

Pauvreté : l'aggravation devrait être pour demain

Julien Damon

Conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s)

La crise Covid fait des victimes sanitaires ; ce sont principalement les personnes âgées. Elle fait déjà et elle fera encore, dans les années qui viennent, des victimes économiques ; ce sont les jeunes et les indépendants. Dès le début de l'épidémie et des réponses en termes de confinement, nombre d'inquiétudes et d'alarmes ont été exprimées, en France, au sujet de la progression de la pauvreté. Un dénuement accru se repère rapidement aux guichets des services sociaux, que ces services soient publics ou privés. L'augmentation

de la pauvreté aura été ainsi largement signalée au cours de l'année 2020. Les chiffres avancés - on a souvent entendu parler d'un million de pauvres en plus - prêtent à une discussion sérieuse. Mais le problème n'est pas dans la controverse savante autour des affirmations venues de sources associatives¹. Il est de nature plus prospective. En effet, au-delà des données précises, il est très probable que la pauvreté s'avère plus marquée demain, quand l'ensemble des mesures cherchant à compenser la crise seront réduites.

1

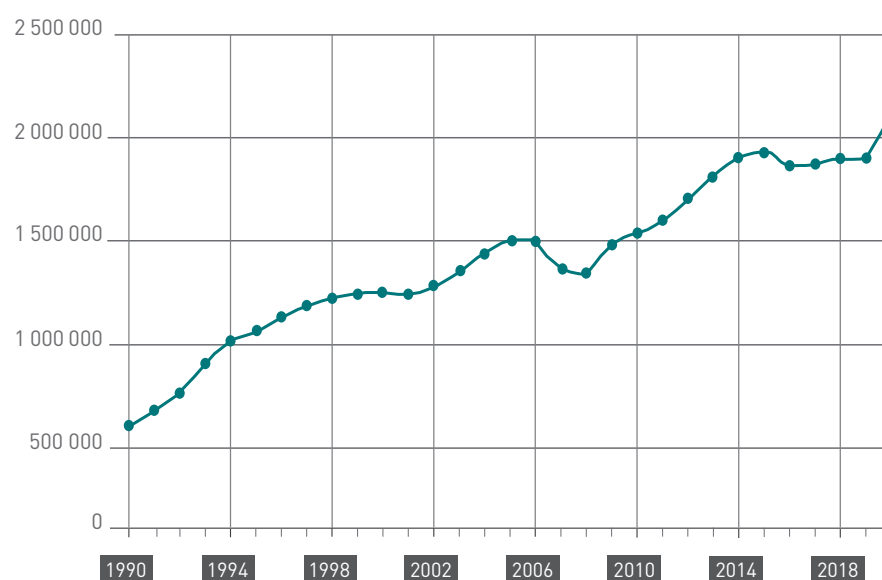
I - Raisonner sur 2020 et sur les années à venir

Au sujet de l'impact de la double crise sanitaire et économique, Covid et confinements, sur la pauvreté, il faut raisonner en deux temps. Pour dire d'abord que la pauvreté est, courant 2020, largement contenue par l'effort exceptionnel de dépenses publiques. Certes, les files d'attente devant les services de distribution alimentaire ont

grandi. Certes, le nombre d'allocataires du RSA augmente. Pour toute l'année 2020, l'augmentation du nombre d'allocataires de RSA aura été de près de 10 %. Cette progression annuelle est la plus élevée depuis la création du RMI (ancêtre du RSA) en 1988. Pour la première fois, le nombre d'allocataires a dépassé 2 millions².

- (1) V. quelques relais et débats dans la presse, avec ces articles : « Covid-19 : la crise sanitaire a fait basculer un million de Françaises et de Français dans la pauvreté », *Le Monde*, 6 oct. 2020 ; « Un million de pauvres en plus ? Une hausse invérifiable mais indéniable », *Libération*, 13 oct. 2020 ; « La France franchira la barre des dix millions de pauvres en 2020 selon le Secours catholique », *Le Parisien*, 12 nov. 2020.
- (2) Pour l'actualité des données sur le RSA, v. le site des CAF, www.caf.fr et tout particulièrement la revue en ligne « RSA conjoncture ».

