

Paris, le 5 décembre 2011

Synthèse de la contribution de l'ONPES au regard du troisième rapport du gouvernement sur le suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans

Le gouvernement a transmis au Parlement son troisième rapport sur le suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté. L'ONPES note une présentation plus claire des résultats : un effort méthodologique d'appréciation de l'impact global des mesures prises par les pouvoirs publics ; une présentation utile des différents aspects de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ; une clarification de la relation entre objectifs français et contribution de la France à l'objectif européen. Cependant, certains éléments de fond ressortent de la lecture de ce document.

Deux années décevantes au regard de l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté

Si les amortisseurs généraux ont permis une progression de la médiane des revenus, les groupes les plus pauvres, et en particulier ceux appartenant au premier décile, ont connu un décrochage. L'évolution de leurs ressources n'a pas suivi la hausse des prix, d'où la stagnation du taux de pauvreté ancré dans le temps. Quant au taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60%, il s'accroît en 2009 pour atteindre 13,5 % reflétant ainsi une hausse continue des inégalités de revenus.

Tenant compte de la poursuite du ralentissement de la croissance, il sera donc très vraisemblablement impossible d'atteindre en 2012 l'objectif central fixé par le gouvernement. Sur la base des tendances favorables entre 2004 et 2007, la baisse du taux de pauvreté ancré dans le temps ne serait en effet fin 2012 que de 18 % au lieu de 33 % (objectif gouvernemental). De même, la très grande majorité des indicateurs chiffrés illustrant les multiples dimensions de la pauvreté enregistrent une augmentation. Une constatation similaire peut être faite concernant les trois indicateurs qui servent de référence à la poursuite de l'objectif européen de la France, soit une réduction de 1,6 millions de personnes pauvres, entre 2008 et 2012¹. L'écart entre la tendance observée et l'objectif visé est tel que, à politiques inchangées, il ne peut être rattrapé.

Face à des résultats aussi décevants, le gouvernement souligne l'impact de la récession et note que la France connaît une évolution de la pauvreté mieux contenue que dans certains pays. Sans négliger le poids de la crise, on peut néanmoins considérer que celle-ci a plutôt aggravé des situations de vulnérabilité préexistantes, notamment du fait du fonctionnement du marché du travail et des systèmes redistributifs.

Une appréciation de la stratégie globale de lutte contre la pauvreté rendue difficile par le manque de liens entre politiques menées et indicateurs de suivi

La deuxième partie du rapport du gouvernement présente « l'action pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion » menée dans le cadre de la « stratégie globale visant à garantir l'inclusion sociale et l'accès effectif aux droits des citoyens les plus vulnérables ». La mesure de la pertinence de cette stratégie est cependant rendu difficile par le fait que le chiffrage global fourni par le rapport concernant l'impact des initiatives engagées ne comporte pas de rapprochement précis entre des mesures prises et les

¹ Niveau de vie inférieur à 60 % de la médiane, taux élevé de pauvreté en conditions de vie, appartenance à un ménage caractérisé par une faible intensité d'emploi

évolutions des indicateurs du tableau de bord. Or, on observe en général un contraste entre le nombre et parfois l'ampleur des mesures exposées, et l'inertie, voire l'aggravation des tendances observées.

Ainsi par exemple, on note le fait que les jeunes et les enfants occupent une place prépondérante dans la population pauvre. En effet, en 2009, les moins de 25 ans représentent moins du tiers de la population mais plus de 42 % de la population pauvre. Même si la France fait au total mieux que la moyenne européenne pour ce qui touche à la pauvreté des enfants, ce poids relatif élevé des jeunes et des enfants dans la population pauvre en France s'explique largement par le fonctionnement qui leur est défavorable du marché du travail, conduisant à des situations de précarité ou de faible intensité d'emploi concernant les jeunes et les familles avec enfants.

De même les inégalités d'ensemble de la distribution des niveaux de vie ont eu tendance à s'accroître au détriment des populations situées dans le premier décile de revenus dont la situation s'aggrave. C'est ce qu'indique la hausse de 4 % de l'indicateur d'intensité de la pauvreté².

La revalorisation de certains minima sociaux ne se traduit pas par une baisse de la pauvreté relative

La revalorisation en 2010 de certains minima sociaux (allocation adulte handicapé et minimum vieillesse), qui correspond à la reconnaissance du décalage croissant entre le niveau de ces minima et le seuil de pauvreté, n'a pas été suffisamment forte pour enrayer le développement du noyau dur de la pauvreté. Ceci se traduit notamment par la montée entre 2007 et 2010 de signes inquiétants qui témoignent d'une difficulté matérielle d'existence accrue (hausse de la pauvreté en conditions de vie, du taux d'effort des ménages pour se loger, surendettement croissant, renoncement aux soins en progression).

Comment dès lors expliquer l'écart entre la revalorisation de certains minima et l'augmentation de la pauvreté relative ? Une première réponse renvoie à l'impact très faible de l'ensemble des modifications légales du système « socio-fiscal » entre 2007 et 2010 : une diminution de 0,1 point du taux de pauvreté monétaire relatif et de 0,4 point du taux de pauvreté à seuil figé en fonction de la législation de 2007³. Une seconde réponse est à trouver dans les publics visés par ces mesures. Les revalorisations évoquées plus haut ont en effet clairement amélioré la situation des personnes isolées ou âgées (en majorité inactives) alors que la situation relative des actifs, notamment jeunes ou parents d'enfants, s'est plutôt détériorée. Cela tient au fait que le RSA socle ouvert à des actifs sans emploi n'a pas amélioré le sort de ses bénéficiaires au regard des prestations auxquelles il s'est substitué, le RMI et l'API.

La hausse relative des minima sociaux observée depuis 2007 était pleinement justifiée au regard des populations qu'elle a concernées : personnes âgées, adultes handicapés, locataires modestes, notamment dans le parc social. Laissant de côté les bénéficiaires du RSA et des prestations familiales, elle aura cependant accentué la prépondérance de la pauvreté des enfants et de leurs parents, ainsi que des jeunes de 18 à 25 ans. La réduction du socle de la grande pauvreté passe donc par la poursuite de l'effort de revalorisation des minima sociaux en général et par le succès de la stratégie fondamentale d'insertion par l'emploi.

² Mesure l'écart entre le seuil de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian) et le niveau de vie médian des personnes vivant en dessous de ce seuil.

³ Rapport pp 20, 21.