



Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale Comité scientifique du CNLE

Mesurer l'impact de la crise sanitaire sur la situation des populations vulnérables : premières pistes de réflexion pour le groupe de travail du comité scientifique

La présidente du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a souhaité que l'on réfléchisse très en amont aux possibilités de mesurer les impacts possibles de la crise sanitaire sur les membres les plus vulnérables de la société. Il s'agit, en tant que CNLE, de saisir les pouvoirs publics de l'ampleur des dommages possibles (et difficiles à surmonter au-delà de leur impact immédiat) et d'orienter vers de possibles remèdes, sachant bien que des dispositions de sauvegarde exceptionnelles ont été prises et que l'enquête menée dans le cadre du groupe de travail « Urgence sociale » du CNLE auprès des membres du 5^{ème} collège et à partir de plateformes de veille et d'échanges qui se sont mises en place à l'initiative des associations, a permis de recueillir les premiers témoignages et ressentis notamment face à la mise en œuvre effective de ces dispositions.

La crise pandémique, à présent économique et sociale, nous oblige en effet à la plus grande vigilance sociale à la lumière des crises précédentes, en particulier celle de 2008.

La présente note propose plusieurs pistes de réflexion afin de disposer d'éléments d'informations pour suivre au plus près la situation sociale sachant que les statistiques de suivi de la pauvreté et des inégalités en population générale, forcément plus lourdes à mettre en œuvre, ne seront pas connues avant deux ans (un an pour l'estimateur avancé du taux de pauvreté monétaire). Il ne s'agit donc pas de dresser un examen exhaustif, encore moins un inventaire, de ce que pourrait préfigurer un système d'informations d'alerte en situation d'urgence exceptionnelle. En attendant l'installation du comité scientifique du CNLE et son groupe de travail qui a reçu mandat lors de la plénière du CNLE du 26 juin dernier d'investiguer les effets de la crise sur les populations vulnérables, ces premières orientations invitent à déployer et renforcer la fonction de veille sociale qui devra être développée plus localement. Elles visent à jeter les bases de discussions au sein de ce groupe de travail pour mettre en place une programmation de travail et des outils à mettre en œuvre sans plus tarder.

1 - Impacts globaux sur les niveaux de vie de familles « vulnérables » (pour les ménages vivant en logement ordinaire) et leurs conditions de vie

Enjeux : suivre au plus près les effets de la crise et disposer d'indicateurs permettant d'avoir une appréhension globale de l'évolution de la pauvreté à l'échelle nationale, c'est à dire en population générale ou à défaut sur de très larges échantillons d'individus.

1.1 – Des premières estimations de l'impact économique et social de la crise sanitaire

Dans son dernier bulletin de conjoncture, l'Insee prévoit qu'en 2020, le PIB français reculerait d'environ 9 %. Cette estimation témoigne à la fois de la rudesse du choc économique liée à la situation sanitaire sur le premier semestre de l'année et de la récupération remarquable de l'économie de ce choc avec un quasi retour de l'activité à la « normal » dès juillet. Comme le rappelle l'Insee, « l'économie française aurait fonctionné en août à environ 95 % de son niveau d'avant-crise. C'est-à-dire qu'elle aurait déjà comblé les cinq sixièmes de l'écart d'une trentaine de points de PIB qui la séparait, au creux du confinement, de son niveau d'avant-crise ».

Le caractère hors norme de la crise sanitaire toujours à l'œuvre, qui s'est traduit par la mise à l'arrêt de l'économie (pour plus de la moitié de l'activité) durant la période de confinement entre le 17 mars et le 11 mai 2020, constitue un choc sans précédent sur l'économie française. Il est donc à craindre qu'à une crise économique majeure, succède une crise sociale aggravée. Toutefois, l'ampleur de cette crise, ainsi que ses retombées, sont encore incertaines du fait d'effets contradictoires à l'œuvre, de l'impact réel des mesures de soutien massives et surtout des incertitudes qui entourent la sortie définitive de la pandémie. L'Insee précise, en effet, que si le rebond de l'économie est visible au troisième trimestre 2020, l'incertitude sanitaire tend à croître de nouveau et invite à la prudence pour envisager la poursuite de la reprise.

A court terme, l'action des stabilisateurs automatiques, via le système fiscal et de redistribution (impôts, prestations sociales), exerce généralement une intervention régulatrice spontanée sur l'économie. Ils permettent d'amortir un choc et s'accompagnent (comme c'est le cas dans la période actuelle) de différentes mesures discrétionnaires de soutien à l'économie décidées par le gouvernement et appliquées dès la période de confinement 2020. A cet égard, il convient d'insister sur le caractère massif inédit des politiques publiques mises en œuvre pour contrer les effets économiques récessifs liés à la crise aux échéances immédiates et à plus long terme.

Mais la grande inconnue reste la dynamique de la reprise qui reste conditionnée à l'évolution de la pandémie, qui continue de peser sur l'offre, alors que le risque d'un choc significatif de demande n'est pas à exclure au regard de l'orientation des enquêtes de conjoncture. Dans l'industrie, les carnets de commandes se regarnissent lentement et la question de l'utilisation de l'épargne des ménages, qui a enflé sur la période confinée (la consommation dite « empêchée » par le confinement) reste incertaine. Il s'agit d'une hypothèse centrale dans les scénarios d'après-crise de l'évolution de l'économie. Pour rappel, selon les dernières estimations de l'Insee, le taux d'épargne des ménages est passé de 15 % au dernier trimestre de l'année 2019 à 27,4 % au deuxième trimestre 2020¹, soit une hausse et un niveau jamais égalés depuis 1949.

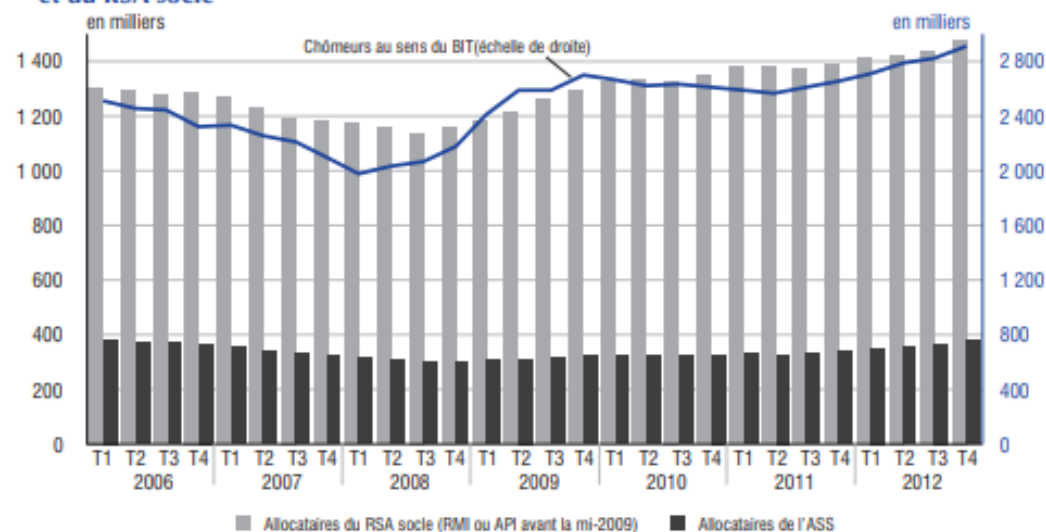
Les retombées sociales de la crise économique transitent généralement par différents canaux qui ont des effets différés inégaux dans le temps sur la pauvreté : alors que le chômage (au sens du BIT) a un temps de réaction très rapide à la suite d'une décélération ou une contraction du Pib, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA interviendra plus tardivement et plus encore s'il s'agit d'allocataires de l'ASS (Encadré 1). A titre illustratif, le graphique 1 illustre le séquençage de l'évolution de ces indicateurs tel qu'il s'est déroulé après la crise économique de 2008. Ce n'est pas exactement ce qui s'est produit dans le cas précis en raison de l'effet, très spécifique lié au confinement et non au marché du travail. En effet, suite aux mesures d'endiguement sanitaire prises, en particulier durant la période de confinement, le nombre de

¹ Voir sur ce point <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2830166#tableau-figure1>

chômeurs au sens du bureau international du travail (BIT) a baissé car beaucoup de personnes ont interrompu leurs recherches d'emploi. Selon les prévisions de l'Insee, le retournement de tendance du taux de chômage serait visible dès cet été où il s'inscrirait en forte augmentation pour atteindre environ 9,5 % de la population active en fin d'année 2020, soit 2,4 points de plus qu'à la mi-2020 et 1,4 point de plus qu'un an plus tôt.

