

**HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITES ACTIVES
CONTRE LA PAUVRETE**

RAPPORT AU PARLEMENT

**SUIVI DE L'OBJECTIF DE BAISSE D'UN TIERS
DE LA PAUVRETE EN CINQ ANS**

Octobre 2009

PARTIE 1

L'EVOLUTION RECENTE DE LA PAUVRETE EN FRANCE ET EN EUROPE

Le 17 octobre 2007, à l'occasion du vingtième anniversaire de la journée mondiale du refus de la misère, le Président de la République a annoncé son objectif de réduire d'un tiers la pauvreté en cinq ans. Il soulignait alors l'importance de la démarche : « *J'ai voulu que cet enjeu social, trop longtemps négligé, devienne un enjeu politique. J'ai voulu fixer un objectif, car cela va nous forcer à le suivre. J'ai voulu nous mettre le dos au mur pour rendre des comptes aux Français. Cela va nous obliger à voir au grand jour où la pauvreté sévit le plus, dans quelles tranches d'âges, dans quelles catégories. Cela va nous forcer à révéler les mécanismes qui créent la pauvreté, pour mettre en place ceux qui la combattent* ».

L'ambition de la première partie de ce rapport est de décrire, conformément au vœu du Président de la République, l'évolution de la pauvreté au cours de la période récente (depuis 2000). Le tableau de bord de suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté, qui a fait l'objet d'une construction partenariale, constitue à cet effet un outil particulièrement adapté : il vise à suivre l'évolution de la pauvreté dans toute sa complexité. Plusieurs dimensions complémentaires de l'évolution récente de la pauvreté y sont explorées : son extension, son intensification, son caractère réversible mais également son évolution qualitative, la composition de la population des personnes pauvres pouvant évoluer. Au-delà du simple constat porté sur la pauvreté, le tableau de bord permet d'apporter des pistes d'explications aux évolutions observées.

En sus de sa vocation descriptive, le tableau de bord a pour objectif principal de mesurer dans quelle proportion l'objectif de réduction de la pauvreté est en passe d'être atteint. Toutefois, les dernières valeurs connues d'une grande partie des indicateurs du tableau de bord, dont celle de l'indicateur principal, remontent à 2007. Il n'est de ce fait pas possible cette année de mesurer le degré d'atteinte de l'objectif de pauvreté en se basant sur le tableau de bord.

C'est pourquoi ce rapport présente les résultats d'un travail, à ce stade exploratoire, mené par la Drees, qui permet d'appréhender l'évolution de la pauvreté monétaire entre 2007 et 2009. En complément de ce travail, le Gouvernement a souhaité mettre en place un système de veille sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale : il permet d'ores et déjà de tirer de premiers enseignements, non quantifiables, de l'impact de la crise sur la pauvreté.

Enfin, cette première partie s'achève par une sous-partie consacrée à la mesure de la pauvreté et la fixation d'objectifs de réduction de celle-ci dans le cadre européen. Elle rappelle que le Royaume-Uni, en 1999, s'est fixé des objectifs d'éradication de la pauvreté des enfants sur une période de 20 ans, avec des objectifs intermédiaires quinquennaux. Cette démarche a été formalisée et fait l'objet d'une évaluation régulière. Ainsi, un bilan a été fait au bout de cinq ans et a montré qu'un bout du chemin avait été accompli.

A. Le tableau de bord annuel de suivi de l'engagement de réduction de la pauvreté

Concevoir des politiques de lutte contre la pauvreté efficaces implique de remplir deux conditions :

- La première consiste à fixer des objectifs clairs sur les résultats à atteindre dans ce domaine, ce qui permet de déterminer les leviers adaptés en matière d'action publique pour y parvenir.
- La deuxième condition revient à mettre en place un outil de suivi permanent pour mesurer l'évolution de la pauvreté, ce qui permet de vérifier, année après année, que ces leviers sont suffisants et demeurent pertinents.

Pour que ce processus joue pleinement son rôle, objectifs et outils de suivi doivent faire consensus auprès de l'ensemble des acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté tels que les associations travaillant au quotidien avec les plus démunis, les partenaires sociaux ou les comités d'usagers.

Le tableau de bord présenté ici, dont la liste des indicateurs a été fixée par le décret n° 2009-554 du 20 mai 2009 relatif à la mesure de la pauvreté, répond à cette volonté de suivre au cours des cinq prochaines années l'évolution de la pauvreté. Il a été élaboré grâce à une phase de concertation de plusieurs mois. Le tableau de bord s'appuie en premier lieu sur les travaux du groupe « définition d'objectifs chiffrés de la pauvreté » animé par la Direction Générale de l'Action Sociale. Ce groupe s'est constitué suite à une demande du Comité Interministériel de lutte contre l'exclusion d'avril 2006, et était composé de représentants des différents services de l'Etat concernés (DGAS, DSS, DREES, DGUHC, DGTPE, DGEFP), de l'ONPES et de membres du CNLE. Au cours du dernier trimestre 2007, des réunions thématiques ont été organisées, comprenant une séquence d'auditions d'experts suivie d'un débat et d'une proposition d'objectifs prioritaires. La liste des thématiques traitées reprend les droits fondamentaux : pauvreté monétaire, emploi, logement, santé, exclusion financière, pauvreté des enfants et éducation. Une séance a été consacrée aux expériences européennes de fixation d'objectif et d'indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale.

Le tableau de bord issu des travaux du groupe a ensuite été discuté au cours du premier semestre 2008 avec les principales associations de lutte contre la pauvreté et les partenaires sociaux. Il a été publié pour la première fois lors de la journée mondiale du refus de la misère, le 17 octobre 2008. Il sera désormais rendu public chaque année au sein du présent rapport.

Tableau synthétique de suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en 5 ans

Objectif	Intitulé de l'indicateur	Dernière valeur connue	Dernière tendance d'évolution connue	Cible à atteindre 2007-2012
Lutter contre la pauvreté monétaire et les inégalités	<ul style="list-style-type: none"> - taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps avec un seuil initial en 2006 fixé à 60% du revenu médian équivalent (1) - taux de pauvreté monétaire au seuil de 60% du revenu médian équivalent (2) <ul style="list-style-type: none"> - au seuil de 50 % (2) - au seuil de 40 % (2) - intensité de la pauvreté monétaire (3) - taux de persistance de la pauvreté monétaire (4) - part des dépenses préengagées dans le revenu des ménages du 1^{er} quintile de niveau de vie (5) 	<ul style="list-style-type: none"> - 2007 : 12,5% - 2007 : 13,4% - 2007 : 7,2% - 2007 : 3,1% - 2007 : 18,2% - 2000 : 9% - 2005 : 53% 	<ul style="list-style-type: none"> - 2002-2005 : -4% - 2006-2007 : -5% - 2002-2005 : stable - 2006-2007 : +2% - 2002-2005 : +7% - 2006-2007 : + 3% - 2002-2005 : +14% - 2006-2007 : stable - 2002-2005 : + 12% - 2006-2007 : +1% - 1997-2000 : stable - 2001-2005 : +18% 	<i>baisse d'un tiers en 5 ans</i> baisse de 15% baisse de 5% stabilité
Lutter contre le cumul des difficultés	- taux de difficultés de conditions de vie (6)	- 2007 : 12,2%	- 2004-2007 : -17% - 2006-2007 : -4%	baisse de 15%
Lutter contre la pauvreté des enfants	<ul style="list-style-type: none"> - taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps (seuil 2006) des moins de 18 ans (7) - taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60% du revenu médian équivalent des moins de 18 ans - écart entre la proportion d'adolescents ayant au moins deux dents cariées non soignées selon les catégories sociales (8) 	<ul style="list-style-type: none"> - 2007 : 16,7% - 2007 : 17,9% - 2004 : + 4,1 pts 	<ul style="list-style-type: none"> - 2002-2005 : -2% - 2006-2007 : -6% - 2002-2005 : +3% - 2006-2007 : + 1% 	<i>baisse d'un tiers</i> baisse de 15%
Lutter contre la pauvreté des jeunes	<ul style="list-style-type: none"> - taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps (seuil 2006) des 18-24 ans (9) - taux de pauvreté monétaire des 18-24 ans au seuil de 60% du revenu médian équivalent 	<ul style="list-style-type: none"> - 2007 : 20,8% - 2007 : 22,1% 	<ul style="list-style-type: none"> - 2002-2005 : +4% - 2006-2007 : stable - 2002-2005 : +9% - 2006-2007 : +6% 	<i>baisse d'un tiers</i> baisse de 15%
Lutter contre la pauvreté des personnes âgées	<ul style="list-style-type: none"> - taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps (seuil 2006) des 65 ans et plus (9) - taux de pauvreté monétaire relatif des 65 ans et plus au seuil de 60% du revenu médian équivalent - taux de pauvreté monétaire des femmes de 75 ans et plus au seuil de 60% du revenu médian équivalent (10) 	<ul style="list-style-type: none"> - 2007 : 9,2% - 2007 : 10,2% - 2007 : 13,4% 	<ul style="list-style-type: none"> - 2002-2005 : - 19% - 2006-2007 : - 7% - 2002-2005 : - 11% - 2006-2007 : +3% - 2002-2005 : -6% - 2006-2007 : stable 	<i>baisse d'un tiers</i> baisse de 15%
Lutter contre la pauvreté en emploi	<ul style="list-style-type: none"> - taux de travailleurs pauvres (11) - part des personnes en sous-emploi dans l'emploi (12) - nombre moyen de semaines rémunérées dans l'année (13) 	<ul style="list-style-type: none"> - 2006 : 6,4% - 2008 : 4,8% - 2007 : 43,4% 	<ul style="list-style-type: none"> - 2003-2006 : +21% - rupture de série - 2002-2007 : stable 	baisse de 20%

