



ACTUALITÉ

Pauvreté et exclusion sociale

Ce que l'on connaît de la pauvreté et de l'exclusion

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a publié son cinquième rapport 2007-2008 sur les évolutions de la pauvreté en France. Avec le constat suivant : si la pauvreté est stable, la situation s'aggrave pour les personnes concernées, tandis le nombre de « travailleurs pauvres » augmente. Retour sur les grandes conclusions de ce rapport.

Didier GÉLOT, secrétaire général de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Le cinquième rapport (2007-2008) de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) intervient au terme de dix ans de fonctionnement ⁽¹⁾. Conformément aux missions qui lui ont été confiées par le législateur, l'Observatoire rend périodiquement compte des évolutions de la pauvreté et de l'exclusion sur le long terme, ainsi que sur la période comprise entre deux rapports. Il présente également une série d'analyses thématiques considérées comme importantes et nécessitant un approfondissement particulier.

Une pauvreté globalement stable

Ainsi, au cours de ces deux dernières années, l'Observatoire a poursuivi ses travaux sur la mise en cohérence des indicateurs centraux de pauvreté et d'exclusion. Il a également participé à la réflexion menée sur les outils de mesure des inégalités au sein du Conseil national de l'information statistique, structure qui assure la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique. Il a enfin souhaité, rappelant que la pauvreté n'est pas un état mais un processus, aider à l'enrichis-

© OLIVIA CHAPONET



Un peu plus de 7 millions de personnes, soit 12 % de la population, sont pauvres. Leur niveau de vie est inférieur à 817 euros mensuels (pour une personne seule).

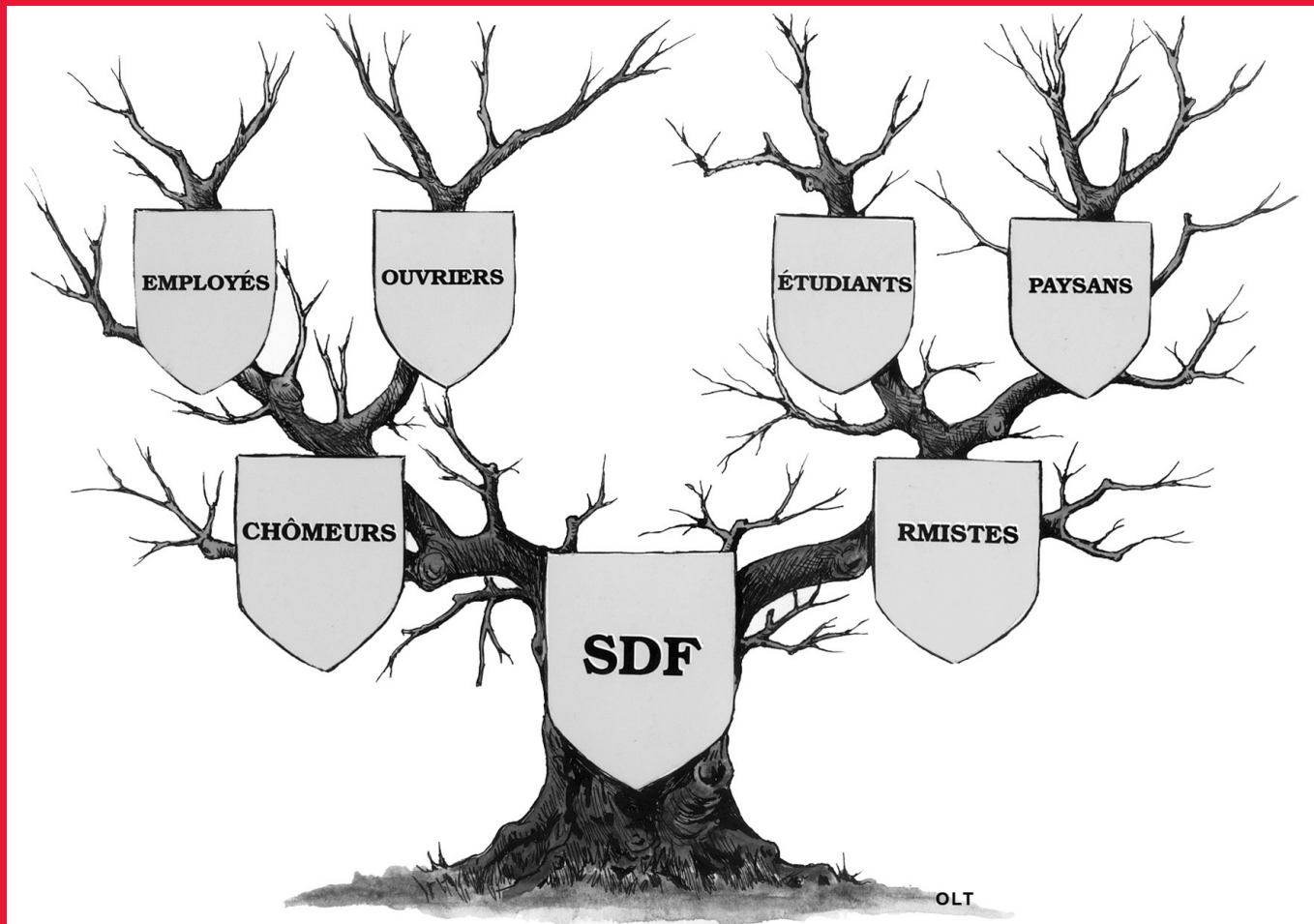
sement de la réflexion commune par une analyse des trajectoires des personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion au regard de trois grands thèmes : les parcours des allocataires des minima sociaux, les difficultés d'emploi des précaires et des chômeurs, le logement des plus pauvres. Il s'est enfin attaché aux relations entre pauvreté et droit, notamment par la tenue d'un séminaire qui a rassemblé des membres de l'Observatoire, des juristes, des chercheurs et des praticiens ⁽²⁾.