On rappelle que les chômeurs et surtout les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion comptent dans leur rang un grand nombre de personnes pauvres. Le taux de pauvreté s'élève à 37,6 % des populations au chômage en 2018 (dernier chiffre disponible), à 76 % des bénéficiaires du RSA et à 54 % des allocataires de l'ASS². S'ils ne représentent pas à eux seuls l'ensemble de la population pauvre en France métropolitaine, l'accroissement de leurs effectifs en temps de crise peut expliquer pour une large part la hausse du nombre de pauvres observée suite à un épisode dépressif (toutes choses égales d'ailleurs³). Selon l'enquête de l'UNCCAS publiée en 2019⁴, les publics sollicitant « régulièrement » ou « très souvent » auprès des CCAS/CIAS des aides sont dans une large majorité les bénéficiaires de minima sociaux (70 %) et les demandeurs d'emploi indemnisés (56 %).

1. Évolution du nombre de chômeurs au sens du BIT et du nombre d'allocataires de l'ASS et du RSA socle



Champ : France métropolitaine, personnes de 15 ans ou plus pour le nombre de chômeurs au sens du BIT ; France métropolitaine, régime général pour le nombre d'allocataires en fin de mois du RSA socle, y compris les allocataires du RSA jeune à partir du 3^e trimestre 2010 ; France métropolitaine, pour le nombre d'allocataires de l'ASS.
Lecture : au dernier trimestre 2012, on compte 1,48 million d'allocataires du RSA socle et 0,38 million d'allocataires de l'ASS. À cette date, le nombre de chômeurs au sens du BIT est de 2,9 millions.
Sources : Cnaf, données brutes consolidées pour les allocataires du RMI, de l'API et du RSA socle ; Insee, enquêtes Emploi pour le nombre de chômeurs au sens du BIT ; Pôle emploi, effectifs bruts d'allocataires de l'ASS.

Source : M. Lelièvre, 2014, « Les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion dans la crise économique », France, Portrait social, Insee.

² Voir pour la pauvreté des bénéficiaires du RSA et des allocataires de l'ASS, Missègue N, 2015, « Revenus minima garantis : la moitié des bénéficiaires vivent avec moins de 920 euros par mois en 2012 », Etudes et Résultats de la Drees, n°921, juin. Repris et complétés dans Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution, Panorama de la Drees/social, édition 2020.

³ Sans réforme institutionnelle de grande ampleur qui pourrait contribuer également en partie à l'augmentation du flux de nouveaux entrants dans la pauvreté.

⁴ UNCCAS « Vivre » : premier accueil et aides facultatives au sein des CCAS/CIAS, Enquête et Observation, juin 2019 - <https://www.unccas.org/vivre-premier-accueil-et-aides-facultatives-au-sein-des-ccas-cias#.Xsflp2gzblU>

Encadré 1 : Les délais différés des effets de la crise financière et économique de 2008 sur le chômage et sur les bénéficiaires de minima d'insertion

Suite à la crise économique et financière démarrée en 2008⁵, on a observé que l'évolution du chômage (au sens du BIT) devance celle des effectifs de minima sociaux⁶ : la hausse des bénéficiaires du RSA socle, comme ceux de l'ASS, ne s'est fait sentir qu'un an après, alors que le chômage a lui réagit plus vite, soit pratiquement un ou deux trimestres seulement à dater du début de la crise.

L'aggravation du chômage se répercute sur les effectifs de l'ASS et du RSA socle avec un certain délai, qui peut augmenter ou diminuer si l'accès à ces prestations vient à être modifié. L'évolution du chômage (au sens du BIT) devance celle de l'ASS et du RSA socle. Le délai de l'impact du chômage sur les bénéficiaires du RSA est court, de l'ordre d'un ou deux trimestres, car l'accès à ce dispositif n'est pas soumis à des conditions d'activité antérieure. Il s'ouvre ainsi plus amplement à une population jeune ou en situation de monoparentalité ou n'ayant pas suffisamment travaillé pour être éligible à l'indemnisation chômage, population davantage exposée aux à-coups de la conjoncture. Ce délai est plus long pour l'ASS mais variable.

L'évolution des entrées en ASS reflète essentiellement celle des sortants du régime d'assurance chômage en fin de droits. Plus précisément, elle suit l'évolution du nombre de chômeurs indemnisés en filières longues ou seniors (hors formation), avec un décalage d'environ deux ans [Deroyon, 2010].

On rappelle que dans le cadre de sa mission de suivi de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) avait publié pratiquement la veille de la crise sanitaire une étude⁷ décryptant, au travers de signaux contradictoires et notamment sous l'apparente stabilité du taux de pauvreté monétaire, les tendances à l'œuvre dans toute leur complexité. Depuis la crise économique de 2008, à une phase de hausse importante intervenue entre 2008 et 2011, les taux de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian et à 50% baissent modérément au cours des deux années suivantes pour se stabiliser depuis lors jusqu'en 2017, à des niveaux sensiblement plus élevés que ceux atteints avant la crise. Toutefois la stabilisation globale de la pauvreté monétaire à un niveau élevé s'accompagnait d'une cristallisation de la situation d'une partie croissante de la population pauvre comme en témoignent les indicateurs de persistance dans la pauvreté ou le RSA. En 2018, le taux de pauvreté monétaire s'inscrit en nette hausse qui s'explique pour une part importante par la baisse des allocations logement induite par la réforme de la réduction du loyer de solidarité (même si elle a été compensée dans le parc social par des baisses correspondantes des loyers).

1.2 - Une orientation pas forcément défavorable du taux de pauvreté monétaire pour l'année 2020 ?

On connaîtra à l'horizon de l'automne 2021, par une estimation de l'Insee, l'impact final sur le taux de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian de la population en France métropolitaine en 2020. Si l'on s'en tient au calendrier habituel, la publication du taux de pauvreté monétaire 2020 observé sera diffusée en septembre 2022. Le ralentissement général des rémunérations conduira sans doute à baisser le seuil de pauvreté et probablement aussi à baisser dans une certaine mesure le taux de pauvreté monétaire (proportion de personnes dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté) puisque les revenus du travail pourraient fléchir davantage que les minima sociaux et les prestations sociales de la branche famille (allocations familiales, aides au logement notamment). Et ce d'autant que les titulaires du RSA, de l'ASS, de l'AAH et des APL (s'ils ont des enfants à charge) bénéficient automatiquement de l'aide d'urgence exceptionnelle de solidarité à partir de la mi-mai. Ce type de scénario s'est en partie déroulé après la crise de 2008 en France (Encadré 2).

⁵ Le déclenchement de la crise de 2008-2009 est généralement daté de la faillite de la banque Lehman Brothers, le 15 septembre 2008.

⁶ M. Lelièvre, 2014, « Les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion dans la crise économique », France, Portrait social, Insee.

⁷ Outin JL., 2018, « L'évolution de la pauvreté en France de 2008 à 2016. Mesures et perceptions », Les Cahiers de l'Onpes, n°2, octobre.

Ce diagnostic n'est valable qu'à très court terme sous réserve de la vitesse de propagation du chômage ou a contrario de l'ampleur du rebond économique et de sa dynamique, laquelle conditionne sa solidité en vue d'une reprise durable.

Encadré 2 : L'évolution du taux de pauvreté monétaire suite à la crise de 2008

Pour mémoire, à la suite de la crise économique et financière de 2008, le taux de pauvreté à 60 % pour l'année 2008 s'est quasiment stabilisé autour de 13 % si on neutralise l'impact de la non-révision des ressources des allocataires de prestations sociales sous conditions de ressources en cours d'année⁸. Un an plus tard, en 2009, le taux de pauvreté s'est accru de 0,5 point entre 2008 et 2009, avec un seuil de pauvreté en 2009 stable et ayant ainsi arrêté de progresser. L'augmentation du nombre de personnes pauvres est portée par la hausse du chômage induite par la crise. Toutefois des mesures ponctuelles et la montée en charge progressive du revenu de solidarité active ont permis de limiter les effets négatifs de la crise.

Puis, l'accroissement du taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % s'est poursuivi jusqu'en 2011. Entre 2008 et 2011, il aura augmenté d'un 1,4 point, ce qui représente environ 1 million de personnes pauvres supplémentaires en trois ans. Cette hausse est donc considérable sachant que cet indicateur est généralement assez inerte.

Proposition n° 1 : En attendant la publication en septembre 2022 du taux de pauvreté monétaire observé pour 2020, le comité scientifique devrait s'assurer auprès de l'Insee que l'estimation avancée par l'Insee du taux de pauvreté 2020 sera rendue publique à l'automne 2021 (taux de pauvreté estimé via la micro simulation à partir notamment des données ERFs). Il sollicitera également le service des études de la CNAF pour savoir si l'évolution de leur système d'informations permet de disposer d'un indicateur de « taux de pauvreté en bas revenus⁹ » (issus des données Caf) à échéance infra-annuelle.