Guide de lecture : Les indicateurs sont classés en onze catégories qui renvoient aux objectifs recherchés. Les indicateurs principaux apparaissent en caractère gras et sont associés à une cible à atteindre à 5 ans ; les autres sont des indicateurs complémentaires. Ils sont assortis des derniers chiffres connus (en effectif ou en taux) et des tendances récentes d'évolution.

Objectif	Intitulé de l'indicateur	Dernière valeur connue	Dernière tendance d'évolution connue	Cible à atteindre 2007-2012
Favoriser l'accès à l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> - proportion de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé (14) - taux d'emploi standardisé des 55-59 ans (15) - taux d'emploi standardisé des 60-64 ans (15) - part de jeunes en emploi ou en formation (16) - taux d'activité des femmes (15-64 ans) (17) 	<ul style="list-style-type: none"> - 2008 : 9,4% - 2008 : 60,1% - 2008 : 18,7% - 2008 : 89,1% - 2008 : 65,5% 	<ul style="list-style-type: none"> - 2003-2008 : - 5% - 2006-2008 : -7% - 2003-2008 : + 7% - 2006-2008 : +3% - 2003-2008 : + 16% - 2006-2008 : +12% - 2003-2008 : stable - 2006-2008 : stable - 2003-2008 : +2% - 2006-2008 : +1% 	baisse de 10%
Favoriser l'accès et le maintien dans le logement	<ul style="list-style-type: none"> - part de personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation « droit au logement opposable » et n'ayant pas refusé l'offre - part des demandes de logement social non satisfaites après un an parmi les ménages à bas niveaux de vie (18) - taux d'effort médian en matière de logement des bénéficiaires de l'allocation logement par quartile de revenus (19) 	<ul style="list-style-type: none"> décembre 2008 : 33 % - 2006 : 47,1% - 2008 : 25% 	<ul style="list-style-type: none"> Nouvel indicateur -1996-2002 : légère baisse - 2003-2008 : +10% - 2006-2008 : +2% 	100% stabilité
Favoriser l'accès à l'éducation et à la formation	<ul style="list-style-type: none"> - taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études (20) - écart du taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études selon les catégories sociales (21) - part d'élèves de CM2 maîtrisant les connaissances de base (22) - part des jeunes en difficulté de lecture (23) - indicateur d'accès à la formation continue (24) 	<ul style="list-style-type: none"> - 2008 : 12% - 2008 : + 13 points - 2009 : 84,3% - 2008 : 11,8% - 2008 : 5,7% 	<ul style="list-style-type: none"> - 2004-2008 : stable - 2006-2008 : stable - évolution non significative - évolution non significative - 2004-2008 : +7%¹ - 2006-2008 : stable - 2003-2008 : stable - 2006-2008 : -3% 	baisse de 5%
Favoriser l'égalité d'accès aux soins	<ul style="list-style-type: none"> - écart du taux de renoncement aux soins pour des raisons financières des bénéficiaires de couverture maladie universelle complémentaire et des bénéficiaires de complémentaire santé privée (25) - taux d'effort des ménages du premier décile de revenu pour les dépenses de santé restant à leur charge après remboursement des organismes d'assurance maladie complémentaire (26) - part de bénéficiaires de la couverture maladie universelle parmi les bilans de santé gratuits 	<ul style="list-style-type: none"> - 2006 : + 6,5 points - 2006 : 3,6% - 2006-2007 : 5% 	<ul style="list-style-type: none"> - 2004-2006 : +8% - 2004-2006 : stable 	baisse de 10%
Lutter contre l'exclusion bancaire	<ul style="list-style-type: none"> - nombre de ménages surendettés (27) - part des redépôts (28) - taux de bancarisation (29) 	<ul style="list-style-type: none"> - 2008 : 159 967 - 2008 : 38,7% - 2004 : 99% 	<ul style="list-style-type: none"> - 2003-2008 : +11% - 2006-2008 : +1% - 2004-2008 : +20% - 2006-2008 : +6% 	stabilité

¹ à interpréter avec précaution.

Guide de lecture : Les indicateurs sont classés en onze catégories qui renvoient aux objectifs recherchés. Les indicateurs principaux apparaissent en caractère gras et sont associés à une cible à atteindre à 5 ans ; les autres sont des indicateurs complémentaires. Ils sont assortis des derniers chiffres connus (en effectif ou en taux) et des tendances récentes d'évolution.

1. L'indicateur principal, le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps baisse en 2007

En 2006, le niveau de vie² médian en France métropolitaine est de 1460 € mensuels : il est calculé de telle sorte que 50 % des ménages ont un niveau de vie inférieur et 50 % des ménages ont un niveau de vie supérieur. Le seuil de pauvreté est fixé, selon une convention usuelle, à 60% du niveau de vie médian : il vaut donc 876 euros par mois en 2006. 13,1% des Français ont un niveau de vie inférieur à ce seuil en 2006. Ainsi, selon cette définition, les personnes vivant seules et disposant d'un revenu net, après transferts sociaux, de 876 € par mois ou moins, sont considérées comme pauvres. Le seuil de revenus correspondant est de 1314 € pour un couple sans enfant, de 1577 € pour un couple avec un enfant de moins de 14 ans, de 1840 € pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans, et de 1139 € pour un parent isolé avec un enfant de moins de 14 ans³.

L'indicateur principal retenu pour mesurer la réduction de la pauvreté de 2007 à 2012 est le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps, en prenant comme année de référence l'année 2006. Il consiste à mesurer la part des ménages dont le niveau de vie est, une année donnée (par exemple 2007 ou 2012), inférieur au seuil de pauvreté calculé en 2006 et revalorisé chaque année de l'inflation.

Par exemple, en 2007, le seuil de pauvreté ancré dans le temps est de 876 € (seuil de 2006) relevé de l'inflation de 1,6 % intervenue entre 2006 et 2007, soit 890 euros. Selon cette définition, la proportion de personnes pauvres dans la population est en 2007 de 12,5 % : elle est donc inférieure d'environ 0,6 point de pourcentage et de 5 % à celle observée en 2006 (13,1 %).

Sur les années antérieures, l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps est orienté à la baisse. En prenant comme année de référence l'année 1997, il a connu une diminution rapide de 40% sur la période de 1997 à 2002 (passant de 13,4% à 8,1%), dans un contexte de forte croissance économique. Puis, de 2002 à 2005, dans un contexte de retournement conjoncturel, le taux de pauvreté ancré dans le temps sur trois ans a baissé dans des proportions beaucoup plus modestes (-4% environ).

² Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (uc). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Les unités de consommation sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 uc au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 uc aux enfants de moins de 14 ans.

³ Ces seuils de ressources mensuelles sont obtenus en multipliant le niveau de vie de 876 € par le nombre d'unités de consommation du ménage.

Les autres indicateurs retenus dans le tableau de bord apportent un éclairage complémentaire à celui apporté par l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps. Sans prétendre à l'exhaustivité, ils permettent d'aborder la pauvreté dans sa complexité. Sans infirmer la tendance observée, l'examen des autres indicateurs révèle une situation plus nuancée que ne le laisse présager l'indicateur ancré dans le temps.