Graphique 1 | Évolutions du nombre d'allocataires du RSA



Source : CAF

2

Cette donnée sur le RSA doit être considérée comme la plus importante en ce qui concerne la pauvreté en 2020, avant des chiffres plus généraux qui seront ensuite publiés par l'INSEE à partir d'autres sources socio-fiscales. Elle ne capte pas toute la diversité du phénomène et ne saurait résumer toutes ses évolutions. C'est cependant l'approche la plus réactive pour connaître les tendances à l'œuvre.

Incontestablement, la pauvreté aura augmenté en 2020. Les indicateurs officiels de la pauvreté, pour 2020, ne seront renseignés qu'en 2021 ou en 2022. Mais l'indicateur RSA est, à lui seul, une information essentielle sur les évolutions de la pauvreté réelle.

Du point de vue des réponses à ces évolutions préoccupantes, l'ensemble des efforts consentis par les pouvoirs publics et les régimes sociaux, qui se compte

en dizaines de milliards d'euros, permet par le chômage partiel, les aides à l'embauche des jeunes ou encore les efforts pour l'hébergement des sans-abri³ de limiter les conséquences immédiates du considérable ralentissement de l'économie. On oublie souvent, dans les commentaires sur le plan de relance annoncé en septembre 2020, de souligner l'importance des dépenses « sociales » qu'il contient. Ce plan de relance tient en trois tiers. Aux deux volets « écologie » et « compétitivité », s'ajoute le plus gros tiers, sous le nom « cohésion ». Et sont, pour cette rubrique, débloqués 36 milliards d'euros⁴.

Pour aider les 750 000 jeunes arrivés sur le marché du travail en septembre 2020 mais aussi ceux qui sont aujourd'hui sans activité ou formation, le gouvernement mobilise environ 7 milliards d'euros. Le plan « Un jeune, une solution », lancé le 23 juillet 2020

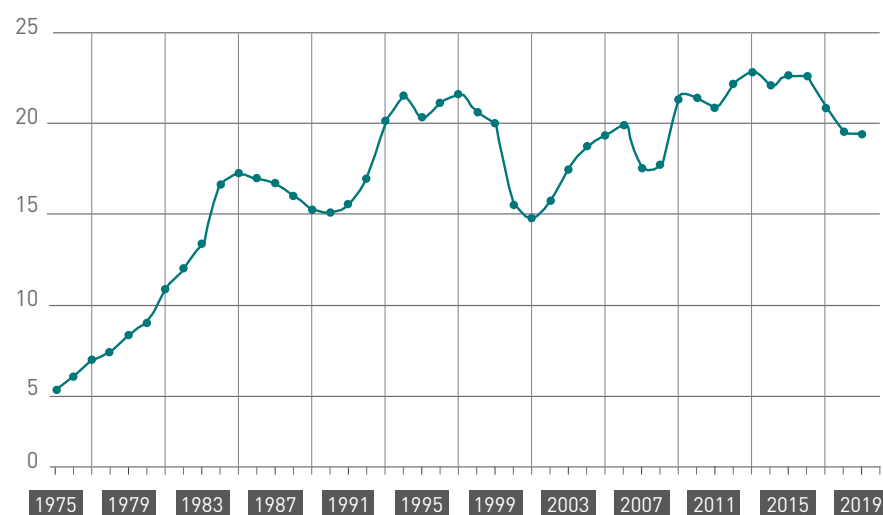
(3) Sur les sans-abri en période Covid, v. J. Damon, Les sans-abri face au coronavirus et au confinement, RDSS 2020. 877.

et évoqué par le Président de la République dans son intervention télévisée le 24 novembre, vise à offrir une solution à chaque jeune. Il s'appuie sur un ensemble de leviers qui n'ont jamais autant été dotés budgétairement : aides à l'embauche, formations, accompagnements, aides financières aux jeunes en difficulté, etc., afin de répondre à toutes les situations. L'objectif affiché est de « ne laisser personne sur le bord de la route »⁵.

Dans une certaine mesure, tout ceci aura fonctionné assez convenablement en 2020. Un chiffre seulement : le chô-

mage des jeunes, c'est-à-dire la proportion des jeunes actifs (on ne compte pas ceux qui suivent leur scolarité) est de 20 % à l'automne 2020. Cependant ce chômage des jeunes fait, depuis le début des années 1980, du yo-yo entre 15 % et 25 %⁶. À la différence d'autres pays (Espagne, Italie ou Suède par exemple), le chômage des jeunes actifs n'a pas fortement augmenté⁷. En un mot, l'État-providence à la française, renforcé comme jamais, confronté à des défis de financement colossaux (car les recettes se sont effondrées) joue encore bien son rôle d'amortisseur de crise.