Proposition n° 2 : compte tenu de leur forte exposition au risque de pauvreté, les chômeurs (en particulier non indemnisés) et les bénéficiaires de minima sociaux dits d'insertion (RSA, ASS) doivent faire l'objet d'ores et déjà d'un suivi attentif. On rappelle que les statistiques permettant de suivre l'évolution de ces populations sont diffusées à un rythme infra annuel par Pôle emploi et la CNAF.

1.3 - Un risque de privations aggravées

En pareille circonstance et au regard de l'expérience de la crise de 2008 (Encadré 3), il convient d'attacher de l'importance aux privations que pourraient subir les familles qui disposent des revenus les plus faibles. On rappelle que la pauvreté étant multidimensionnelle et sa mesure prise

⁸ Le taux de pauvreté monétaire à 60 % a augmenté de 0,4 point en 2008. Mais près de 0,2 point est imputable à une mesure réglementaire de simplification administrative de la CNAF qui a conduit au report de six mois de la révision par la Cnaf des ressources des allocataires du 1er juillet au 31 décembre. Une fois cet effet isolé, le taux de pauvreté peut être considéré comme stable compte tenu de l'incertitude statistique, évaluée à +/- 0,5 point, liée à la mesure de ce taux par une enquête par sondage.

⁹ Pour en savoir davantage sur le « taux de pauvreté en bas revenus » on se reportera au document de travail co-signé par la CNAF, l'Insee et la MSA et intitulé « Pauvreté, bas revenus : Apports des données des CAF », Dossier d'études de la CNAF, n°107, août 2008. Cette population de référence comprend l'ensemble des allocataires la branche famille connus par les Caf, hors étudiants, hors personnes de 65 ans ou plus, hors régimes spéciaux (agriculteurs par exemple) et bénéficiaires d'AAH en maison spécialisée. La population hors champ des Caf représentait en 2004 environ 18 % des individus pauvres au seuil de 60 % du niveau de vie médian et 16 % des individus pauvres au seuil de 50 %. S'agissant des concepts, le revenu observé ne tenait pas compte des impôts et des revenus du patrimoine (avant la mise en place récemment du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu). L'échelle d'équivalence utilisée rajoute un facteur de 0,2 pour les familles monoparentales par rapport à l'échelle OCDE modifiée utilisée par l'Insee pour la mesure officielle en France de la pauvreté monétaire.
https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/dossier_etudes/Dossier%20107%20-%20Basrevenus.pdf

dans son ensemble complexe, l'Insee invite depuis la fin des années 90 à rendre compte de ce phénomène à partir de plusieurs approches¹⁰ (monétaire, en conditions de vie, subjective) même si le taux de pauvreté monétaire au seuil à 60% du niveau de vie médian reste l'indicateur central. Toutefois, les divers indicateurs illustratifs de ces manques induits par la crise économique et produits en population générale seront connus dans deux ans.

C'est le cas des indicateurs d'intensité de la pauvreté au seuil de 60 % et 50 % du niveau de vie médian. **En effet, ces informations pour l'année 2020 seront disponibles aussi en 2022.** Le comité scientifique interrogera l'Insee, qui travaille actuellement sur de nouveaux indicateurs de pauvreté en conditions de vie et sur une amélioration de la couverture de ses enquêtes, pour savoir quand seront diffusées les informations sur les aggravations éventuelles des privations.

Encadré 3 : L'évolution des privations des bénéficiaires de minima sociaux observée après la crise de 2008

Les conditions de vie des allocataires du Revenu de solidarité active (RSA) socle et de l'ASS se sont très significativement détériorées à la suite de la crise économique de 2008¹¹. A pu être observée une fréquence plus élevée qu'avant la crise de privations de consommation, y compris sur des besoins de première nécessité, comme l'alimentation, la santé ou l'habillement. Les conditions de logement des bénéficiaires du RSA socle et de l'ASS sont plus difficiles qu'avant la crise, même si la plupart disposent de leur propre logement et continuent de profiter dans une très large majorité de la généralisation du confort sanitaire de base.

Il en est de même pour les approches combinant dépenses pré-engagées (difficilement renégociables à court terme) et niveaux de vie arbitrables (communément appelés « reste à vivre »), particulièrement intéressantes pour éclairer les liens entre les niveaux de vie et les conditions de vie. En effet, ces contraintes budgétaires sont très élevées parmi les ménages situés sous le seuil de pauvreté (à 60 %) : les dépenses pré-engagées représentent près de 60 % de leurs revenus disponibles¹². Cela signifie qu'il ne reste que 40 % du budget pour l'ensemble des dépenses « arbitrables », y compris l'alimentation ou les transports. Pour mémoire, le poids des dépenses de logement représente, quant à lui, près des deux tiers des dépenses contraintes de ces ménages. Il convient donc d'être vigilant à l'évolution des dépenses pré-engagées (ou contraintes), en particulier relatives au logement et au « reste à vivre » des populations du bas de l'échelle de la distribution des revenus.

Néanmoins, toutes ces informations pourtant utiles ne sont pas publiées régulièrement par la statistique publique¹³. En revanche, la comptabilité nationale de l'Insee publie chaque année des indicateurs macroéconomiques de dépenses contraintes/préengagées (et non pas à l'échelle du ménage). Dans une certaine mesure, ces indicateurs macrosociaux peuvent alerter sur un éventuel accroissement des tensions budgétaires des foyers dont on sait qu'elles peuvent être plus aiguës encore pour les catégories de ménages défavorisées. **Mais là aussi les résultats pour 2020 seront diffusés en 2022.**

C'est pourquoi, il conviendra de recourir à des enquêtes auprès de publics pauvres plus spécifiques qui disponibles rapidement (voir le point 2 de la note).

Toutefois, récemment, de façon inédite et dans un délai très court, l'Insee a exploité l'enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages (CAMME), généralement utilisée comme aide au diagnostic conjoncturel de l'économie française, pour illustrer rapidement les conditions de vie des personnes selon leur niveau de vie durant la période de confinement (voir le point 3 de la note). Elle donne un éclairage sur les restrictions d'activité, le développement du télétravail ou le maintien

¹⁰ L'analyse conjointe de la pauvreté monétaire et en conditions de vie se traduit par une estimation fortement augmentée de la population exposée par rapport à une approche fondée seulement sur l'une ou l'autre de ces dimensions et met en évidence un phénomène de halo de la pauvreté.

¹¹ Voir (Lelièvre, 2014), déjà cité.

¹² Lelièvre M., Rémila N., 2018, « Dépenses pré-engagées, quel poids dans le budget des ménages ? », Les Dossiers de la DREES, n°25, mars.

¹³ L'enquête budget de famille, à partir de laquelle sont calculés les indicateurs de dépenses contraintes et de revenu arbitral des ménages selon leur niveau de vie, est actualisée tous les cinq ans environ.

du travail sur site, la prise en charge des enfants, la pénibilité ressentie en pareilles circonstances et sur la dégradation de la situation financière des populations les plus pauvres ou modestes au regard de celle des plus aisés,

Proposition n° 3 : Le comité scientifique prendra l'attache de l'Insee pour connaître la date de publication des nouveaux indicateurs de pauvreté en conditions de vie.

Le groupe de travail du comité scientifique pourrait échanger avec l'Insee pour savoir s'il est possible de mobiliser à nouveau l'enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages (CAMME) pour suivre en infra annuelle (dans des délais raisonnables) les conditions de vie des ménages pauvres et modestes.

2 - Une vigilance accrue de la situation de certains publics pauvres et précaires

Il sera prioritaire d'essayer de mesurer l'impact de la crise sanitaire et de ses suites sur les populations pauvres ou modestes en fonction de divers degrés de précarité. On utilisera à cet effet les repères qui servent habituellement à caractériser ces degrés (Encadré 4). Cette stratification de la pauvreté jusque dans ses marges de précarité et de vulnérabilité, certes conventionnelle, vise schématiquement à donner des repères pour mieux approcher les enjeux auxquels ces groupes de populations sont confrontés. Ces repères peuvent aider à mobiliser d'autres outils de connaissances que ceux des données en populations générales de la statistique publique qui ne seront pas connues avant deux ans.

Dans un premier temps, on s'intéressera aux populations situées dans le bas de l'échelle de la distribution des niveaux de vie, au sein des deux premiers déciles, puis aux populations aux ressources modestes mais non pauvres si l'on s'en tient à une approche monétaire de la pauvreté.