Ce séminaire a servi de matériau de base pour la rédaction de la troisième partie du rapport. Premier constat : entre 2002 et 2005 (dernière année disponible), le taux de pauvreté monétaire, compris comme la part de la population dont le niveau de vie est inférieur à 60% du revenu médian, n'a pas augmenté de manière significative. Un peu plus de 7 millions de personnes, soit 12% de la population, sont pauvres selon cette définition. Leur niveau de vie est inférieur



ACTUALITÉ

Pauvreté et exclusion sociale



© OLIVIER LE TROUHER

OLT

**Le plus souvent
compris
entre environ
450 euros
et 700 euros
mensuels pour
une personne
seule, les minima
ont perdu du
pouvoir d'achat
relativement
au smic.**

à 817 euros mensuels pour une personne seule. Pour un couple avec deux enfants, le seuil de pauvreté correspond à un revenu de 1 716 euros mensuels, et pour une famille monoparentale avec deux enfants, à un revenu de 1 307 euros. Les pauvres se partagent à peu près également entre personnes vivant avec des revenus relativement proches du seuil de pauvreté et des personnes plus éloignées de ce seuil qui disposent de moins de 50% du revenu médian, soit de moins 681 euros mensuels (3,7 millions de personnes).

Des pauvres... encore plus pauvres

Cet indicateur de pauvreté monétaire ne permet cependant pas à lui seul de rendre compte du caractère particulièrement complexe de la pauvreté et de l'ex-

clusion sociale. Il doit donc être enrichi par d'autres outils d'observation de la réalité économique et sociale. C'est pourquoi l'Observatoire analyse l'évolution de la pauvreté en mobilisant onze indicateurs renvoyant aux différentes dimensions de ces phénomènes ainsi qu'aux droits fondamentaux reconnus dans la loi de 1998. Ces indicateurs recouvrent des dimensions aussi diverses que l'exclusion en matière de logement, de santé, d'éducation etc., l'évolution des minima sociaux et celle des inégalités. Il s'agit principalement d'indicateurs de diagnostic destinés à permettre une connaissance partagée de ces phénomènes. Ils peuvent néanmoins contribuer à l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre par les pouvoirs publics au cours de ces dernières années.

Second constat: si la proportion de personnes pauvres n'augmente pas, on note cependant une hausse de l'intensité de la pauvreté. Cela signifie que le revenu médian des personnes pauvres s'éloigne du seuil de pauvreté. Dit autrement, la population pauvre en proportion n'augmente pas, mais sa situation financière relative se dégrade: les pauvres sont plus pauvres. Les données associatives semblent d'ailleurs confirmer ce double constat d'une stabilité du nombre de personnes qui ont fréquenté un lieu d'accueil ou d'hébergement, mais également du « décrochage » de la situation des personnes les plus exclues des fruits de la croissance. L'Observatoire a complété ce second constat d'un approfondissement de la pauvreté par une analyse de la situation des



Les données associatives semblent confirmer ce double constat d'une stabilité du nombre de personnes qui ont fréquenté un lieu d'accueil ou d'hébergement, mais également du « décrochage » de la situation des personnes les plus exclues des fruits de la croissance.