2. L'indicateur de pauvreté monétaire au seuil usuel de 60 % est globalement stable entre 2002 et 2007, avec une légère hausse entre 2006 et 2007, tandis que l'intensité de la pauvreté a augmenté entre 2002 et 2005, avant de marquer le pas de 2005 à 2007

Le taux de pauvreté monétaire relatif⁴ au seuil de 60% apporte un éclairage supplémentaire. Selon cet indicateur, le seuil de pauvreté est recalculé chaque année comme étant égal à 60 % de la médiane des niveaux de vie des ménages. En 2007, le seuil de pauvreté est ainsi de 910 € mensuels.

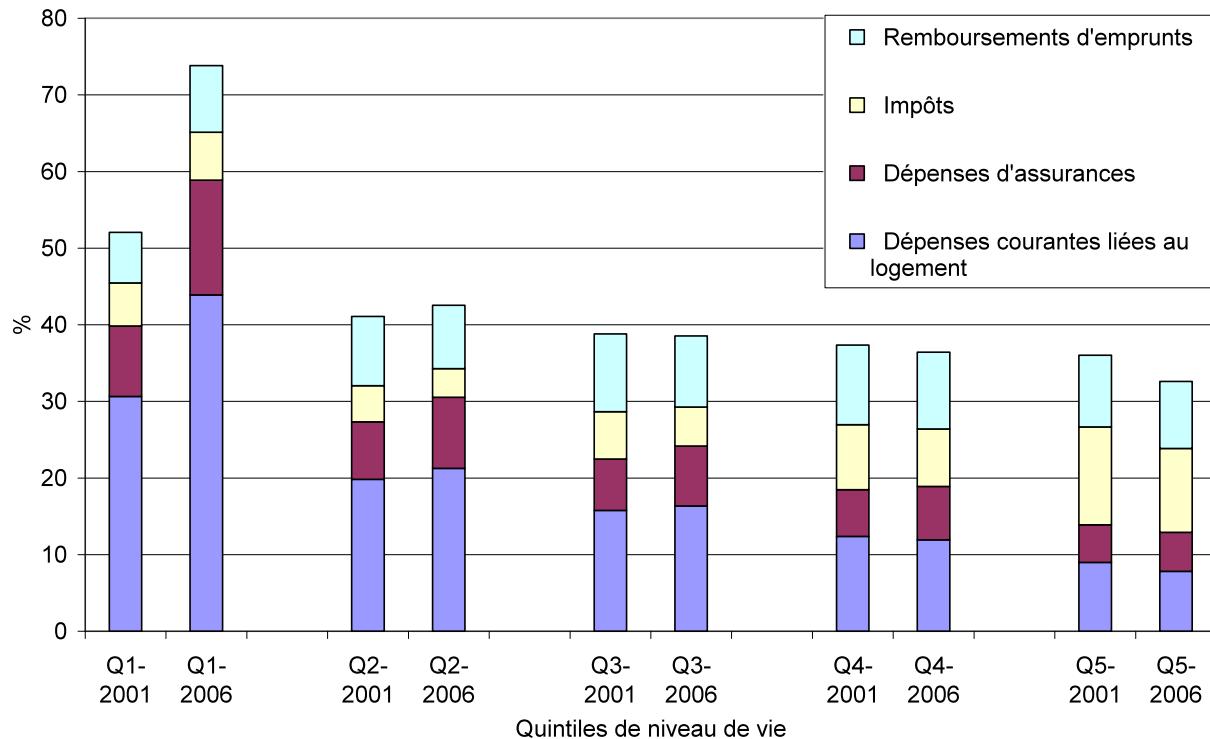
Après s'être inscrit sur une tendance baissière de 1997 à 2002 (-9%), puis s'être stabilisé jusqu'en 2006, il a augmenté de 2 % entre 2006 et 2007, soit +0,3 point. Ce qui porte à environ 8 millions le nombre de personnes qui vivent en dessous de ce seuil de pauvreté (910 euros mensuels en 2007), soit 13,4% de la population de France métropolitaine. L'Insee rappelle toutefois que l'évolution constatée de ce taux de pauvreté entre 2006 et 2007 n'est pas statistiquement significative car la variation annuelle enregistrée (+0,3 point) est inférieure à la marge d'incertitude qui affecte toute grandeur statistique calculée à partir d'une enquête par sondage (+/- 0,5 point pour le seuil à 60%). De ce fait, les évolutions d'une année sur l'autre doivent être interprétées avec prudence. Si la hausse du taux de pauvreté monétaire relatif devait se confirmer, l'année 2007 marquerait une inflexion dans la tendance de long terme. Compte tenu des projections effectuées par la Drees sur l'évolution des taux de pauvreté monétaires (cf. partie B), cela ne semblerait pas être le cas. Ces projections sont toutefois très fragiles.

Sur les dernières années, l'évolution de la pauvreté s'accompagne d'une dégradation de la situation de ceux qui ont les ressources les plus faibles, comme en témoigne la hausse de 2002 à 2005 de l'indicateur d'intensité de la pauvreté (+12 %). Ce constat est confirmé par la hausse depuis 2002 des taux de pauvreté monétaires calculés à partir de seuils plus bas (50% et 40% du niveau de vie médian). Toutefois, de 2005 à 2007, l'intensité de la pauvreté a marqué le pas, avec une baisse de 3 % (baisse de 4% en 2006 et hausse de 1% en 2007). A titre indicatif, 7,2% de personnes ont un niveau de vie qui n'excède pas 757 euros par mois (seuil à 50% pour une personne seule) en 2007 et 3,1 % un niveau de vie en deçà de 606 euros (seuil à 40% pour une personne seule).

⁴ Cet indicateur est considéré comme « relatif » car le seuil de pauvreté est déterminé en totalité par le niveau de vie médian du pays. Par exemple, en 2007, le seuil de pauvreté en Allemagne est près de deux fois plus élevé qu'au Portugal, en tenant compte des différences de coût de la vie (867 € mensuels contre 447 € mensuels).

Enfin, au-delà de l'évolution de la pauvreté monétaire, la hausse des loyers a fragilisé la situation financière des ménages modestes : entre 2001 et 2006, la part des dépenses pré-engagées dans le budget du quintile des ménages les plus modestes est passée de 52 % à 74 %, alors que la part de ces dépenses, qui recouvrent les dépenses courantes liées au logement, aux assurances et aux impôts, a baissé de 36 % à 33 % pour le quintile des ménages les plus riches.

Part des dépenses pré-engagées dans le revenu courant selon le quintile de niveau de vie en 2001 et 2006



Source : Insee, enquêtes budget des familles 2001 et 2006 (dernières données disponibles)

3. Le nombre de personnes confrontées à des difficultés et privations matérielles fortes poursuit sa baisse depuis plus de dix ans

Afin d'avoir une approche globale des phénomènes de pauvreté et d'exclusion, la tableau de bord retient un indicateur concernant la pauvreté dite « en conditions de vie ». C'est là un autre aspect de la pauvreté, représentatif des difficultés matérielles d'existence des ménages. Il s'agit d'identifier les privations, comme par exemple les restrictions de consommation, ou d'autres difficultés rencontrées par les populations dans la vie quotidienne parmi les 27 retenues dans l'enquête permanente sur les conditions de vie de l'Insee. Par convention, un ménage est considéré comme pauvre en conditions de vie s'il subit au moins huit carences. C'est ainsi le cumul de privations ou de difficultés, plutôt que le manque d'un élément de bien-être matériel pris isolément, qui est significatif de la pauvreté.

Le taux de pauvreté des ménages en conditions de vie continue à diminuer depuis plus de dix ans. En 2007, 12,2% des ménages sont dans cette situation, soit 4% de moins qu'en 2006

(12,7%). L'orientation de cet indicateur est donc globalement favorable sur longue période, ce qui traduit la diminution de la part des situations de grande privation.

Les deux notions, pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie, ne se recoupent que partiellement. Seuls 5% des habitants de France métropolitaine cumulent les deux formes de pauvreté en 2006, alors que plus d'un cinquième de la population subit l'une ou l'autre forme de pauvreté.

4. Les jeunes non étudiants demeurent davantage exposés au risque de pauvreté monétaire, tandis que la baisse de la pauvreté monétaire relative s'est interrompue depuis 2005 pour les personnes âgées

Le profil des personnes pauvres s'est peu modifié sur la période récente : le taux de pauvreté (calculé au seuil à 60%) reste plus élevé pour les familles monoparentales, les personnes isolées et les familles nombreuses. Par ailleurs, le risque de pauvreté décroît avec l'âge, excepté au-delà de 75 ans où persiste une poche de pauvreté associée à la fréquence élevée de femmes âgées ayant peu cotisé durant leur vie active.