Encadré 4 : Quelques repères pour appréhender les différentes strates de la pauvreté et de l'exclusion sociale y compris dans son halo de précarité

Si le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du niveau de vie médian de la population en France métropolitaine constitue encore aujourd'hui le principal indicateur utilisé pour les comparaisons intra européennes, chacun des trois taux, auquel il faut ajouter le halo de pauvreté ou de précarité, n'en revêt pas moins une signification concrète :

→ **Le seuil de 40 % s'établit à 708 euros en 2018** (environ 2,2 millions de personnes en France métropolitaine), soit bien en deçà (de 24 %) de la limite supérieure du 1^{er} décile de niveau de vie. Le taux de pauvreté à ce seuil est de 3,4 % en 2018. Il correspond à une population proche de celle accueillie dans les permanences sociales tenues quotidiennement par les associations. Elle ne pourrait survivre sans les aides alimentaires ou autres biens et services reçus régulièrement de ces associations. Ainsi, par exemple, le niveau de vie médian des personnes accueillies en 2018 par le Secours Catholique¹⁴ était-il de 655 euros (à partir du champ des revenus non nuls) et la proportion de personnes ayant un niveau de vie inférieure au seuil de 40 % est estimée à 70 %. Seulement 38 % des ménages rencontrés perçoivent des revenus du travail (dont la retraite). Ce seuil correspond aussi au minimum garanti par les minima et prestations sociales dus à une personne seule d'âge actif sans aucune ressource, éligible à ces allocations et qui est de l'ordre de 750¹⁵ euros en 2018. Mais une fréquence élevée de populations pauvres au seuil de 40 % ne sont pas couvertes par un revenu minimum soit parce qu'elles n'y sont pas éligibles ou soit parce qu'elles n'y recourent pas¹⁶.

→ **Le seuil de 50 % est égal à 885 euros en 2018** (environ 5,3 millions de personnes), soit un niveau proche de la limite supérieure du 1^{er} décile de niveau de vie. Ces personnes dont le niveau de vie est en deçà de ce seuil représentent 8,3 % de la population en France métropolitaine. Leur niveau de vie médian est de 739 euros en 2018. La part des revenus d'activité représente 33 % en 2017 seulement

¹⁴ Secours catholique- Caritas France, 2019, *Etat de la pauvreté en France – Personnes migrantes : une même aspiration à vivre dignement*, réalisé à partir des statistiques d'accueil 2018.

¹⁵ Il s'agit du cumul du RSA à taux plein et de l'allocation logement auquel est retranché le forfait logement.

¹⁶ Arnold C., 2015, « Quelles sont les personnes vivant avec moins de 660 euros par mois ? », Minima sociaux et prestations sociales, DREES, Collection études et statistiques, édition 2015.

du revenu disponible de ces ménages. Les effectifs dont les ressources sont comprises entre le seuil de pauvreté de 40 % et le seuil de 50 % correspondent à un ensemble de personnes ne fréquentant pas nécessairement les permanences sociales (bien que leur part soit en augmentation depuis 2014 parmi les populations accueillies au Secours catholique). Elles sont souvent en précarité au regard du travail, éprouvant des difficultés quasi quotidiennes pour « boucler leur budget », étant confrontées plus fréquemment notamment à un taux d'effort net pour se loger supérieur à 40 %.

→ **Le seuil de 60 % équivaut à 1063 euros en 2018** (environ 9,3 millions de personnes). C'est le seuil officiel de mesure de la pauvreté monétaire en France comme au plan européen. Il est situé pratiquement au milieu de la limite supérieure du 1^{er} décile et de la limite supérieure du 2^{ème} décile de niveau de vie. Le taux de pauvreté au seuil de 60 % s'élève à environ 22 % avant transferts sociaux et fiscaux et à 14,8 % après prise en compte de la redistribution. Le niveau de vie médian des pauvres à ce seuil est de 855 euros en 2018. Les personnes dont les ressources les situent entre le seuil de 50 % et celui fixé à 60 % représentent environ un dixième des populations accueillies par le Secours catholique, dont la part aussi augmente depuis 2014. Il comprend, outre les deux populations précédentes, des personnes vivant, par exemple, dans une famille disposant de ressources d'activité souvent inférieures au Smic à temps plein ou de retraites très modestes. La part des revenus d'activité s'élève à moins de 44 % de leur revenu disponible.

- **Au-delà du seuil à 60 %, dans la zone du halo de pauvreté ou de précarité** » comprise grosso modo entre le 3^{ème} décile et la limite supérieure du 4^{ème} décile. Un autre indicateur est parfois utilisé au plan UE (pays nordiques) et parfois par l'Insee, c'est le taux de pauvreté au seuil de 70 % (seuil qui se situe toutefois en deçà du 3^{ème} décile). Les revenus d'activité composent entre 55 % et 63 % de leur revenu disponible selon la DREES. Parmi la population située dans ce halo, qualifiée de catégorie modeste non pauvre¹⁷ monétairement, un cinquième est pauvre en conditions de vie (en 2010) et sur longue période (huit ans) cette proportion double¹⁸. Ces personnes ont plus de risque d'être pauvre sur un plan monétaire dans la durée que les autres populations plus aisées¹⁹. Environ un tiers de cette catégorie modeste non pauvres sont pauvres sur un plan monétaire en revenu arbitral²⁰. A signaler aussi que près d'un tiers de ce groupe de niveau de vie modeste se déclarent pauvres²¹ (pauvreté subjective). Les travaux de l'Onpes sur les budgets de référence²² indiquent que ces personnes ont des ressources qui ne leur permettent pas de vivre décemment, c'est-à-dire de faire face aux nécessités de la vie quotidienne et de participer pleinement à la vie sociale. Dans le halo, la faiblesse de l'épargne²³ les rend vulnérable aux aléas de l'existence et peut constituer un facteur de risque majeur de pauvreté durable. Ces populations fréquentent rarement les permanences sociales des associations et les centres communaux d'action sociale. Les points conseil budget, derniers nés des instruments d'inclusion

¹⁷ La DREES définit comme ménages modestes ceux dont les membres ont un niveau de vie inférieur au quatrième décile de niveau de vie, c'est-à-dire les 40 % des personnes dont le niveau de vie est le plus faible. Parmi les ménages modestes, certains sont pauvres, les autres sont appelés "modestes non pauvres" (leur niveau de vie est compris entre le seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian et le quatrième décile de la distribution de niveau de vie) (Voir encadré 1 page 24 Les Dossiers de la DREES, *Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution*, Edition 2020).

¹⁸ 42 % des personnes aux ressources modestes en 2004 seront pauvres en conditions de vie entre 2004 et 2011 d'après Labarthe J. et Lelièvre M., 2014, « Les conditions de vie des personnes aux revenus modestes et leurs trajectoires de niveau de vie », Les Dossiers de la DREES, *Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution*, Edition 2014.

¹⁹ 23 % d'entre elles le sont devenues au minimum une fois les trois années suivantes, et pour près de la moitié de celles-ci les trajectoires de niveau de vie débouchent sur des situations de pauvreté monétaire plus durables, d'après (Labarthe et Lelièvre, 2018) déjà cité.

²⁰ Lelièvre M., Rémila N., 2018, « Dépenses pré-engagées, quel poids dans le budget des ménages ? », Les Dossiers de la DREES, n°25, mars.

²¹ Papuchon A., 2018, « Au-delà de la pauvreté monétaire : le sentiment de pauvreté », *Les Cahiers de l'Onpes n°2, octobre*. Voir pour un approfondissement de la question Duvoux N., Papuchon A., 2018, « Qui se sent pauvre en France ? Pauvreté subjective et insécurité sociale », *Revue française de sociologie*, 2018/4 (Vol. 59), pages 607 à 647.

²² Rapport Onpes 2014-2015 *Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale*.

²³ Le taux d'épargne des ménages du 2^{ème} quintile de niveau de vie (regroupant ainsi les 3^{ème} et 4^{ème} décile) représente 5 % de leur revenu disponible brut en 2017 (contre 2,5 % en moyenne entre 2011 et 2016). Voir Accardo J. et Billot S., 2020, « Plus d'épargne chez les plus aisés, plus de dépenses contraintes chez les plus modestes », *Insee Première*, n°1815, septembre.

financière des politiques publiques d'accompagnement budgétaire, ciblent particulièrement cette catégorie de ménages.