Graphique 2 | Taux de chômage des 20-24 ans (en %)



Source : INSEE

- (4) V. le détail des mesures ici : <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance>
 (5) Concrètement, v. le contenu du programme sur la plateforme Internet ouverte le 19 nov. : <https://www.1jeune-1solution.gouv.fr/>
 (6) V. à ce sujet la note du Centre d'observation de la société, « Le chômage frappe la jeunesse, mais touche aussi les plus âgés », 9 avr. 2020 : <http://www.observationsociete.fr/ages/jeunes/le-chomage-marque-la-jeunesse-mais-frappe-aussi-les-plus-ages.html>
 (7) Sur la comparaison internationale des évolutions socio-économiques liées à la crise Covid, v. les pages dédiées du site de l'OCDE : <https://www.oecd.org/coronavirus/fr/>

La grande question est celle de l'avenir. En l'occurrence, on ne peut être que pessimiste, raisonnablement pessimiste, mais vraiment inquiet. Les amortisseurs sociaux de type chômage partiel ne sont pas éternels. Viendra le moment du chômage qui sera fait de blocage des recrutements, de fermeture d'entreprises et de plans sociaux. Ceux qui en pâtiront le plus, ce sont les jeunes.

Il faut aussi dire un mot des indépendants. Ce sont eux, artisans et commerçants, qui ont vu leurs activités totalement arrêtées, qui sont directement

frappés par la crise. S'ils n'arrivent pas à rouvrir le rideau de leur boutique, s'ils sont contraints de revendre leur licence de taxi, s'ils ne retrouvent pas les clientèles de leurs activités d'expertise, ils vont basculer dans un dénuement moins bien compensé que pour les salariés. Ce sont déjà eux qui paient le prix du ralentissement économique, sans chômage partiel même si, certes, avec des fonds de solidarité spécifiques. C'est eux qui paieront les frais d'une économie qui mettra du temps à rebondir, malgré l'importance du plan de relance.

II - Problèmes de mesure : pauvreté et travail informel

Sur le plan de la pauvreté, il faut signaler une certaine inadaptation des instruments de mesure. C'est d'ailleurs pour cela que l'indicateur RSA est à suivre avec intérêt. Les données INSEE ou Eurostat sur la pauvreté, se calculant à partir de travaux annuels, sont toujours en retard par rapport à une prestation pour lesquelles les données sont fournies trimestriellement et devraient même faire l'objet, à partir de 2021, d'un tableau de bord mensuel⁸.

Du côté des chiffres plus généraux sur la pauvreté, publiés par l'INSEE, il faut bien relever des insuffisances pour un suivi conjoncturel efficace. Il faut aussi souligner que la définition retenue (une pauvreté monétaire relative qui se calcule en fonction du niveau de vie médian) peut être discutée, notamment en période de crise économique. D'abord, les derniers chiffres dont on dispose fin 2020 sont pour 2019 (14,5 % de la population comptée comme pauvre, contre 14,8 % en 2018)⁹. Ces chiffres, les plus récents, indiqueraient plus un infléchissement

qu'une flambée. En tout cas, il n'y aura pas de données fiables pour 2020, avant le deuxième semestre 2021. Ensuite, et surtout, avec un seuil de pauvreté qui est fonction du niveau de vie médian, si le niveau de vie médian baisse (ce qu'il est raisonnable d'envisager pour 2020 et 2021), alors le seuil de pauvreté baissera, et, mécaniquement, le taux de pauvreté. Petite absurdité du système : quand tout va bien, la pauvreté augmente presque mécaniquement, quand tout va mal c'est l'inverse. Ce simple petit sujet technique a son importance.