allocataires des minima sociaux. Après une phase d'augmentation importante, leur nombre a baissé sur les deux dernières années, grâce en particulier à l'amélioration de la conjoncture économique. En 2006, 3,5 millions de personnes étaient allocataires des minima sociaux. Si l'on inclut les conjoints et les enfants, ce sont environ 6,4 millions de personnes qui bénéficient des prestations d'aide sociale. L'Observatoire a, sur ce point, voulu pointer une évolution préoccupante. Les données disponibles montrent en effet, depuis une quinzaine d'années, une relative distanciation entre les revenus issus des minima sociaux les plus importants (revenu minimum d'insertion - RMI, allocation parent isolé - API, allocation de solidarité spécifique - ASS, allocation adulte

handicapé - AAH) et le salaire minimum. Le plus souvent compris entre environ 450 euros et 700 euros mensuels pour une personne seule, les minima ont perdu du pouvoir d'achat relativement au smic. Ainsi, en 1990, le montant de l'API représentait 65 % du smic contre 56 % en 2007, pour le RMI et l'ASS ce rapport est passé de 49 % à 44 %. L'AAH, dont le niveau est le plus proche du smic, s'est également éloigné du salaire minimum (il représentait respectivement 69 % du smic en 1990 contre 62 % dix-sept ans plus tard).

Un phénomène inégalement réparti

L'Observatoire a enfin noté une légère diminution des inégalités globales de revenu sur les dix dernières années. Mais il a également montré que celles-ci ont fortement augmenté entre les très hauts revenus et le reste de la population et que, pour la première fois depuis une vingtaine d'années, les écarts de revenus salariaux sont en augmentation. La pauvreté est inégalement répartie sur l'ensemble du territoire. Pour illustrer ce phénomène, le rapport de l'Observatoire présente une carte de France par département des taux de pauvreté. Ces données font apparaître des territoires particulièrement défavorisés dans le nord et l'est, sur le pourtour méditerranéen et dans les départements d'outre-mer. Dans certains départements, comme en Seine-Saint-Denis par exemple, on observe des taux de pauvreté trois fois plus importants que la moyenne nationale. Cette approche territoriale est complétée par une analyse de la situation des zones urbaines sensibles (ZUS). Elle fait apparaître que la pauvreté dans ces zones est globalement élevée (28 %) et que, loin de se résorber, elle est plutôt en augmentation sur ces dernières années (le taux de pauvreté des ZUS était de 25 % en 2002).

Autre fait important que relève

Les exigences de contreparties, comme la crainte d'être stigmatisé par des mesures spécifiques, expliquent en partie que certaines personnes ne mobilisent pas les dispositifs auxquels ils ont théoriquement droit.

l'Observatoire: la pauvreté est davantage marquée chez les personnes seules que ce soit les jeunes, les parents isolés ou les retraités. L'isolement apparaît ainsi comme un facteur majeur d'entrée dans la pauvreté quel que soit l'âge de la personne concernée. Les familles monoparentales, parmi lesquelles les femmes sont largement majoritaires en tant que chefs de famille, sont particulièrement touchées. Une personne sur quatre vivant dans une famille monoparentale est pauvre au sens monétaire. Malgré le manque de données en la matière, les travaux de l'Observatoire pointent une grande diversité des parcours individuels, qu'il s'agisse de ceux des allocataires de minima sociaux, des parcours d'entrée dans la vie active pour les jeunes, ou des parcours d'accès au logement pour les plus pauvres. Il apparaît très clairement que la pauvreté est un phénomène cumulatif, le fait d'avoir été pauvre dans le passé jouant défavorablement dans les trajectoires.

Le rôle de l'emploi dans les trajectoires

L'examen de la situation des travailleurs pauvres montre que l'emploi à temps plein protège généralement de la pauvreté. Seul un tiers des travailleurs pauvres occupent un emploi à temps plein, les autres travaillant à temps partiel. Le taux de pauvreté des personnes qui occupent un emploi est néanmoins très inférieur à celui des inactifs, sauf en ce qui concerne les retraités. Toutefois, on recense aujourd'hui 1,7 millions de travailleurs pauvres, soit 7 % des travailleurs. Ces personnes occupent un emploi, mais appartiennent malgré tout à un ménage dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté. Leur situation s'explique à la fois par les conditions dégradées de leur emploi - temps partiel subi, part importante des contrats à durée déterminée - et par la



ACTUALITÉ

Pauvreté et exclusion sociale

composition de leur ménage. Une étude menée pour le compte de l'Observatoire montre une appropriation très faible de cette dimension de la pauvreté parmi les organisations syndicales ouvrières et patronales.

L'Observatoire a enfin rappelé, comme il l'avait déjà évoqué dans ses précédents rapports, que la reprise d'un emploi n'apparaît pas principalement freiné par des aspects financiers. Si les allocataires des minima sociaux peinent à retrouver un emploi, ce n'est pas tant à cause des montants des minima qui seraient trop élevés que du manque global d'emploi ou des difficultés qu'ils peuvent connaître en matière de formation, de mobilité (coût des transports), voire de discrimination à l'embauche de certaines catégories de population.