A titre indicatif, les prestations sociales non contributives représentent 48 % du revenu disponible des ménages localisés sous le 1^{er} décile de niveau de vie et 26 % lorsqu'ils se situent entre la limite supérieure du 1^{er} décile et la limite supérieure du 2^{ème} décile. La redistribution permet de réduire généralement de 8 points le taux de pauvreté au seuil de 60 %. Sous ce seuil, la lutte contre la grande pauvreté subie notamment par les personnes dont les ressources sont d'abord constituées des minima sociaux, passe à court terme par une revalorisation des minima sociaux et, à moyen terme, par une évolution dynamique de l'emploi garantissant mieux contre la précarité et les occupations de très courte durée. Au-dessus du seuil de 60 %, dans le périmètre du halo de précarité, l'amélioration des conditions de vie ne relève sans doute pas tant du système redistributif mais davantage de la distribution des revenus primaires. Cependant les variations des budgets de référence selon les territoires et selon les types familiaux suggèrent également d'autres voies d'amélioration du bien-être général²⁴.

2.1 - Impacts spécifiques sur les familles pauvres des deux premiers déciles

Les travaux antérieurs de l'Onpes ont montré que la qualité de vie de ces familles devait s'apprécier moins au travers de la seule évolution des niveaux de vie relatifs que par l'effet de ciseau entre les ressources de ces ménages et le coût du logement net des aides. On devrait se concentrer par priorité sur les familles du premier décile dont les ressources sont majoritairement constituées de prestations sociales et familiales²⁵. Il pourrait être demandé à la statistique publique de simuler l'évolution du reste pour vivre élémentaire de ces familles (revenu disponible moins dépenses de logement) en fonction d'hypothèses sur le prix des loyers et sur l'évolution des aides au logement (notamment APL). On rappelle que les dépenses consacrées à l'usage courant du logement représentent environ 70 % des dépenses pré-engagées ou contraintes des ménages pauvres, proportion qui a enregistré la plus forte hausse comparativement à d'autres catégories de ménages²⁶. Les résultats issus du rapport Onpes 2017-2018 *Mal-logement, mal-logés* révèlent que c'est dans le bas de l'échelle de la distribution des niveaux de vie que le taux d'effort logement a le plus augmenté.

Comme chaque année, le Secours catholique devrait publier fin 2020 son prochain rapport sur *l'état de la pauvreté en France* à partir des statistiques d'accueil 2019. Il est d'autant plus attendu qu'au regard du nombre important des effectifs accueillis en son sein et de leur revenu les informations statistiques délivrées peuvent être considérées comme assez représentatives des populations en situation d'extrême pauvreté (au seuil à 40 %) et de grande pauvreté (au seuil à 50%) sachant que la statistique publique cherche à mieux couvrir cette population dans ses enquêtes en population générale). **Le rapport dans son édition 2020 ne pourra pas nous éclairer sur la situation immédiatement postérieure à la crise sanitaire et économique que nous traversons, puisqu'il traitera de la situation sociale en 2019, mais il permettra de dresser un état des lieux de la grande pauvreté à la veille de cette crise.** Généralement ce rapport comporte des statistiques sur l'évolution de l'intensité de la pauvreté des ménages rencontrés au Secours Catholique (aux seuils de pauvreté à 60 %, 50 % et à 40 %). Une hausse de ces indicateurs en 2019 témoignerait d'ores et déjà d'une aggravation des situations d'extrême pauvreté et inévitablement de restrictions de consommation subies par les personnes accueillies par l'Institution. Par ailleurs, le rapport statistique à venir comportera une étude visant à mettre en regard les budgets des familles accueillies avec les budgets de référence de six configurations familiales publiés par

²⁴ Rapport 2019-2020 de l'Onpes sur les Budgets de référence, à paraître. Voir aussi Lelièvre M. et Vignon J., 2020 « Les budgets de référence, ou la pauvreté vécue comme un manque », Revue de droit sanitaire et social, Dalloz, mars-avril.

²⁵ Selon la DREES, en 2017, pour les ménages dont le niveau de vie est inférieur au premier décile (D1) de la distribution des niveaux de vie en France métropolitaine, les prestations sociales (prestations familiales, allocations logement, minima sociaux, prime d'activité, garantie jeunes) représentent la moitié de leur revenu disponible.

²⁶ Voir (Lelièvre et Rémila, 2018) déjà cité.

l'Onpes²⁷. Ces derniers correspondent aux « *revenus minimums décents dont il faut disposer pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne et pour participer pleinement à la vie sociale aujourd'hui* ». La distance entre les deux budgets (budgets de références – budget de la configuration familiale accueillie par le Secours catholique) correspond à ce qu'il manquerait pour vivre décentement. Cette étude devrait avoir une dimension territoriale telle que déclinée dans les travaux de l'Onpes (budgets de référence en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris).

Proposition n° 4 : Après avoir échangé avec la statistique publique dans le cadre du groupe de travail et du comité scientifique, un courrier de la Présidente du CNLE pourrait être adressé à l'Insee ou la DREES pour réaliser un travail de simulation de l'évolution du reste pour vivre élémentaire des ménages dont les ressources n'excèdent pas les deux premiers déciles de la distribution des niveaux de vie. La méthodologie et les hypothèses pourront être précisées avec les équipes en charge de la microsimulation. A noter qu'on actualise généralement le prix des loyers à partir de l'enquête Logement de l'Insee (ENL). Or, l'enquête Logement est une enquête apériodique et en conséquence les données ne sont pas mises à jour tous les ans. On s'assurera auprès de l'Insee que le projet de l'ENL 2020 sera disponible (la collecte devait démarrer en septembre 2019).

S'agissant des tensions financières liées au logement, le comité scientifique pourrait également approcher le service des études de l'Union social pour l'habitat (USH) pour savoir si des remontées d'informations concernant d'éventuels impayés de loyers ont été (ou vont être) réalisées. L'Agence nationale pour l'Information sur le Logement²⁸ (Anil) pourrait être consultée également pour l'évolution de l'activité précontentieuse et contentieuse en amont de la procédure d'expulsion locative. Il s'agira de savoir si les dispositifs de prévention existant, tels que les aides financières prévues par le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ou l'échelonnement du remboursement de la dette auprès du bailleur, ont été mobilisés. Le comité scientifique pourrait saisir aussi le pôle national de prévention des expulsions locatives, créé au sein de la Dihal en 2016 et le Ministère du Logement (DHUP) pour avoir des informations via l'application Exploc²⁹ (logiciel de suivi et de gestion des procédures d'expulsions).

De même le comité scientifique s'informerait-il auprès du service des études et des statistiques du Ministère de la Justice pour le suivi de l'évolution du nombre d'assignations en justice pour défaut de paiement du loyer ou de charges.

Proposition n°5 : plus généralement, il conviendra de prendre l'attache de l'UNCCAS et/ou de certains grands CCAS, comme le CASVP, pour savoir si des premières synthèses ont été réalisées à partir de remontées d'informations sur les demandes d'aides d'urgence. Outre leur rôle d'accès aux droits, les CCAS et CIAS disposent au travers de leur politique d'aides facultatives et de secours d'un levier majeur pour répondre aux besoins essentiels des personnes les plus démunies. Ils remplissent la fonction essentielle de premier accueil pour orienter et accompagner ces publics,

²⁷ Rapport 2019-2020 de l'Onpes sur les Budgets de référence, à paraître.

²⁸ Dans les travaux conduits par l'Onpes sur le mal-logement, l'Adil est apparu comme un acteur majeur de la prévention tant par son activité de conseil auprès des locataires et des bailleurs privés confrontés à une situation d'impayés, qu'au regard de l'information juridique qu'elle diffuse auprès des travailleurs sociaux sur les procédures de traitement de l'impayé de loyer.

²⁹ Exploc est une application de gestion de la prévention et de la procédure des expulsions locatives qui couvre l'ensemble de la procédure, de la phase en amont de détection d'un locataire en difficulté jusqu'au terme de la procédure. Elle a été conçue en co maîtrise d'ouvrage du Ministère du Logement (DHUP) et du Ministère de l'Intérieur (DMAT). L'article 152 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'Égalité et la Citoyenneté rend obligatoire à terme la dématérialisation via EXPLOC de l'ensemble des signalements et saisines parvenant au Préfet et à la CCAPEX en provenance des huissiers et des bailleurs personnes morales en amont de l'assignation.

fonction qui n'a cessé de monter en charge dans un contexte où les démarches se complexifient et se dématérialisent³⁰.

Proposition n°6 - Vigilance et observation à l'échelle locale : prendre l'attache des observatoires régionaux. Le groupe de travail devra conduire une réflexion approfondie pour suivre au plus près les effets de la crise sur les populations vulnérables au plan territorial.