Le risque de pauvreté est ainsi le plus élevé pour les jeunes adultes non étudiants (22,1% chez les 18-24 ans en 2007), où il est en hausse depuis 2002, et plus faible chez les personnes âgées (10,2% pour les 65 ans et plus en 2007). Mais les hausses les plus notables en 2007 sont localisées au sein de ces deux tranches d'âge (respectivement +6% et +3%). Le taux de pauvreté est en effet en hausse pour les jeunes non étudiants depuis 2002, contrairement à ce qui est observé pour l'ensemble de la population. C'est également le cas pour les plus de 65 ans depuis 2005.

Les évolutions par âge du taux de pauvreté ancré dans le temps apportent des éléments complémentaires d'analyse. On a vu qu'en moyenne, le taux de pauvreté au seuil de 60% ancré en 2006 a baissé de 5% en 2007, passant de 13,1% à 12,5%. Cette amélioration ne concerne toutefois pas les jeunes non étudiants de 18 à 24 ans, pour qui le taux reste stable à 20,8%. Pour les personnes âgées de plus de 65 ans, le taux est, quant à lui, en baisse de 7% en 2007, passant de 9,9% à 9,2%. Toutefois, la situation des femmes âgées de plus de 75 ans ne s'améliore pas, le taux restant à un niveau de 13,4%, c'est-à-dire à un niveau encore élevé.

5. Les populations a priori éloignées du marché du travail connaissent un accès à l'emploi moins difficile sur la période 2006-2008, tandis que le développement de la pauvreté en emploi se poursuit jusqu'en 2006 (dernière année connue)

C'est parce que l'emploi joue un rôle déterminant dans l'entrée ou la sortie de la pauvreté qu'il convient d'examiner attentivement les évolutions des indicateurs d'emploi retenus dans le tableau de bord, centrés sur les populations les moins proches du marché du travail. L'emploi à temps plein continue en effet de protéger contre la pauvreté : les taux de pauvreté des actifs en

emploi sont très inférieurs à ceux des inactifs. Il est désormais acquis, à cet égard, que le chômage est une des causes essentielles des situations de pauvreté monétaire. Une période prolongée de chômage constitue un facteur aggravant d'entrée ou de maintien dans la pauvreté, compte tenu de la limitation de la durée de l'indemnisation. En outre, le non emploi est d'autant plus pénalisant et fragilisant financièrement qu'il concerne les deux membres du couple.

Toutefois, si l'emploi protège généralement contre la pauvreté, le développement du temps partiel et de certaines formes d'emploi précaires ont eu pour conséquence l'émergence d'une pauvreté des personnes d'âge actif. En 2006, 1,5 millions de personnes occupant un emploi, soit 6,4 % des travailleurs, appartiennent à un ménage dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté (à 60% du niveau de vie médian). Cette population est en hausse de plus de 20% depuis 2003. Compte tenu de la définition retenue (les personnes doivent avoir occupé un emploi plus de la moitié de l'année), la grande majorité de ces travailleurs pauvres occupent un emploi toute l'année. Les situations de pauvreté laborieuse s'expliquent en fait par le caractère précaire d'un nombre croissant d'emplois, par la faiblesse du temps de travail, la faiblesse de certaines rémunérations, et l'évolution de la composition du ménage.

Ce constat rend nécessaire de suivre des indicateurs représentatifs de la qualité de l'emploi car une hausse des taux d'emploi peut coexister avec la multiplication du temps partiel subi, par exemple, et de contrats à durée déterminée. Les formes particulières d'emploi ont continué à se développer. La part du sous-emploi dans l'emploi total a connu sur la période récente, une première hausse significative à la fin de l'année 2003, puis une période de stabilité avant d'augmenter de nouveau à partir de 2006. 5,6 % des personnes ayant un emploi sont en situation de sous-emploi en moyenne, au dernier trimestre 2007. A compter du premier trimestre 2008 la définition du sous-emploi a été modifiée pour la rapprocher du concept du BIT. En 2008, selon cette nouvelle définition, la part des personnes en sous-emploi dans l'emploi est égale à 4,8%. Cette moyenne reflète des proportions très différentes selon qu'il s'agit de l'emploi des femmes (7,7%) ou de celui des hommes (2,2%).

Les indicateurs d'emploi retenus dans le tableau de bord connaissent une orientation toujours favorable en 2007, à la faveur de l'amélioration du marché du travail dans son ensemble depuis le début de l'année 2006. La baisse du chômage a été rendue possible par le dynamisme de l'emploi, tout particulièrement en 2007, dans un contexte où la population active a continué de croître sensiblement sur la période.

La survenue de la crise au cours de l'année 2008 a interrompu cette dynamique d'ensemble puisque le taux de chômage est nettement reparti à la hausse à partir du deuxième trimestre 2008. Toutefois, les indicateurs d'emploi issus du tableau de bord en 2008, calculés sur l'ensemble de l'année, restent encore orientées positivement, excepté pour les jeunes qui sont toujours les premiers touchés par un retournement du marché du travail. Par exemple, en 2008,

9,4 % de la population vit au sein d'un ménage sans actif occupé. Cette proportion a été réduite de 7% depuis 2006.

6. Les indicateurs d'exclusion montrent une hausse du surendettement et du taux d'effort en matière de logement, signe que la hausse des loyers a pesé lourdement sur le budget des ménages modestes

Les indicateurs d'exclusion retenus dans le tableau de bord national permettent d'assurer un suivi de l'accès des personnes en situation de pauvreté aux principaux droits fondamentaux, comme l'accès au système de santé, à un logement, au système éducatif et de formation, au système bancaire, et de façon plus générale aux prestations sociales.

Le surendettement est en hausse sur la période récente. Il témoigne de tensions financières de plus en plus aigues. Entre 2002 et 2008, le nombre de dossiers déclarés éligibles aux procédures légales de traitement du surendettement a augmenté de 11%, avec une accélération du phénomène en 2008 (+3%). Un pic enregistré en 2004, date de l'entrée en vigueur de la procédure de rétablissement personnel, explique en partie cette hausse. La dégradation de la situation économique dans la seconde partie de l'année 2008, et tout particulièrement au 4^{ème} trimestre, a très certainement eu un impact sur cette évolution. Le nombre de dossiers déposés devant les commissions de surendettement a augmenté à 50 650 durant le quatrième trimestre 2008 (contre une moyenne de 45 950 pour chacun des trimestres précédents).

Par ailleurs, le recours à la procédure de rétablissement personnel, solution retenue lorsque la situation du débiteur est irrémédiablement compromise, s'intensifie. Conjugué au constat que la part des redépôts de dossiers de surendettement a augmenté de 31 % entre 2001 et 2008, les statistiques du surendettement laissent penser que le celui-ci est de moins en moins un phénomène transitoire lié à un accident de parcours. Son évolution résulte principalement de modifications importantes intervenues dans la situation du débiteur (perte d'emploi, changement dans la situation familiale...).

En matière d'accès à un logement, en 2008, parmi les personnes désignées prioritaires et en situation d'urgence par les commissions de médiation DALO (droit au logement opposable) et n'ayant pas refusé l'offre, 33% de personnes ont été relogées. Il s'agit d'une montée en charge relativement rapide du dispositif qui a été instauré en 2007.

La part des demandes de logement social non satisfaites après un an parmi les ménages à bas niveaux de vie s'élève à 47,1% en 2006, soit un niveau élevé. La proportion de ces demandes laissées sans réponse avait baissé légèrement entre 1996 et 2002, dans un contexte d'embellie économique. Il n'est pas possible de calculer un taux d'évolution de l'indicateur entre 2002 et 2006 dans la mesure où le questionnaire a été modifié entre les deux vagues d'enquête.

Les aides au logement dispensées aux ménages les plus modestes visent à diminuer l'effort consenti pour se loger et permettre de meilleures conditions de logement. Le taux d'effort en matière de logement des bénéficiaires de l'allocation logement (hors accédants à la propriété) a augmenté de 16% entre 2002 et 2008. Sur la même période, il a enregistré une hausse plus

élevée (+39%) pour les bénéficiaires localisés dans le premier quartile de la distribution des revenus. La hausse générale a été de 1,2% en 2007 et de 0,4% en 2008 (respectivement 4,2% et 1,9% dans le premier quartile). La hausse des loyers a donc pesé lourdement sur les ménages pauvres.