Autre sujet d'importance : celui du travail informel, ou travail au noir. Diverses méthodes existent pour l'estimer, du côté ministère des Finances ou URS-SAF. Le point d'actualité a trait à des observations plus sociologiques qu'économiques. Dès le premier confinement, les files d'attente aux distributions alimentaires ont étonné. On peut les expliquer de façon un rien originale par rapport à ce qui se raconte habituellement sur l'explosion de la pauvreté. D'abord,

(8) Sur la mise en place d'un suivi mensuel des prestations de solidarité pendant la crise sanitaire, annoncée fin 2020 : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/etudes-et-resultats/article/plus-de-2-millions-d-allocataires-du-rsa-fin-octobre-2020-mise-en-place-d-un>

(9) V. l'estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités publiée par l'INSEE, le 18 nov. 2020 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4964147>

ces files paraissent très denses, car le nombre de services de distribution alimentaire se réduit. Tout simplement parce qu'une partie des bénévoles, généralement âgés, restent confinés (pendant les périodes de confinement, naturellement). Ensuite, dans un espace public qui est vidé de ses passants, on voit davantage ces services de distribution alimentaire qui, de surcroît, pour certains d'entre eux, étaient auparavant organisés dans des bâtiments et qui, pour des raisons sanitaires, sont maintenant organisés à l'extérieur. Cela dit, les prestataires de ces services, généralement associatifs, ont rapporté, dès le printemps 2020, des profils nouveaux, qu'il s'agisse de jeunes ou de personnes plus âgées jamais venus, dont des allocataires de minima sociaux qui, eux aussi, n'avaient jamais sollicité cette aide. Or les bénéficiaires de minima sociaux n'ont pas vu leurs niveaux de vie diminuer. Il faut entendre par là leur niveau de vie tel que l'on peut le mesurer à partir des prestations légales et de la fiscalité. Si ces personnes ont eu nécessité de recourir à des aides exceptionnelles, c'est, d'une part, parce que parfois de nouvelles dépenses s'imposaient à elles : pensons aux familles qui n'avaient plus leurs enfants à la cantine quand les écoles étaient fermées ; c'est, d'autre part, parce qu'une grande partie de l'économie informelle s'est écroulée.

Pour faire spectaculaire, on pourrait parler de la prostitution et de la drogue, même si le numérique a, dans ces activités aussi, permis des adaptations. Mais plus généralement, c'est toute l'économie de la débrouille, faite d'argent liquide, de services et petits

boulots qui s'est véritablement effondrée. Pas de jardinage rémunéré, moins de revenus non déclarés (en totalité ou partiellement) dans certains secteurs comme la restauration ou le bâtiment, moins de jobs d'étudiants (babysitting, petits cours, etc.). Tout ce qui permet, en régime économique habituel, de compléter les ressources des ménages pauvres ou modestes a été largement altéré par les confinements et le ralentissement économique.

Du côté des allocataires de minima sociaux, il faut signaler un phénomène simple. Les personnes en difficulté se sont tournées vers les associations et les élus locaux, très peu vers les caisses de sécurité sociale, principalement les CAF, qui avaient pourtant abondé leurs budgets de secours exceptionnels. Bien entendu, ces aides sont peut-être moins connues. Mais il est aussi plus difficile de venir les demander en signalant que ses revenus, informels, ont diminué.

Il faut donc tirer comme leçon de la période l'importance de cette économie informelle. Même si c'est sans chiffre précis, dans la vie quotidienne des plus modestes, des jeunes en particulier, il y a là une dimension capitale qui pouvait largement échapper aux radars. Et qui s'avère très difficile à bien délimiter et à compenser.

Plus largement, la pauvreté, en raison de son caractère multidimensionnel, ne se laisse pas aisément apprécier par une statistique unique. Plus que les évolutions conjoncturelles de la pauvreté monétaire ou du RSA, ce qui importe ce sont ses transformations.

III - Les conséquences de la crise sur dix transformations de la pauvreté

Depuis deux ou trois décennies, les évolutions de la pauvreté sont le thème d'une littérature spécialisée florissante.