2.2 - Impacts spécifiques sur les familles modestes non pauvres des 3^{ème} et 4^{ème} déciles : la crainte d'un décrochage des classes populaires

Enjeux : paupérisation des classes populaires et de la petite classe moyenne ; perte d'adhésion de ces populations au système de protection sociale et de la solidarité nationale ; risque d'effritement de la cohésion sociale et de « rancœur sociale » ; plus globalement, risque de non soutenabilité sociale pour l'ensemble de la société française.

Dans ce contexte si particulier, au regard de l'ampleur de la récession économique à venir et de ses retombées sociales défavorables, la question d'une recomposition des effectifs pauvres, accompagnée de l'émergence de nouveaux publics, peut se poser.

Il ne faut pas oublier que le Secours catholique pointait déjà dans son dernier rapport (édition 2019, page 38) une tendance inquiétante : une part grandissante de ménages dont le niveau de vie se situe au-dessus du niveau médian [des personnes accueillies], se trouve en fragilité et sollicite l'aide du Secours Catholique. Les dépenses de logement trop élevées, l'existence d'impayés comptent parmi les difficultés les plus fréquemment rencontrées par ces ménages. Il s'agit de ménages dont les ressources avoisinent le seuil de pauvreté à 60 %, voire le dépassent.

Pour les familles non pauvres mais dont le niveau de vie reste modeste, en particulier d'âge actif, l'impact principal de la crise sanitaire provient de l'altération des revenus du travail. Pour mémoire, les revenus du travail entrent à hauteur de 58 % du revenu disponible des ménages positionnés entre le 3^{ème} et 4^{ème} décile de niveau de vie. Pour avoir une idée de la baisse relative de leurs ressources en 2020, on devrait faire appel à des simulations sur cas-types en utilisant les modèles dont disposent la statistique publique. Il s'agirait alors de croiser des situations familiales avec des hypothèses sur l'impact du chômage partiel et de la baisse des revenus du travail non salarié. Ce d'autant que le chômage partiel concerne davantage les plus petites d'entreprises³¹ et des secteurs d'activité³² où ces catégories sociales sont surreprésentées, y compris certains bénéficiaires de la prime d'activité³³. On rappelle que s'agissant de ces derniers, la moitié d'entre eux travaillent à temps partiel.

Proposition n°7 : Après avoir échangé avec la statistique publique dans le cadre du groupe de travail et du comité scientifique, la présidente du CNLE adressera un courrier à l'Insee, ou à la DREES, pour réaliser ce travail qui pourra être précisé avec les équipes en charge de la microsimulation.

³⁰ Selon l'UNCCAS, 89 % des CCAS/CIAS se disent impactés par la fermeture des guichets ou la dématérialisation des services publics (Enquête conduite en 2018).

³¹ Les entreprises de moins de 20 salariés représentent 40% des demandes de chômage partiel au 14 avril 2020.

³² Les secteurs du commerce et de la réparation automobile, de l'hôtellerie-restauration, du bâtiment concentrent environ 51% des demandes de chômage partiel au 14 avril 2020.

³³ Les employés et les ouvriers non qualifiés sont très largement surreprésentés parmi les bénéficiaires de la prime d'activité en emploi, au détriment des professions intermédiaires et (surtout) des cadres. Les bénéficiaires de la prime d'activité en emploi sont majoritairement employés, comme le reste de la population générale, par des entreprises privées ou des associations. Ils sont plus nombreux à travailler dans le commerce, les transports, l'hébergement et la restauration (Rapport d'évaluation de la prime d'activité, DGCS, 2017).

Proposition n° 8 : La présidente du CNLE s'adressera à l'UNCCAS et aux têtes de réseaux associatives pour savoir si elles observent une augmentation de la fréquentation de leurs permanences sociales par ces catégories modestes non pauvres. Si elles ne l'ont pas déjà fait, des remontées d'informations de type « enquête Flash » pourraient être envisagées pour observer ce phénomène.

2.3 – Des questions sur l'insertion des jeunes : la crainte que suscite un mauvais départ dans la carrière et son impact sur leurs trajectoires professionnelles futures

Il convient d'exercer une vigilance accrue sur l'insertion professionnelle de la population des jeunes (18 à 24 ans) et des jeunes adultes (25 à 34 ans) car elle est particulièrement influencée par les mouvements de la conjoncture et les mutations à long terme sur le marché du travail.

Quelque soient les caractéristiques socio-professionnelles des jeunes, on sait depuis une quinzaine d'années que leur insertion professionnelle est désormais plus longue³⁴, que leur trajectoire d'emploi est plus sensible qu'auparavant au point de départ de la carrière et que leur taux d'emploi surrégagit aux évolutions conjoncturelles³⁵. La surréaction de l'emploi des jeunes au cycle économique est en partie imputable à la diffusion générationnelle de l'emploi temporaire et précaire. L'embauche des jeunes a été très tôt un vecteur des transformations des normes d'emploi, via la diffusion des contrats temporaires, facteur lui-même de la volatilité de l'emploi. Toutefois, la sensibilité aux conditions d'insertion au cycle économique dépend du niveau de diplôme (les plus diplômés apparaissent relativement protégés des aléas conjoncturels).

Si le début de carrière des jeunes est de plus en plus difficile³⁶, qu'ils soient diplômés ou non, les constats traduisent des risques croissants de mise à l'écart de l'emploi des moins qualifiés, et particulièrement de ceux dépourvus de diplôme au sein d'une population de plus en plus diplômée.

Particulièrement exposés au chômage, et n'ayant pas toujours travaillé suffisamment longtemps pour percevoir une indemnisation de l'assurance chômage ou pour en bénéficier sur une longue période, les jeunes adultes (25-34 ans) basculent plus rapidement au RSA socle après une perte d'emploi, sachant qu'ils peuvent moins fréquemment compter sur les ressources d'un conjoint, car ils vivent moins souvent en couple. L'évolution des allocataires du RSA socle aux âges plus jeunes et intermédiaires (25-49 ans) est en partie guidée par les fluctuations de la conjoncture économique et du marché du travail, avec des amplitudes plus prononcées pour les 25-34 ans. C'est ce qui a été observé lors de la crise de 2008 avec pour cette catégorie d'âge.

Proposition n°9 : Le comité scientifique du CNLE sera particulièrement vigilant sur l'évolution de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, notamment peu ou pas diplômés. La vigilance s'exercera sur le suivi du chômage des jeunes (disponibles rapidement), l'accès à leurs droits (disponibles rapidement s'agissant du RSA ou de la prime d'activité, plus tardivement pour le fonds d'aide aux jeunes³⁷). **Les statistiques pour 2020 sur la situation des jeunes « ni en emploi ni en**

³⁴ Koubi M., 2003, « Les trajectoires professionnelles : une analyse par cohorte », Economie et Statistique, Insee, n°369-370. L'étude sur la période 1967 à 2000 montre que « l'âge du premier emploi a reculé et la durée d'insertion s'est allongée : plus progressive, l'entrée dans la vie active s'effectue par des périodes de travail plus courtes et plus dispersées d'une cohorte à l'autre. Toutefois, la probabilité d'insertion ne diminue pas au fil des cohortes ».

³⁵ Fondeur Y. et Minni C., 2004, « L'emploi des jeunes au cœur des dynamiques de l'emploi », Economie et Statistique, Insee, n°378-379.

³⁶ Epiphane D., Mazari Z. Olaria M., Sulzer E., 2019, « Des débuts de carrière plus chaotiques pour une génération plus diplômée - Les premiers apports du suivi sur 7 ans de la Génération 2010 », Bulletin de Recherche Emploi Formation, Céreq, n°382. « La Génération 2010 apparaît peu favorisée par le contexte économique qui a présidé à ses premières années dans la vie active. Confrontée dès 2012 à la crise des dettes souveraines, elle a dû faire face à une dégradation conjoncturelle durable, suivie d'une légère reprise qui n'a pas permis un rattrapage des niveaux d'avant la crise financière de 2008 et n'a pas redynamisé l'emploi ».

³⁷ La DREES mène auprès des conseils départementaux une enquête bisannuelle sur le fonds d'aide aux jeunes.

études ni en formation » (NEET) et sur les « sortants précoces » du système scolaire, ne seront disponibles qu'en 2022. Il conviendra d'instruire notre capacité à disposer de remontées d'informations plus rapides pour éclairer ce non-recours aux droits à l'éducation et à la formation.

Le CNLE et son comité scientifique consacreront une réunion pour traiter cette question en particulier.

3 – Quels impacts du confinement sanitaire sur les conditions de vie des populations pauvres et modestes ?

Une étude originale de l'Insee³⁸ publiée en juin dernier révèle que les conséquences négatives du confinement lié à l'épidémie de la Covid-19 ont été plus fréquentes pour les personnes aux niveaux de vie les plus faibles, qui ont aussi perçu cette période comme particulièrement pénible.

