Français sont, depuis une décennie, majoritaires à l'estimer en croissance (par rapport aux récentes années) et à envisager une augmentation (pour les années à venir). C'est l'un des enseignements importants à retenir d'une autre source, l'enquête barométrique sur la protection sociale, réalisée depuis 2000 à pas annuel (sauf en 2003) par l'Institut BVA pour le ministère en charge des Affaires sociales.

En 2009, le pessimisme des Français à l'égard de la pauvreté et de l'exclusion a atteint un niveau

Perception de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion depuis 5 ans et à l'avenir (%)

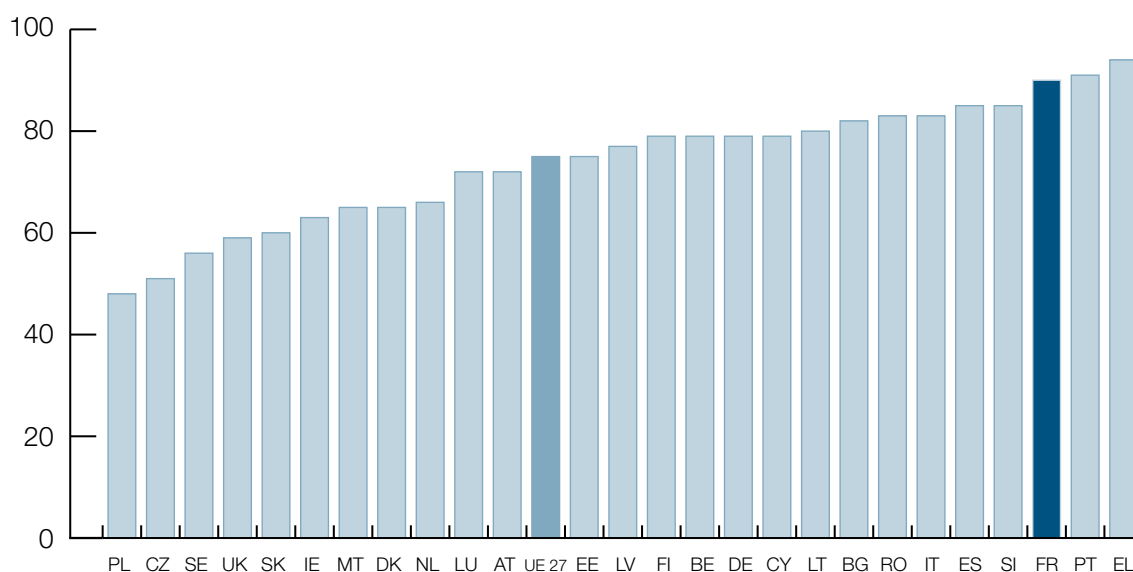


Source : BVA/DRESS.

encore jamais observé depuis le début de ce baromètre, confirmant une vision globale d'une France qui se paupérise. Près de neuf Français sur dix estiment que la pauvreté et l'exclusion ont augmenté depuis 5 ans. On observe une hausse de 25 points par rapport à 2001, année lors de laquelle on a constaté le niveau de pessimisme le plus bas avec « seulement » 60% de Français considérant que le

(au sens de si probable) est d'autant plus insolite, en première lecture, que la pauvreté (à l'aune de son indicateur le plus classique) n'a en rien explosé. Ce sont davantage les mutations de la pauvreté (rappelons-les : rajeunissement, concentration urbaine, dépendance accrue aux prestations sociales, installation au cœur du salariat, féminisation liée aux familles monoparentales) qui préoccupent.

La pauvreté a augmenté au cours des douze derniers mois (en %)



Source : Eurobaromètre, 2010.

niveau de pauvreté et d'exclusion avait augmenté. L'inquiétude vis-à-vis de l'avenir de la pauvreté et l'exclusion atteint elle aussi son score le plus élevé depuis l'an 2000 : plus de huit répondants sur dix (83%) pensent que la pauvreté et l'exclusion augmenteront dans le futur (plus 23 points par rapport à 2001).

En comparant les résultats avec ceux des autres pays de l'Union européenne, on constate une certaine particularité française. Interrogés en 2010 dans un Eurobaromètre, sur les conséquences de la crise,⁹ les Français sont 90% à être convaincus que la pauvreté a progressé dans le pays sur les douze derniers mois. Ils se trouvent en troisième position dans le palmarès européen, derrière les Grecs (94%) et les Portugais (91%).

Que neuf Français sur dix pensent que la pauvreté se soit tant étendue et soit un risque si important

Dans une tentative d'explication du haut niveau de crainte, ces mutations de la pauvreté sont à associer à la persistance du chômage, à la position défavorable des jeunes, mais aussi à un ensemble de discours publics tenus de manière répétitive depuis le début des années 1980, selon lesquels tout irait de plus en plus mal, chaque année voyant progresser la pauvreté et l'exclusion.

L'importante diffraction entre la pauvreté ressentie (i.e. redoutée) et la pauvreté mesurée ne saurait se comprendre à partir d'une explication unique et éclatante. Il est probable que la qualité et l'orientation des discours publics, assis désormais sur un ensemble de chiffres touffus, jouent un rôle en la matière. Toujours plus mobilisateurs autour de la pauvreté et de l'exclusion, ils accompagnent la montée en puissance des politiques de lutte contre la pauvreté. Celles-ci ont maintenant à faire montre de leurs performances, à partir d'indicateurs

appropriés, c'est-à-dire ajustés à la mise en œuvre de l'action publique, tout comme aux perceptions des Français.

Julien Damon est professeur associé à Sciences Po (Master Urbanisme) ; dernier ouvrage paru : Éliminer la pauvreté (PUF, 2010); <<http://www.julien-damon.com>>.

Notes

- 1 Sur cette dynamique singulière de baisse puis de stabilisation de la pauvreté et des inégalités, distinguant profondément la France de la moyenne des pays de la zone OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), voir l'important rapport de l'OCDE, Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, Paris, OCDE, 2008.
- 2 En juin 2011, le chef de la majorité Jean-François Copé a ainsi proposé de conditionner le versement du RSA à des heures de travail. Un mois plus tôt, Laurent Wauquiez avait dénoncé les « dérives de l'assistanat », qualifié de « cancer de la société française » (Interview, BFMTV 2012-Le Point-RMC, 8.5.2011). [NDLR]
- 3 Cet indicateur est considéré comme relatif car le seuil de pauvreté est déterminé en totalité par le niveau de vie médian du pays. Par exemple, en 2007, le seuil de pauvreté en Allemagne est près de deux fois plus élevé qu'au Portugal, en tenant compte des différences de coût de la vie (867 € mensuels contre 447 € mensuels).
- 4 Voir l'ensemble des informations et commentaires sur le site <<http://www.inegalites.fr>>.
- 5 Sur ce dernier point, voir Denis Clerc, La France des travailleurs pauvres, Paris 2008.
- 6 Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétroprolées de 1997 à 2004, Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2008.
- 7 Parmi ces privations, on compte les découverts bancaires, les retards de paiement, les restrictions de consommation, la qualité du logement.
- 8 Source : Banque de France.
- 9 « Monitoring the social impact of the crisis: public perceptions in the European Union », Eurobaromètre, n° 289, 2010. Il s'agit de la quatrième vague du même questionnaire, depuis la crise. La situation relative de la France ne change pas beaucoup. Dans la deuxième vague, réalisée fin 2009, les Français étaient déjà en troisième position, mais derrière la Lituanie et la Belgique. La crise grecque a certainement eu ici de l'impact sur les sondés.