S'agissant d'égalité d'accès à la santé, les dispositifs comme la couverture maladie universelle (CMU) et les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) ont pour objectif d'améliorer l'accès aux soins des personnes en situation précaire et de réduire les inégalités sociales de renoncement aux soins. L'écart du taux de renoncement aux soins entre les bénéficiaires de la CMU-C et les bénéficiaires d'une couverture privée complémentaire est de 6,5 points en 2006 (dernière valeur disponible). Il s'est quasiment stabilisé à ce niveau après l'entrée en vigueur de la CMU en 2000, date à partir de laquelle il a diminué de moitié (il s'établissait à 12,1 % en 2000). La persistance du renoncement aux soins tient à des facteurs socio-économiques et démographiques ainsi qu'à la permanence d'obstacles financiers. Les soins reportés ou abandonnés sont presque toujours ceux pour lesquels les dépenses restant à la charge des ménages sont les plus importantes, comme la santé bucco-dentaire, les lunettes et les soins de spécialistes. De plus, il est possible qu'une partie des bénéficiaires de la CMU-C rencontrent des difficultés pour obtenir un rendez-vous auprès de certains médecins spécialistes, comme le laisse supposer la concentration de ces bénéficiaires sur un nombre réduit de médecins libéraux.

Par ailleurs, le taux de bénéficiaires de la CMU parmi les bilans de santé établis par les centres d'examens de santé est de 5% en 2007. Les centres d'examens de santé réalisent des examens ouverts aux assurés du régime général de la sécurité sociale et à leurs ayants droit. Pour mémoire, ils sont financés dans le cadre du Fonds national de prévention d'éducation et d'information sanitaire (loi n°88-16 du 5/01/1988) "destiné à financer toute action de prévention, d'éducation et d'information sanitaires propre à améliorer l'état de santé général de la population". Les examens périodiques de santé sont facultatifs et sont donc proposés en priorité aux personnes qui ne bénéficient pas d'un suivi médical de prévention ou en marge du système de santé. Parmi celles-ci figurent les personnes inactives de plus de 16 ans, les personnes en situation de précarité vis-à-vis de l'emploi, les pré-retraités ou retraités ainsi que les personnes exposées à des risques menaçant leur santé.

Le taux d'effort en matière de dépenses de santé (i.e. reste à charge après remboursement des organismes complémentaires) des ménages du 1^{er} décile de la distribution des revenus a légèrement augmenté entre 2004 et 2006, passant de 3,5% à 3,6%.

Des indicateurs d'inégalité et difficulté d'accès à l'éducation et à la formation aux jeunes âges ont été retenus dans le tableau de bord. Ils n'ont pas d'incidence à court terme sur l'évolution de la pauvreté. Cependant, les jeunes en difficulté scolaire seront confrontés à un risque accru de pauvreté par la suite, au cours de leur vie adulte. Ces indicateurs montrent que l'exclusion scolaire ne s'est pas aggravée mais reste à un niveau relativement élevé.

La proportion de jeunes ayant quitté prématurément le système scolaire sans avoir obtenu un diplôme égal ou supérieur au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) est égale à 12% en 2008. Cet indicateur s'est légèrement amélioré sur le passé récent (passant de 14% en 2003 à 12% en 2006) avant d'augmenter à nouveau en 2007 (13%). Il oscille ainsi dans une fourchette étroite autour d'une valeur moyenne d'environ 12,5% depuis 2000. L'écart selon l'origine sociale (appréhendée par la catégorie socioprofessionnelle du père) reste important : la part des jeunes sortant de la scolarité sans qualification, quoiqu'en baisse sur le long terme, demeure trois fois plus élevée pour les enfants d'ouvriers que pour les enfants de cadres. Cette inégalité des destins scolaires en fonction de l'origine sociale est attestée par un autre indicateur d'exclusion prématurée du système scolaire. La qualification des jeunes des milieux les plus modestes ne s'est pas améliorée entre 2003 et 2008. En 2008, le pourcentage, parmi les jeunes âgés de 20 à 24 ans, d'enfants d'ouvriers et d'employés qui n'ont pas eu accès à un diplôme d'enseignement secondaire de second cycle (23 %) est nettement supérieur à celui des enfants dont les parents sont cadres, en profession intermédiaire ou indépendants (10 %). Le différentiel pourrait s'être légèrement creusé de 2003 à 2006 (12% à 14%), avant de se réduire en 2007 (13%) et rester au même niveau en 2008 ; mais cette évolution est cependant peu significative statistiquement.

Les évolutions des indicateurs relatifs à la maîtrise des savoirs de base des enfants scolarisés sont contrastées. En 2009, 84,3 % des élèves de CM2 maîtrisent les savoirs de base en français et en mathématiques, contre 82,1% en 2007. L'évolution entre 2007 et 2009 n'est toutefois pas significative car il faut assortir ces taux d'un intervalle de confiance d'environ 2 points.

La proportion de jeunes âgés de 17 ans en grave difficulté de lecture passe de 4,4% à 4,9% entre 2004 et 2008, celle en difficulté de lecture de 11 % à 11,8 %. Cette hausse doit être interprétée avec précaution suite à des problèmes méthodologiques (qui devraient être résolus à compter de 2009) mais d'autres enquêtes récentes permettent de constater également la même tendance à la hausse.

L'indicateur d'accès à la formation continue au cours de la vie active ne montre pas non plus de signe d'amélioration. La proportion de personnes âgées de 15 à 64 ans, ayant terminé leurs études initiales de niveau inférieur ou égal au BEP-CAP, qui ont suivi une action de formation continue au cours des trois derniers mois est quasiment stable depuis 2003. Seulement 5,9% en ont bénéficié en 2007 et 5,7% en 2008.

7. Les zones urbaines sensibles concentrent les problèmes de pauvreté

Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont des territoires définis pour être la cible prioritaire des politiques de la ville, en raison de difficultés sociales et professionnelles plus fréquentes. C'est la raison pour laquelle le gouvernement s'est engagé dans le cadre de la dynamique Espoir Banlieue à décliner, lorsque cela est possible, les indicateurs du tableau de bord national, pour suivre spécifiquement leur évolution en ZUS.

Un groupe de travail, piloté par l'administration, a déterminé ceux des indicateurs principaux du tableau de bord national pouvant être déclinés à l'échelle des quartiers : 13 indicateurs sont ainsi retenus.

Le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps était de 31,2 % en ZUS en 2007, contre 11,2 % hors ZUS. Le fort écart entre ZUS et hors ZUS se retrouve pour l'ensemble des catégories de population, à l'exception des personnes âgées, pour lesquelles l'écart est moins important.

Cette concentration des problèmes de pauvreté dans les ZUS trouve une partie de son origine dans les difficultés rencontrées par leurs habitants pour accéder à l'emploi. En 2008, la proportion de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé est plus de deux fois plus élevée en ZUS (20,5 % contre 9,1 % hors ZUS).

Synthèse des indicateurs actuellement disponibles du tableau de bord territorialisé

Objectif	Intitulé de l'indicateur	En ZUS		Hors ZUS	
		Valeur en 2006	Dernière valeur connue	Valeur en 2006	Dernière valeur connue
Lutter contre la pauvreté monétaire et les inégalités	<ul style="list-style-type: none"> - taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps avec un seuil initial à 60% du revenu médian équivalent - taux de pauvreté monétaire au seuil de 60% du revenu médian équivalent - taux de pauvreté monétaire au seuil de 40% du revenu médian équivalent - intensité de la pauvreté monétaire 	<ul style="list-style-type: none"> 30,5% 30,5% 6,6% 20,0% 	<ul style="list-style-type: none"> 2007 : 31,2% 2007 : 33,1% 2007 : 7,6% 2007 : 20,1% 	<ul style="list-style-type: none"> 12,0% 12,0% 2,9% 17,9% 	<ul style="list-style-type: none"> 2007 : 11,2% 2007 : 12,0% 2007 : 2,8% 2007 : 17,8%
Lutter contre la pauvreté des enfants	- taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60% du revenu médian équivalent des moins de 18 ans	Moyenne 2005-2006 : 44,1%	Moyenne 2006-2007 : 44,3%	Moyenne 2005-2006 : 15,4%	Moyenne 2006-2007 : 15,4%
Lutter contre la pauvreté des jeunes	- taux de pauvreté monétaire des 18-24 ans au seuil de 60% du revenu médian équivalent	Moyenne 2005-2006 : 41,4%	Moyenne 2006-2007 : 43,6%	Moyenne 2005-2006 : 19,2%	Moyenne 2006-2007 : 19,4%
Lutter contre la pauvreté des personnes âgées	- taux de pauvreté monétaire relatif des 65 ans et plus au seuil de 60% du revenu médian équivalent	Moyenne 2005-2006 : 13,9%	Moyenne 2006-2007 : 13,1%	Moyenne 2005-2006 : 9,6%	Moyenne 2006-2007 : 9,9%
Favoriser l'accès à l'emploi	- proportion de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé	23,6%	2008 : 20,5%	9,1%	2008 : 8,6%

Cinq indicateurs supplémentaires concernant les ZUS ne sont pas encore disponibles. Il s'agit du :

- taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps des moins de 18 ans ;
- taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps des 18-24 ans ;
- taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps des 65 ans et plus ;
- taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études ;
- écart du taux de renoncement aux soins pour des raisons financières des bénéficiaires de CMU-C et des bénéficiaires de complémentaire santé privée.