Parmi l'ensemble des personnes interrogées, 20 % considèrent que la situation financière de leur ménage s'est dégradée au cours de cette période, 72 % qu'elle n'a pas changé et 7 % qu'elle s'est améliorée. Les personnes les plus modestes (deux premiers déciles de niveau de vie) déclarent plus souvent que leur situation financière s'est dégradée (30 % contre 11 % pour celles des deux derniers déciles de niveau de vie). Parmi les personnes en emploi, les indépendants ont deux fois plus souvent rapporté une dégradation de leur revenu que les salariés (42 % contre 22 %).

En effet, le confinement a eu de fortes conséquences sur l'activité professionnelle en lien avec des restrictions d'activité susceptibles de diminuer les revenus des ménages (chômage technique ou partiel ; arrêt de travail pour maladie ou garde d'enfant ; non-renouvellement de contrat). Les personnes en emploi aux revenus modestes ont été les plus affectées : 37 % des personnes dont le niveau de vie se situe parmi les 40 % les plus modestes (quatre premiers déciles) ont été concernées par au moins une de ces restrictions, contre 27 % parmi les 20 % les plus aisées. Ce sont les familles monoparentales qui ont déclaré plus souvent des restrictions d'activité liées à la garde d'enfant (27 % contre 16 % pour le reste de la population). Les ouvriers ont été confrontés à davantage de restrictions d'activité professionnelle que les cadres et professions intermédiaires (respectivement 43 % contre 34 %).

Le confinement s'est fait sentir jusque dans les conditions de travail avec des conséquences différenciées selon le niveau de vie. Globalement, 35 % des personnes en emploi se sont rendues sur leur lieu de travail (plus de 40 % des plus modestes contre 25 % des plus aisés) tandis que 34 % ont télétravaillé (21 % chez les personnes les plus modestes contre 53 % parmi les plus aisés).

Le confinement aura été pénible pour 27 % de la population tandis qu'il n'a pas été ressenti comme tel pour 35 %. Le confinement ne semble donc pas avoir été très pénible pour la population dans son ensemble. Là aussi le niveau de vie reste un facteur discriminant puisque 37 % des personnes les plus modestes (deux premiers déciles) jugent le confinement pénible alors qu'ils sont 17 % à avoir eu cette impression parmi les plus aisées. Cette période a paru particulièrement pénible pour les personnes isolées (31 %), les familles monoparentales (29 %) ou les ménages regroupant plusieurs familles ou générations (30 %) que parmi les couples avec ou sans enfants (24 %).

3.1 – Rendre compte dans l'urgence des effets du confinement sur les familles très pauvres logées ou non en logement ordinaire

On s'intéresse ici au sort réservé aux personnes les plus démunies lors du confinement et du déconfinement, notamment à leurs difficultés matérielles, leurs conditions d'accueil et de prise en charge. La crise sanitaire actuelle a exacerbé les situations déjà précaires, les besoins repérés

³⁸ Albouy V. et Legleye S, 2020, « Conditions de vie pendant le confinement : des écarts selon le niveau de vie et la catégorie socioprofessionnelle », Insee focus, n°197, 19 juin <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4513259#titre-bloc-1>

auparavant. Mais elle en a révélés d'autres ainsi que des dysfonctionnements. Peut-être permettra-t-elle de dévoiler certains phénomènes restés jusqu'ici peu visibles ou parfois hors de portée du travail social ? De cette « expérience radicale » grandeur nature, il est indispensable de tirer les enseignements des problèmes rencontrés pour améliorer les pratiques sociales en matière d'aides de secours, répondre au mieux aux attentes en situation d'urgence sociale en cas de crise majeure et renforcer l'accompagnement des personnes, en temps de crise mais aussi dans la pratique quotidienne.

A brève échéance, il s'est agi alors de procéder par enquêtes spécifiques (de type « enquête Flash ») auprès de grands acteurs sociaux au contact de ces familles pour à la fois éclairer la manière dont ils ont vécu le confinement et leurs difficultés.

Sans plus tarder, la présidente du CNLE a sollicité dès avril 2020 différentes associations pour qu'elles livrent au conseil des récits de confinements, des relevés de difficultés et inquiétudes éprouvés par les personnes très défavorisées durant cette période confinée si particulière. Ces premières livraisons d'informations « à chaud » ont été compilées, puis synthétisées et présentées par Jérôme Vignon, président du comité scientifique du CNLE, lors de la réunion plénière du CNLE du 26 juin 2020³⁹ (Encadré 5). A cette occasion, a été mis en place immédiatement un groupe de travail « Urgence sociale »⁴⁰ avec pour objectif de formuler des propositions au regard des difficultés qu'il a identifiées et pour répondre aux urgences suscitées par la crise en vue surtout du projet de loi de finances (PLF) et du projet de loi de finance de la sécurité sociale (PLFSS) qui seront déposés par le gouvernement au Parlement début octobre.

Cette initiative a été complétée par des sollicitations davantage ciblées sur des thématiques émergentes révélées dans ces relevés d'informations ou ailleurs et par les membres du collège des personnes concernées (5^{ème} collège) dans le cadre notamment de son audition spéciale auquel était consacrée la réunion plénière du CNLE du 11 juin. Ces premiers échanges ont été nourris des retours des membres du collège des personnes concernées sur la base d'un questionnaire en ligne qui leur a été transmis pour témoigner de leurs ressentis sur les effets du confinement et sur les sujets qui leur semblent prioritaire d'aborder dans le cadre de leur mandat.

Encadré 5 : Synthèse des remontées des personnes concernées, personnes ressources et associations suite au confinement

L'essentiel des témoignages recueillis par le CNLE portent sur le mois d'avril, c'est-à-dire au cœur de la période de confinement de la population qui a été mise en place du 17 mars 2020 au 11 mai. Ces récits relèvent de trois sources :

- Des personnes concernées pour la plateforme du conseil national des personnes accueillies et/ou accompagnées (CNPA) et des 13 conseils régionaux des personnes accueillies et/ou accompagnées (CRPA) en trois vagues, animée par l'Armée du Salut et plusieurs associations partenaires.
- Des constats de dysfonctionnements et préconisations, à partir de synthèses réalisées par ATD quart Monde et le Secours catholique début avril.
- Des expériences vécues par les membres du 5^{ème} collège et leurs référents jusqu'au 11 mai

Les remontées d'informations témoignent d'une grande variété de thèmes, d'accents et de situations qui convergent vers un récit... :

Entendre le ressenti dans le confinement

Des remontées d'informations, on retient que des mots reviennent fréquemment avec force : anxiété, solitude, stigmatisation, inutilité La communication publique a été jugée anxiogène et mal relayée. « Beaucoup de personnes concernées étaient avant le confinement en attente, dans un projet ... puis

³⁹ Voir la synthèse réalisée par Jérôme Vignon « En temps de confinement – Aperçu de récits, dysfonctionnements et préconisations du CNLE » datée du 26 juin 2020.

⁴⁰ Le groupe de travail « Urgence sociale » s'est réuni à 5 reprises entre juin et septembre en vue de la constitution d'un projet d'avis et de propositions soumis à l'approbation du CNLE le 25 septembre 2020.

tout s'est arrêté.. ». L'interruption de l'activité associative a été ressentie comme une souffrance. A contrario il a été fait le constat de beaucoup de solidarités, d'entre-aide. Le réseau CRPA a été plébiscité ; pour l'avenir prévoir des réseaux universels d'écoute et de conseil ; des pages Facebook dédiées car il est primordial de maintenir des liens de vie sociale.

Comment protéger sans accentuer les fragilités ?

Les autorisations de sortie mises en place par les pouvoirs publics par voie dématérialisée n'ont pas été accessibles pour tous et parfois sources de stigmatisation. Des chèques alimentaires ont été déployés mais pas pour tous et ont été distribués arbitrairement ou non agréés par les petites structures. Les personnes les plus vulnérables (les populations à la rue ou les personnes âgées isolées) sont restées à la périphérie de la distribution de masques. Il serait souhaitable à l'avenir de structurer un réseau stable de responsables locaux pour l'animation du confinement à l'échelle des municipalités et en lien avec les associations. A signaler comme bonne pratique : le lien municipalité, police, association.

Organiser la continuité de l'essentiel en situation exceptionnelle

De nombreuses dispositions ont été prises au niveau central par les pouvoirs publics, y compris la mise à l'abri exceptionnelle en hôtel et réquisitions diverses. Mais a été signalée une application parfois défaillante et surtout des difficultés à entrer en contact avec les DDCS ou préfectures, contact jugé très inégal, voire inexistant parfois. Les dysfonctionnements les plus graves concernent les migrants réguliers ou non, les jeunes en transition, sortis de prison, CSAPA. Par ailleurs, un chapitre entier serait à écrire pour l'enseignement à distance où se concentrent les attentes et les frustrations des familles concernées.