Dans le domaine du logement, les études révèlent un taux d'effort croissant des ménages pauvres et modestes pour se loger. Dit autrement, les ménages dont les revenus sont les plus faibles consacrent une part croissante de leurs revenus pour se loger. Elle a atteint en 2006 un quart de leurs revenus (en hausse de trois points depuis 2002 et de cinq points pour les plus pauvres).

Droit et pauvreté : une relation ambiguë

Le combat pour la dignité des personnes impose qu'ils puissent être sujets de droit et accéder aux droits reconnus à tous. Ceci implique que le système juridique permette à chacun, et en particulier à ceux qui en sont les plus éloignés, de faire valoir leurs droits. Or, l'analyse des rapports entre droit et pauvreté montre d'importantes évolutions dans le traitement juridique de la pauvreté. Nombre de droits fondamentaux proclamés par des instruments juridiques nationaux ou internationaux ne sont, en réalité, pas encore réellement accessibles aux personnes les plus pauvres. Ainsi, dix ans après la mise

Secrétariat général de l'Observatoire

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

Tél. 01 40 56 82 29

<http://www.travail-solidarite.gouv.fr/web/observatoire-national-pauvrete-exclusion-sociale/917.html>

drees-onpes@sante.gouv.fr

en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions, de nombreuses tensions persistent entre différentes orientations juridiques :

- la proclamation de droits universels et la création de dispositifs spécifiques pour les personnes socialement et économiquement précarisées, qui rendent difficiles une compréhension et un accès aux droits ;
- l'émergence de notions telles que conditionnalités, contreparties, pour l'accès ou le maintien des droits sociaux (comme c'est le cas actuellement en matière d'insertion professionnelle des allocataires du RMI, ou d'incitation au retour à l'emploi des chômeurs par le bais de l'offre « raisonnable » d'emploi), et le développement d'un accompagnement social ou juridique nécessaire aux personnes les plus en difficulté ;
- l'affirmation d'une notion d'opposabilité et la difficulté à rendre effectifs certains droits fondamentaux, comme pour le droit au logement dans un contexte de pénurie et de coût élevé du parc locatif.

Une difficulté à s'approprier l'aide

L'Observatoire s'est également interrogé sur la question de l'effectivité de l'accès aux droits et en particulier sur le non-recours aux droits sociaux. De ses travaux, il ressort que les exigences de contreparties, comme la crainte d'être stigmatisé par des mesures spécifiques, expliquent en partie que certaines personnes ne mobilisent pas les dispositifs auxquels ils ont théoriquement droit. De ce

point de vue il apparaît que le système juridique tel qu'il est conçu, et tel qu'il fonctionne, peut être une source d'exclusion pour les plus démunis qui manifestent souvent une certaine crainte vis-à-vis de l'administration. Se faire connaître des services de l'administration peut en effet être source de difficultés (on pense ici en particulier aux personnes en situation administrative irrégulière). La connaissance des phénomènes de non-recours reste cependant imprécise. Ils dépendent des comportements des personnes elles-mêmes (désintérêt), mais aussi du scepticisme à l'égard de l'efficacité des mesures qui leur sont proposées, en particulier en matière d'insertion professionnelle dans un cadre où les offres d'emploi sont rares, les emplois précaires et les pratiques de discrimination importantes.

En matière d'accès aux soins, malgré la création de la CMU en 1999, on continue d'observer des difficultés pour les personnes les plus démunies qui peuvent s'expliquer par l'organisation du système de soins lui-même. La faible densité de médecins constitue un facteur explicatif dans certaines zones. Mais les refus de soigner les titulaires de la CMU de la part de certaines catégories de médecins sont également sources d'inégalités inacceptables. Enfin, en matière de logement, malgré l'inscription progressive du droit au logement dans le système juridique et l'adoption de la loi qui instaure un droit au logement opposable (loi n° 2007-290 du 5 mars 2007), il apparaît que la mise en œuvre de ce droit fondamental reste problématique. L'opposabilité du droit au logement ne résoudra pas en effet, à elle seule, tous les problèmes d'accès à un logement décent pour tous. Le déficit de construction, ainsi que le coût élevé du logement, renforcent les difficultés inhérentes à la mise en œuvre du droit pour tous à un logement décent et indépendant.

(1) L'Observatoire a été créé par la loi d'orientation de lutte contre les exclusions n° 98-657 du 29 juillet 1998.

(2) Le « Rapport » et les « Travaux » de l'ONPES, ainsi que la *Lettre* qui rend compte de manière régulière des études menées par l'Observatoire, et les autres publications et en particulier les actes du séminaire « Droit et pauvreté », sont accessibles sur le site Internet de l'Observatoire : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/web/observatoire-national-pauvrete-exclusion-sociale/917.html>.