Ces cinq indicateurs devraient être disponibles lors de la parution en 2010 de la prochaine version du tableau de bord.

B. Un exercice exploratoire de projections pour prévoir l'évolution de la pauvreté entre 2007 et 2009

Les statistiques de la pauvreté monétaire publiées dans le cadre du tableau de bord ne sont pour la plupart connues qu'avec un retard important de 18 mois. Ce retard est lié au mode de collecte des données à partir des déclarations d'impôt sur le revenu (par nature, effectuées plus d'un an après la perception de ces revenus).

Ce décalage temporel conduit à ce que les indicateurs de pauvreté publiés dans le tableau de bord ne soient pas suffisamment réactifs pour mesurer l'évolution de la pauvreté à court terme et repérer le plus tôt possible la survenue d'une dégradation des conditions de vie et financière des plus pauvres, de manière à proposer des solutions immédiates.

Le Gouvernement a ainsi souhaité disposer d'une projection des indicateurs de pauvreté monétaire, afin d'une part d'évaluer l'impact de la crise sur la pauvreté monétaire, et, d'autre part, de mesurer le chemin qu'il reste à parcourir pour atteindre l'engagement de réduction d'un tiers de la pauvreté de 2007 à 2012.

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) a été chargée de concevoir un modèle de projection de la pauvreté. Cet exercice, qui repose nécessairement sur un grand nombre d'hypothèses en partie conventionnelles, est réalisé pour la première fois. Compte tenu de la nouveauté de l'exercice, ces projections sont encore très fragiles. La fiabilité et la qualité de la projection n'ont notamment pas pu être vérifiées en confrontant les projections aux valeurs réalisées sur une série passée. L'encadré ci-après précise les limites méthodologiques associées à ces projections.

Comme on l'a rappelé ci-dessus, on ne dispose pas de statistiques sur la pauvreté monétaire en 2008 et 2009. En revanche, des éléments plus globaux sont disponibles sur les années 2008 et 2009. L'exercice réalisé ici consiste de ce fait à imaginer une déformation de la distribution des revenus cohérente avec les grandeurs macroéconomiques, connues en 2008 (masse salariale déclarée, nombre d'actifs, d'inactifs, etc.) ou prévues en 2009 (nombre d'emplois détruits), afin d'en déduire une évolution probable des taux de pauvreté. Certaines des politiques menées par le Gouvernement sont intégrées au modèle de sorte que l'évolution projetée tient compte de leur effet.

En 2009 sont incluses les réformes suivantes :

- la revalorisation du minimum vieillesse de 6,9% pour les personnes isolées. Cette revalorisation est intervenue au 1^{er} avril, mais on l'applique ici sur l'ensemble de l'année ;
- la revalorisation des aides au logement et des prestations familiales de 3% ;
- la suspension du versement du 2^{ème} tiers prévisionnel de l'IRPP ;
- le versement de la prime de solidarité active ;
- L'entrée en vigueur du rSa sur la seconde partie de l'année. Afin de prendre en compte la montée en charge du dispositif, on suppose un taux de recours de 25% au troisième trimestre 2009 et de 50% au quatrième trimestre pour les foyers qui n'étaient pas bénéficiaires auparavant de l'API ou du RMI. On considère de surcroît que la probabilité de demander le rSa est croissante avec le montant du rSa reçu. Ces hypothèses sont conventionnelles.

- L'entrée en vigueur le 1^{er} avril des nouvelles règles d'indemnisation de la convention Unedic du 19 février 2009.

Certaines politiques, comme la revalorisation de l'allocation adulte handicapée, ne peuvent pas être intégrées dans le modèle.

Selon ce modèle, dont les résultats doivent être interprétés avec prudence, l'indicateur principal de suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté, le taux de pauvreté ancré en 2006, baisserait de 14 % entre 2007 et 2009 (soit -1,6 point). Cette baisse serait probablement liée pour une première partie à l'entrée en vigueur des mesures intégrées dans le modèle, et pour une autre partie à une hausse des bas revenus plus rapide que l'inflation, en particulier en 2008.

La baisse du taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60 % serait quant à elle plus faible, de l'ordre de -5,5 % entre 2007 et 2009 (soit -0,7 point).

L'intensité de la pauvreté baisserait de 4,5 % (-0,8 point), alors qu'elle avait augmenté puis s'était stabilisée entre 2002 et 2007. Cette baisse serait liée d'une part aux revalorisations des prestations sociales (prestations familiales, aides au logement et minimum vieillesse) et d'autre part aux mesures transitoires décidées pour aider les personnes les plus vulnérables confrontées à la crise.

Le taux de pauvreté des travailleurs baisserait de 19 % avec le seuil ancré dans le temps et de 10 % avec le seuil relatif. Cette baisse résulte partiellement d'un effet mécanique, les travailleurs initialement les plus pauvres ayant dans le modèle une probabilité plus forte de perdre leur emploi. Le rSa est entré en vigueur à partir du 1^{er} juin 2009 et commence sa montée en charge, dans l'objectif d'atteindre 50 % de la population éligible fin 2009 : l'effet du rSa n'est de ce fait que très peu perceptible dans cette simulation.

Ces chiffres doivent être considérés avec une grande prudence compte tenu des difficultés méthodologiques afférentes à ces projections. La fiabilité et la qualité de la projection n'ont notamment pas pu être vérifiées en confrontant les projections aux valeurs réalisées sur une série passée.

Plus globalement ces chiffres ne peuvent conduire par eux-mêmes à porter un jugement global sur l'évolution de la pauvreté dans les deux dernières années. Les données les plus récentes suivies dans le tableau de bord font ainsi apparaître une augmentation des dossiers de surendettement en 2008 et du taux d'effort des ménages en matière de logement. Enfin le système de veille mis en place par les associations converge vers un constat d'inquiétude, les effets de la crise ne s'étant pas encore tous fait sentir, compte tenu du jeu des stabilisateurs automatiques. L'impact des destructions d'emplois se traduira ainsi par un « effet retard », compte tenu des mécanismes d'indemnisation chômage.

Dès lors l'engagement du gouvernement pour réduire la pauvreté doit être maintenu, et même renforcé dans cette période.

Projections issues du modèle de microsimulation Inès

	Evolution 2007/2009	
	en points	en %
Taux de pauvreté relatif (à 60%)	-0,7	-5,5%
chez les travailleurs	-0,8	-10,4%
Intensité de la pauvreté relative	-0,8	-4,5%
Taux de pauvreté ancrée en 2006	-1,6	-14,0%
chez les travailleurs	-1,3	-19,0%

Source : Drees

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine, dont les revenus déclarés sont positifs ou nuls et dont la personne de référence n'est pas étudiante

Note de lecture : D'après le modèle de microsimulation INES, le taux de pauvreté relatif à 60% baisserait de 0,7 point entre 2007 et 2009 soit de 5,5%.

Limites méthodologiques des projections d'évolution de la pauvreté

L'exercice de projection est réalisé à partir du modèle de microsimulation Ines. Le principe sous-jacent à ce modèle est de simuler l'impact des modifications de l'environnement socio-fiscal ou économique sur le niveau de vie d'un échantillon représentatif de la population française (ménages ordinaires⁵, France métropolitaine). Les informations dont on dispose sur l'échantillon sont issues des fichiers fiscaux, anonymisés, et de l'enquête emploi en continu. Elles sont très riches : composition familiale, statut fiscal, emploi, revenus et ressources... Les prestations perçues par les ménages (prestations familiales, minima sociaux, allocation logement locative), les cotisations et contributions sociales acquittées (contribution sociale généralisée, contribution au remboursement de la dette sociale), ainsi que l'impôt sur le revenu et la PPE sont imputés en fonction des ressources et de la composition familiale des ménages.