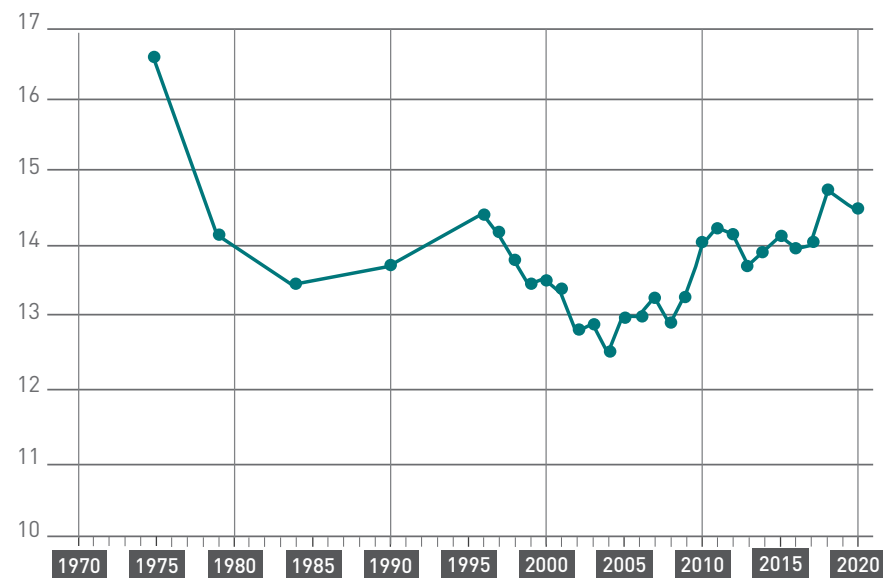
Elles font l'objet de décisions et de prises de position politiques, ainsi que de débats techniques nourris. On s'in-

téresse généralement à l'augmentation ou à la diminution (plus rarement) du phénomène. Certains problèmes spécifiques ont progressivement atteint l'agenda politique : enfants pauvres, travailleurs pauvres, sans-abri, etc. Les ruptures et transformations majeures sont toutefois assez rares.

Si l'on reprend l'indicateur INSEE le plus classique (la pauvreté entendue

sous un seuil à 60 % ou à 50 % du niveau de vie médian), la tendance, depuis les années 1970 est, d'abord, à une baisse puis à une stabilisation du taux de pauvreté (entre 13 % et 15 %). Cette diminution puis cette stabilisation de la pauvreté, mesurée sous sa forme monétaire, masque de profondes transformations. En un mot, la pauvreté s'est bien davantage transformée qu'elle n'a augmenté¹⁰.

Graphique 3 | Évolutions du taux de pauvreté (en %)



Source : INSEE

On peut souligner dix transformations de la pauvreté, qui caractérisent les deux ou trois dernières décennies, et les rapprocher des traits de la crise économique et sociale amenée par le coronavirus et les confinements. L'exercice permet une vision prospective sur les mois et années qui viennent.

1) *L'inscription sur l'agenda politique.* Alors que le sujet de la pauvreté n'était pas un sujet d'importants débats pendant les Trente glorieuses, il s'est imposé à partir des années 1980. Certes, les thèmes du « quart monde » ou encore des « sans-logis » avaient émergé, mais ils n'avaient absolument pas la même

(10) Pour davantage de précisions, v. Damon, L'Exclusion, PUF, coll. QSJ ?, 5^e éd., 2018.

importance dans le débat public. Globalement, la pauvreté, dans le contexte Covid, s'inscrit fermement dans la liste des thèmes repérés comme essentiels à traiter par le gouvernement. Dans ses « vœux aux Français » du 31 décembre 2020, le président de la République a clairement indiqué, tout au début d'ailleurs de son intervention, l'intérêt qu'il portait au sujet. Emmanuel Macron souligna, à cette occasion, l'importance d'agir en direction de « tous nos compatriotes vivant dans la précarité, parfois la pauvreté, pour qui la crise que nous traversons rend le quotidien plus difficile encore ». Il n'est pas nécessaire de longuement argumenter pour considérer que la pauvreté restera en bonne place des sujets à traiter par les politiques publiques.

2) *Une politique publique prioritaire.* Alors que la pauvreté n'était pas érigée en risque de sécurité sociale ni en priorité explicite des mécanismes de protection sociale, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est établie, depuis les années 1990, comme une priorité des politiques publiques. Récemment, le gouvernement avait lancé en 2018 une nouvelle « stratégie nationale de prévention et de lutte contre l'exclusion »¹¹. Cette stratégie a été heurtée par la crise du coronavirus. L'un de ses projets phares, la création d'un « revenu universel d'activité » (RUA), consistant en une fusion des principales prestations d'aide sociale (dont le RSA, mais aussi les aides au logement)¹², a été freiné. Un autre, le « service public de l'insertion et de l'emploi », a été ralenti mais relancé fin 2020. En tout état de cause, la période qui vient sera certainement à l'innovation et aux nouveaux développements en matière de lutte contre la pauvreté.