A l'inverse des trésors d'ingéniosité ont été remarqués dans les structures d'accueil social. Pourrait-il être envisagé un tissage social permanent autour de l'école et des municipalités à l'image d'une réserve civique généralisée ? Internet est perçu comme un service public d'accès minimal universel. Des remontées font état qu'il pourrait être bénéfique pour tous de se servir du temps de latence en hébergement exceptionnel pour préparer la suite.

Décrochage durable : attention danger !

La discontinuité de l'accueil ou de l'accompagnement créée pour les personnes « en transition » une situation de rupture, voire le risque d'un basculement définitif. D'après les récits, la vigilance s'impose s'agissant des sortants de prison non accompagnés ; des mineurs non accompagnés en rupture de l'aide sociale à l'enfance (ASE), des migrants réguliers en rupture de renouvellement d'autorisation, des migrants irréguliers non soignés, des personnes en addiction sortis des Centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA)), des personnes subissant des troubles psychiques non soignés et des jeunes perdus de vue.

Pertes de revenus

Il ressort que plusieurs causes s'additionnent pour entraîner des pertes importantes de ressources en dépit des compensations organisées et de la continuité assurée du versement des prestations sociales. Il a été mentionné que des pertes ont pu conduire à des risques d'émeutes de la faim signalés notamment au début du confinement. Si la revalorisation des minima sociaux est à l'ordre du jour, il se pose dans l'urgence une question de solvabilité ou d'aide exceptionnelle (loyers en retard; traites non honorées ...).

Paroles d'espoir pour l'après

- De grandes attentes à l'égard du CNLE et du Plan national de lutte contre la pauvreté.
- Liberté, égalité, fraternité aux frontons de nos cœurs !
- Repenser notre économie afin qu'il y ait moins de laissés pour compte.
- Une planète pour tous, mais aussi une économie pour tous !
- Il ne faut pas que l'obligation exceptionnelle de travailler plus devienne la norme.
- Changer nos habitudes, nos modes de vie. Arrêter le brouhaha permanent. Ralentir l'activité. Savoir se discipliner.

Extrait de la présentation de Jérôme Vignon, président du comité scientifique du CNLE, à l'occasion de la réunion plénière du CNLE du 26 juin 2020.

Proposition n°10 : Pour enrichir la réflexion afin de tirer enseignement de cette crise majeure, d'apporter des solutions et pérenniser des bonnes pratiques déployées à cette occasion, il convient de poursuivre le travail de compilations de matériaux d'expériences. Au titre de sa mission de vigie sociale, le comité scientifique sera également attentif aux signaux faibles.

Des courriers complémentaires pourraient être adressés notamment :

- A la fédération des banques alimentaires pour connaître l'évolution des livraisons aux lieux de distribution solidaire, mois par mois ou semaine par semaine, en comparaison des chiffres de l'année passée, pour la France entière ou pour quelques grandes villes.

- Au Secours catholique, Secours populaire, Restos du cœur pour connaître l'évolution des conditions d'accueil : dans quelles conditions (horaires d'ouvertures, qualité des contacts), l'activité des lieux d'accueil des familles a-t-elle pu être maintenue ? Une des plus importantes privations qu'ont pu connaître les familles les plus pauvres consiste dans l'interruption des contacts informels avec les accueillants. Lors de leur venue dans les accueils du Secours Catholique, les personnes rencontrées font part de leurs besoins : ces demandes sont parfois précises, financières et liées à la couverture de besoins de base, et d'autres fois plus globales et liées à une demande d'accompagnement social et humain.

- A l'UNCASS pour connaître l'impact sur les activités des CCAS/CIAS des grandes agglomérations de la période de confinement et ce qui est envisagé pour assurer un rattrapage.

- Au Ministère de l'intérieur (OFII) pour connaître les mouvements d'entrée et de sortie dans le système d'hébergement des demandeurs d'asile en comparaison de l'année 2019.

- Au CNOUS-CROUS ou la Croix-Rouge pour caractériser la situation d'urgence (notamment alimentaire⁴¹) des étudiants durant cette crise. On sait qu'un nombre conséquent d'étudiants ont été identifiés dans le besoin et accompagnés par diverses aides distribuées par le Crous. Il semblerait que les demandes ne faiblissent pas avec le déconfinement et concernent même une nouvelle population d'étudiants inconnue des universités.

Proposition n°11 : La directrice des études et de la prospective du conseil départemental de Seine-Saint-Denis nous a informés que pendant la crise ce département a mis en place une vaste opération d'appels où 330 agents volontaires du département ont contacté les usagers les plus fragiles (connus des services). Les "traces écrites" qu'a générées cette une plateforme d'appels (*sur 45 900 appels, 1 200 formulaires et 22 400 conversations où les agents écrivaient presque à chaque fois un bref commentaire dans un encadré pour décrire la conversation*) constituent un témoignage riche et concret des grandes difficultés des personnes pauvres face à la crise du coronavirus mais aussi des réseaux d'entraide, de voisinage et générationnel. La directrice des études souhaiterait exploiter ce matériau pour des projets d'études dans le cadre d'un partenariat auquel pourrait être convié des chercheurs du CNLE et son comité scientifique.

3.2 - Impact du confinement pour les enfants vivant dans des familles mal logées

L'étude inédite de l'Insee sur les retombées du confinement sur les conditions de vie des personnes montre que la prise en charge des enfants a été davantage assurée par les femmes : globalement,

⁴¹ 700 demandes d'aides alimentaires, par exemple, à l'Université Paris 8 ont été enregistrées durant la période de confinement suite à la fermeture des cantines dans les CROUS. Plus de 2 000 étudiants ont été identifiés dans le besoin par l'Université de Lille, chiffre en augmentation durant le déconfinement.

83 % des femmes vivant avec des enfants y ont consacré plus de 4 heures par jour (57 % des hommes) et 6 % entre 2 et 4 heures par jour (19 % des hommes).

35 % des personnes ayant des enfants ont eu des difficultés pour assurer le suivi scolaire. Ces difficultés sont mentionnées bien plus fréquemment par les plus modestes : la moitié des personnes des deux premiers déciles de niveau de vie contre un quart de celles des deux derniers déciles. Elles sont plus souvent rapportées par les femmes (41 % contre 28 % des hommes), notamment par celles en emploi (38 % des femmes en emploi rapportent cette difficulté contre 29 % des hommes) et les familles monoparentales (48 % contre 34 % pour les autres configurations de ménages).

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) avait signalé la corrélation entre échec scolaire et mauvaises conditions d'habitat dans le cadre de ses travaux sur le mal-logement que subissent plus fréquemment les populations défavorisées. Cette corrélation s'applique aux circonstances actuelles avec plus de force avec la mise en œuvre du téléenseignement qui a révélé les risques associés au confinement sur les plus vulnérables. Les statistiques démographiques disponibles permettent de connaître le nombre d'enfants d'âge scolaire vivant dans les zones urbaines et rurales prioritaires. La carte de ces zones pour chaque académie et les données quantitatives sur le nombre de jeunes concernés donnent une idée de l'effort supplémentaire de rattrapage qui devrait être consenti par les éducateurs de l'Education nationale pour éviter un retard cumulatif supplémentaire pour ces jeunes.

Proposition n°12 : le comité scientifique, après avoir échangé au sein de son groupe de travail, pourrait prendre l'attache de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du Ministère de l'Education nationale pour engager ce travail.

Conclusions

Les recommandations qui précèdent ont pour but de mobiliser rapidement trois sources d'informations susceptibles de donner une première mesure des impacts de la crise sanitaire, dans l'immédiat et dans la durée de son prolongement : sources associatives à dominante qualitative ; établissements publics qui collectent accessoirement des données liées à leurs activités administratives ; statistique publique (notamment Insee, DREES).

Elles sont d'abord destinées à être soumises à l'appréciation du comité scientifique du CNLE qui souhaitera sans doute les approfondir ou les compléter. Tenant compte de ces échanges, un groupe de travail dédié en son sein devra approfondir les diverses préconisations. Etant donné l'urgence de certaines d'entre elles, Le CNLE pourra se saisir sous une forme appropriée de leur mise en œuvre, en concertation avec les acteurs publics et associatifs concernés afin de procéder à la collecte des informations requises par ces préconisations.

Le groupe de travail pourra proposer un tableau de bord pour la présentation des informations qui devraient être collectées sur une base régulière dans le but de suivre l'évolution de l'impact de la crise sanitaire sur la situation des personnes pauvres et modestes.