L'échantillon est construit à partir de l'Enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de 2006 (dernières données disponibles) : il est donc représentatif de la distribution des revenus en 2006. Pour rendre l'échantillon aussi représentatif que possible de la population française en 2009, la Drees procède à plusieurs ajustements, appelés « vieillissement ».

Le vieillissement de l'échantillon jusqu'en 2008 se fait en deux temps :

- Les poids associés à chaque ménage sont légèrement déformés, pour prendre en compte les évolutions socio-démographiques intervenues entre 2006 et 2008⁶. Le nombre de variables

⁵ Sont donc exclues les personnes en institution, en particulier dans les maisons de retraite et les unités de soins de longue durée des hôpitaux, ainsi que les populations le plus en difficulté : personnes en logement précaire et que les personnes sans abri.

⁶ On procède ainsi à un « calage sur marge » de l'échantillon, par rapport aux variables suivantes : le type de ménages, la pyramide des âges par sexe, la catégorie socioprofessionnelle, le nombre de locataires, le nombre de salariés, d'agriculteurs, d'indépendants et de retraités, le nombre et la masse des déclarations fiscales par

socio-démographiques prises en compte est nécessairement limité, la composition socio-démographique de 2008 n'est donc pas reproduite parfaitement.

- L'évolution des revenus entre 2006 et 2008 est simulée. Entre 2006 et 2007, les revenus de chaque personne présente dans l'échantillon sont revalorisés en fonction d'indicateurs d'évolution par catégorie de revenu. Entre 2007 et 2008, les informations disponibles pour revaloriser les revenus sont plus sommaires. En particulier, les salaires sont revalorisés de façon uniforme : cela constitue une limite importante, car les salaires des individus des ménages pauvres n'augmentent pas nécessairement au même rythme que ceux de l'ensemble de la population.

L'année 2009 n'étant pas terminée, on ne dispose pas des informations nécessaires pour appliquer cette méthode de vieillissement. La méthode utilisée entre 2008 et 2009 est beaucoup plus sommaire :

- La structure socio-démographique et la distribution des revenus de l'année 2008 sont conservées telles quelles. Les informations disponibles sont en effet insuffisantes pour tenir compte de l'effet de la crise sur les évolutions salariales à un niveau fin (par exemple au niveau sectoriel). L'hypothèse faite ici d'une progression des salaires égale à l'inflation est proche de l'évolution constatée en 2008. Toutefois, il est vraisemblable que la dégradation de la conjoncture ait des conséquences pour les personnes restant en emploi et se traduise pour une partie d'entre eux par une progression salariale inférieure à l'inflation, voire par une baisse salariale (via le chômage technique ou la compression des heures supplémentaires).

- 451 000 emplois sont détruits en 2009, conformément aux prévisions du Gouvernement annexées au projet de loi de finance pour 2010. Les individus qui vont perdre leur emploi dans l'échantillon sont sélectionnés aléatoirement, sous l'hypothèse qu'une personne est d'autant plus susceptible de perdre son emploi qu'elle aurait une probabilité forte de perdre son emploi dans une conjoncture hors récession⁷. Cette hypothèse est forte puisque la crise ne touche pas de façon uniforme tous les travailleurs, les salariés susceptibles de perdre leur emploi pouvant appartenir à des catégories traditionnellement épargnées par le chômage. De surcroît, le choc d'emploi est supposé intervenir instantanément au 1^{er} janvier 2009. Cette hypothèse n'est pas sans conséquences puisque les personnes perdant leur emploi dès le 1er janvier vont épuiser plus rapidement leurs indemnités chômage.

catégories de revenus. Par exemple, pour tenir compte de la hausse du nombre de retraités entre 2006 et 2008, les poids affectés aux ménages de retraités sont augmentés, de manière à ce que la somme pondérée du nombre de retraités soit bien égale au nombre de retraités observé en 2008.

⁷ Pour choisir les personnes concernées par les destructions ou non créations d'emplois, deux modèles ont été estimés séparément, l'un pour les personnes en emploi, l'autre pour les personnes en non emploi. Ces modèles permettent d'attribuer à chaque personne (âgée de 18 à 64 ans au 31 décembre 2007) une probabilité de perdre ou de ne pas retrouver un emploi. Sous cette hypothèse, la perte d'emploi touche en priorité les personnes dont l'emploi est le plus fragile et le non-retour à l'emploi, les personnes les moins proches du marché du travail. Ces probabilités ont été estimées dans une conjoncture de croissance et non de récession : les utiliser en 2009 revient à supposer que les classements en termes de fragilité de l'emploi et de proximité du marché du travail sont proches en temps de croissance et en période de crise, ce qui constitue une hypothèse forte. On ne dispose pas à ce jour d'éléments précis qui permettraient d'aller plus loin, en caractérisant la nature des emplois détruits (type d'emplois - CDI, CDD, intérim - et secteur concerné) et les caractéristiques des personnes qui les occupent (situation familiale de la personne, âge, et droits ouverts en termes d'allocations chômage).

Les indicateurs de pauvreté obtenus à l'aide du modèle ne sont pas directement comparables à ceux du tableau de bord, pour deux raisons :

- le vieillissement de l'échantillon ne permet pas de reproduire parfaitement la dispersion des niveaux de vie, en particulier en bas de la distribution ;
- les prestations sont recalculées dans Inès alors qu'elles sont connues dans l'ERFS, qui sert de base de calcul aux indicateurs du tableau de bord. Le taux de pauvreté calculé par INES ne tient pas compte de la possibilité de taux de recours inférieurs à 100% pour certaines prestations.

Dans le cadre de cet exercice de projection, on suppose que ces sources d'écart agissent sur le niveau mais pas sur les évolutions des indicateurs de pauvreté. Il s'agit d'une hypothèse forte, qui pourra être validée ou invalidée lorsque l'exercice aura été réalisé plusieurs années de suite. D'autre part, l'exercice compare ici le taux de pauvreté estimée en 2007 à partir de l'ERF 2005 avec un taux de pauvreté 2009 estimé à partir de l'ERFS 2006, ce qui pourrait un écart supplémentaire.

C. Le déploiement d'un système de veille sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale

Les projections réalisées par la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (Drees), présentées dans la partie B, permettent d'actualiser les principaux indicateurs monétaires du tableau de bord, mais ces projections sont par essence très fragiles.

Par ailleurs, le tableau de bord ne permet pas de déceler les faits émergents qui apparaissent en matière de pauvreté, qu'ils s'inscrivent dans des processus lents associés aux transformations économiques et sociales générales ou qu'ils découlent de chocs soudains.

Enfin, trois populations importantes ne sont aujourd'hui pas couvertes par les statistiques de la pauvreté, qui mesurent les ressources des ménages (c'est-à-dire des personnes vivant sous un même toit) : les étudiants (considérés comme des ménages atypiques car fortement soutenus par leurs parents), les personnes sans domicile et les étrangers en situation irrégulière sur le territoire.

Conscient des limites du tableau de bord de suivi des objectifs de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement a souhaité mettre en place en complément de celui-ci un système de veille sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que la crise financière et économique s'accompagne d'une crise sociale dont il convient de connaître le plus précisément les impacts. La question se pose notamment de savoir quelles sont les catégories de personnes qui ont le risque le plus grand de basculer dans la pauvreté à la suite de la crise.

Dès janvier 2008, le Haut Commissaire aux Solidarités Actives contre la pauvreté a chargé l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) de réfléchir à un système d'information rapide sur ces phénomènes.

Le système de veille est potentiellement alimenté par cinq canaux différents :

- Des indicateurs issus de la gestion de dispositifs nationaux ;
- Des signaux issus de l'activité des structures en contact avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ;
- Un baromètre auprès des ménages ;
- Une enquête régulière auprès d'un panel d'acteurs de terrain ;
- Des enquêtes pour améliorer la connaissance de phénomènes particuliers en lien avec la pauvreté.

Les cinq composantes du système de veille se mettent progressivement en place, le système d'observation devant être pleinement opérationnel au cours de l'année 2010. Une fois stabilisé, le suivi des différents volets sera pris en charge par la Drees, également chargée du suivi du tableau de bord de suivi de la pauvreté.

Dès à présent, le système de veille permet de mettre en évidence l'effet de la crise sur les personnes en situation de pauvreté.

1- Des indicateurs issus de la gestion de dispositifs nationaux

Ces indicateurs permettent de suivre l'évolution du nombre de bénéficiaires de dispositifs intervenant directement dans la lutte contre la pauvreté ou concernant des publics susceptibles d'être en situation de pauvreté (complété éventuellement par des éléments sur les caractéristiques de ces bénéficiaires, pour être averti de la dégradation de la situation d'un public en particulier). Ces éléments sont généralement disponibles avec un trimestre de décalage.