3) *Le rajeunissement de la pauvreté.* Les pauvres étaient d'abord, pendant

les Trente glorieuses, des personnes âgées qui n'avaient pas encore accès à des régimes de retraite performants. Ce sont, aujourd'hui, d'abord des jeunes et des enfants vivant dans des ménages qui n'ont pas accès à une insertion professionnelle stable. La crise contemporaine met incontestablement en lumière la concentration de la pauvreté sur la jeunesse. À court terme, avec un chômage qui pèse d'abord sur les jeunes, et avec des niveaux de vie qui n'auront pas baissé pour les retraités (à la différence des populations actives), les différences vont s'accroître entre les jeunes arrivant sur le marché du travail et ceux qui l'auront tout juste quitté. Il y a là matière nouvelle pour tous les débats, plus ou moins tendus, sur les équilibres générationnels. Le président de la République a évoqué le sujet, dans ses vœux, en parlant du « fardeau » de la dette transmise à la jeunesse. L'accentuation des déséquilibres des comptes publics et l'accentuation des difficultés d'accès au marché du travail consécutives aux décisions de 2020 font incontestablement de la jeunesse la préoccupation majeure en termes de pauvreté.

4) *La « monoparentalisation » de la pauvreté.* Alors que les familles nombreuses sont moins nombreuses et les familles monoparentales plus répandues, la pauvreté affecte d'abord des personnes vivant dans des familles monoparentales. Rien ne peut probablement s'envisager rigoureusement à court terme sur les évolutions de la monoparentalité liées à la Covid et à ses conséquences. Les confinements, sur le plan démographique, auront donné lieu à un mini « baby boom » ou à un mini « divorce boom ». Les données sur la monoparentalité seront disponibles fin 2021. On peut simplement souligner que les familles monoparentales sont bien celles qui pâtissent le plus de la pau-

(11) V. Le « plan pauvreté », RDSS(dossier), 2018. 941 s. ; v. aussi <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/>

(12) Au sujet de ce « RUA », v. J. Damon, Le projet de RUA, c'est le projet de RSA, RDSS 2020. 238.

vreté et de confinements qui à la fois limitent leurs revenus et les obligent à une présence accrue auprès des enfants (lorsque ceux-ci ne sont pas à l'école).

5) *La féminisation.* De la monoparentalisation de la pauvreté découle une certaine féminisation de la pauvreté. Les femmes à la tête de foyers monoparentaux ont plus de difficultés encore sur le marché du travail. Cette féminisation de la pauvreté a certes trait à la monoparentalité, mais aussi à l'espérance de vie plus élevée des femmes. Parmi les pauvres âgés, on trouve surtout des femmes âgées. Il n'est pas du tout certain que la crise ait un impact sur ce phénomène.

6) *Le problème des budgets contraints.* Si les taux de pauvreté restent relativement constants, l'augmentation du coût de la vie, et singulièrement des coûts du logement, a un puissant impact sur les budgets des plus défavorisés. La période récente, disons depuis le premier confinement du printemps 2020, a montré l'importance du travail au noir mais aussi, plus largement, la fragilité des budgets des ménages modestes. Il est certain que ce dossier commandera des révisions du côté du système socio-fiscal, avec reprise du dossier du RUA et, surtout, innovations du côté des aides aux plus modestes. La piste des « chèques consommation », est de plus en plus souvent évoquée, notamment par des think tanks, assez différents, comme Terra Nova, les Gracques ou encore l'Institut Montaigne¹³.

7) *Davantage de travailleurs pauvres.* Les travailleurs pauvres sont certes des individus en situation professionnelle précaire, mais la pauvreté se mesurant non pas à l'échelle individuelle mais à celle du ménage, les travailleurs pauvres sont aussi des personnes vivant dans des familles à faibles revenus, même

avec des emplois stables. Là aussi, la donnée, pour mesurer les impacts de la période récente, ne sera pas disponible rapidement. Il est en tout cas certain que la crise aura pour conséquence des tensions accrues sur les emplois précaires et sur les jeunes. La part et le volume des personnes exerçant une activité professionnelle tout en vivant dans un ménage compté comme pauvre devraient donc augmenter.

8) *La dépendance accrue aux prestations.* Si les taux de pauvreté restent relativement constants (entre 13 % et 15 % depuis plus de vingt ans), c'est, entre autres raisons, parce que les dépenses sociales en général et les dépenses spécifiques pour remédier à la pauvreté augmentent. La dépense publique, notamment sociale, n'a jamais été aussi élevée qu'en 2020. Pour les salariés du privé en activité partielle, les pouvoirs publics (État et régime d'assurance chômage) ont dépensé comme jamais ils ne l'avaient fait. Par ailleurs, nombre d'aides conjoncturelles ont été versées. La dépense publique ne saura rester après 2020 au niveau de ce qu'elle a atteint cette année. Il n'en reste pas moins qu'un nombre accru de chômeurs et de jeunes sans emploi va alimenter une dépense toujours importante. Encore une fois, avec des indications statistiques qui seront ce qu'elles sont sur la pauvreté, on verra s'approfondir la part du budget des ménages modestes constituée d'aides publiques.

9) *L'urbanisation de la pauvreté.* Tandis que la pauvreté se stabilisait en moyenne nationale, elle augmentait clairement dans l'agglomération parisienne et dans les autres unités urbaines de plus de 200 000 habitants. Plus que l'urbanisation de la pauvreté, c'est sa concentration urbaine qui est préoccupante. C'est la problématique des « zones urbaines sensibles », que l'on appelle maintenant

(13) V. É. Chaney, J. Damon, Relance : trente milliards d'euros pour les plus modestes, Note de l'Institut Montaigne, nov. 2020 : <https://www.institutmontaigne.org/publications/relance-30-milliards-deuros-pour-soutenir-les-populations-modestes>

« quartiers prioritaires ». Les taux de pauvreté y sont deux à trois fois plus élevés qu'en population générale. Sur ce plan géographique, ce n'est probablement pas tant l'urbanisation croissante de la pauvreté qui préoccupera : c'est l'intensité variée du choc économique selon les territoires. Déjà, les chiffres du RSA ne montrent pas le même impact selon les départements¹⁴. Ce ne sont pas les départements les plus affectés par la désindustrialisation qui ont été le plus frappés. Ce sont des départements d'activité tertiaire, touristique notamment. Il est probable, en tout cas possible, que la crise débouche sur une géographie de la pauvreté relativement nouvelle.

10) Un rôle croissant de l'immigration.

Le sujet est très sensible. Pour illustrer la plus grande part prise par l'immigration dans la pauvreté, on peut signaler qu'au milieu des années 1980, à la création des Restos du Cœur, il suffisait de parler français pour se faire comprendre. Dans les années 1990, il a fallu trouver des traducteurs pour

des langues de pays issus de l'ex-bloc soviétique. Aujourd'hui, il faut pouvoir se débrouiller avec l'ensemble des langues du monde. La pauvreté, qui pouvait se saisir comme un problème essentiellement national, s'est, dans une certaine mesure, internationalisée¹⁵. Pour apprécier ce dixième trait, sur le plan des suites de 2020, il faut se placer dans une perspective globale. Ce qui nourrit l'immigration venant elle-même nourrir la pauvreté en France relève de la déstabilisation politique et économique d'une partie du monde. La crise du coronavirus et des confinements a également cet effet. Les migrations de pauvreté - baptisons-les ainsi - ne devraient pas diminuer. Au contraire.

Ces dix traits ne dessinent pas l'image de la pauvreté à venir. Ils ne permettent pas un portrait détaillé. Ils autorisent, en revanche, une perspective sur ce qui pointe, et qui se résume en une formule : continuation des transformations de la pauvreté et accentuation des difficultés.

(14) V., ici aussi, les données conjoncturelles de la CAF sur le RSA : www.caf.fr

(15) V. aussi, à ce sujet, la note de J. Damon, à partir des données du Secours Catholique, « De plus en plus d'étrangers et sans-papiers parmi les pauvres », Telos, 1^{er} déc. 2020 : <https://www.futuribles.com/fr/article/de-plus-en-plus-detrangers-et-sans-papiers-parmi-l/>