La généralisation du rSa, intervenue le 1er juin 2009, est trop récente pour qu'on puisse commenter l'évolution du nombre de bénéficiaires du rSa, puisque des données consolidées ne sont disponibles que pour le mois de juin 2009. En revanche, pour la première fois depuis mi-2006, le nombre de bénéficiaires du RMI était en légère hausse au premier trimestre 2009 (+1 %). L'évolution du nombre d'allocataires payés au titre du RMI est d'abord liée à la conjoncture du marché du travail, laquelle se répercute avec un certain retard sur le nombre de personnes susceptibles d'avoir recours à ce minimum social. L'effet retardé de la conjoncture a été bien observé dans le passé. Ainsi, la forte remontée du chômage à partir du second semestre 2001 s'était accompagnée d'une hausse du nombre d'allocataires du RMI à compter du deuxième trimestre 2002. De même, à la suite de la détérioration du marché du travail depuis la mi-2008, le nombre d'allocataires du RMI qui avait poursuivi sa baisse jusqu'à la fin de 2008 se stabilise au début de 2009. L'évolution du nombre d'allocataires du RMI dépend aussi de l'évolution des conditions d'indemnisation du chômage. Avant le 1er avril 2009, un demandeur d'emploi devait avoir cotisé 6 mois dans les 22 derniers mois pour pouvoir bénéficier d'une indemnisation chômage. S'il ne remplissait pas cette condition, il pouvait demander le RMI. A compter du 1er avril, la condition devient moins restrictive : le demandeur d'emploi doit avoir cotisé au moins 4 mois dans les 28 derniers mois. Cette évolution pourrait avoir un effet à la baisse sur le nombre d'allocataires du RMI en avril, et du rSa socle à partir de juin.

Le nombre de demandeurs d'emploi depuis plus d'un an était en baisse continue depuis mi-2005. Cette baisse s'est interrompue en août 2008. Entre août 2008 et août 2009, la hausse du nombre de demandeurs d'emploi depuis plus d'un an a été de près de 17 %. Une partie de ces demandeurs d'emploi a perdu ou va perdre le bénéfice de l'allocation de retour à l'emploi puisque la durée d'indemnisation maximale est de 24 mois pour les personnes de moins de 50 ans.

2- Des signaux issus de l'activité des structures en contact avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale

Les principales associations de lutte contre la pauvreté se sont réunies à plusieurs reprises avec le Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté pour évoquer les signaux d'alerte qui remontaient de leur réseau.

Des sondages ont été réalisés par les associations afin de recueillir l'avis des responsables associatifs locaux sur les évolutions récentes notables dans l'activité de leur association :

- le nombre de demandeurs, en distinguant selon les types de services proposés (aide alimentaire, aide au logement, aide vestimentaire, aide à la recherche d'emploi...) ;
- les caractéristiques des demandeurs, de manière à repérer les catégories de population nouvelles ou en augmentation ;
- la nature des difficultés rencontrées de manière à repérer les besoins nouveaux ou en augmentation ;
- la fréquence d'accueil des personnes aidées.

Ces sondages donnent des informations intéressantes mais à l'heure actuelle insuffisamment structurées pour que l'on puisse dessiner une image globale de l'évolution des demandes d'aide adressées aux principales associations de lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, certains réseaux se sont dotés d'observatoires (les principaux sont ceux des 115, de Médecins du Monde, du Secours Catholique et de la Fondation Abbé Pierre) et organisent des enquêtes spécifiques (enquête flash du 115, qui étudie à intervalle régulier une nuit donnée les réponses données aux demandes d'hébergement, enquête de la Fédération Française des Banques alimentaires auprès des associations utilisant les produits distribués par les fédérations). Ces enquêtes, qui s'appuient sur des échantillons raisonnés, sont renouvelées à intervalle régulier, ce qui permet de repérer les évolutions.

3- Un baromètre auprès des ménages sur leurs contraintes budgétaires et matérielles

Un baromètre auprès des ménages permettra de suivre l'évolution de la pauvreté du point de vue des ménages eux-mêmes, à partir d'une série de critères objectifs de privation (restrictions dans les dépenses d'alimentation, de loisirs, d'équipement,...). A partir de mars 2009, l'Insee a inclus dans son enquête trimestrielle de conjoncture auprès des ménages une série de 20 questions permettant de mesurer les conséquences sociales de la crise. L'institut est en train d'expertiser ces données et prévoit une première publication mi-novembre à partir de celles-ci.

En attendant que ces données soient disponibles, le Haut Commissaire aux Solidarités Actives contre la Pauvreté a chargé le Crédit Documentaire (Crédoc) de réaliser deux enquêtes sur les conséquences sociales de la crise, en décembre 2008 et mars 2009. Lors de chaque enquête, un échantillon de 1000

ménages représentatifs de l'ensemble de la population française a été interrogé. Cet échantillon a été complété par un sur-échantillon de 300 ménages vivant au dessous du seuil de pauvreté.

L'enquête montre que les personnes en situation de pauvreté sont particulièrement déstabilisées par la crise. En effet, les ménages pauvres sont en moyenne significativement plus inquiets que les ménages français sur leur propre situation : 79 % des premiers sont inquiets pour leur pouvoir d'achat, contre 67 % des seconds ; 70 % des premiers sont inquiets pour leur situation professionnelle, contre 51 % des seconds. Ils sont 37 % à avoir modifié leurs habitudes de consommation, sans toutefois recourir aux découverts bancaires ou à la solidarité, contre 25 % de la moyenne des Français. Ils sont 21 % à avoir fortement modifié leurs habitudes de consommation et à avoir connu davantage de difficultés financières qu'à l'accoutumée, contre 14 % de la moyenne des Français. Par ailleurs, les difficultés financières sont importantes pour les ménages pauvres puisque plus de la moitié d'entre eux estime à moins de 250 € par mois ce qui lui reste pour vivre une fois acquittées les charges fixes, et deux tiers d'entre eux se déclarent dans l'incapacité de faire face, seuls, à une dépense imprévue de l'ordre de 750 €.

L'ONPES a également interrogé directement des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale. Une première enquête a montré l'utilité de ce type de démarche qualitative dans l'appréhension de phénomènes émergents et dans la prise en compte des attentes et des besoins des personnes elles mêmes. Une telle démarche pourrait être reconduite afin d'alimenter la réflexion d'ensemble et de contribuer à l'amélioration du système de veille.

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

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a chargé le Crédoc de réaliser une enquête auprès de 1000 acteurs en contact direct avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Les institutions retenues reflètent les différents champs de la pauvreté et de l'exclusion, sans être centrées uniquement sur la grande pauvreté : Pôle Emploi, CAF, Conseil Généraux, Missions locales, CHRS, PMI, associations œuvrant dans les champs de la pauvreté et de l'exclusion, des personnes âgées, des jeunes en insertion...

Cette enquête constituera le premier point d'un panel, qui permettra de mesurer la perception qu'ont les acteurs de terrain de l'évolution des phénomènes de pauvreté. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques sera responsable de l'enquête auprès de ce panel d'acteurs, régulièrement interrogés par téléphone.

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

- Perception de la pauvreté et de l'exclusion, ses évolutions récentes et les spécificités locales ;
- Phénomènes qui selon les acteurs interrogés semblent émerger au cours d'une période récente, notamment l'identification d'éventuels nouveaux publics ;
- Comportements des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion vis-à-vis des

institutions auxquelles elles s'adressent (attentes, besoins...).

La première enquête menée par le Crédoc a d'ores et déjà permis de tirer de premiers enseignements. Elle ne met pas en évidence de nouveaux phénomènes inconnus jusqu'ici mais confirme l'accroissement du nombre de jeunes et de personnes âgées ayant recours aux aides sociales. Elle fait par ailleurs état de sentiments accusés de désespoir de la part des personnes aidées, qui se manifestent concrètement par du non recours ou par une augmentation de l'agressivité vis-à-vis des associations ou des organismes d'aide. Elle souligne enfin l'accentuation des difficultés et des demandes d'aides en lien avec la crise économique et sociale.

5- Des enquêtes pour améliorer la connaissance sur des phénomènes particuliers

Enfin, des enquêtes complémentaires sur un phénomène particulier pourront contribuer à améliorer la connaissance de la pauvreté. C'est le cas de l'enquête sur le glanage alimentaire rendue publique en janvier 2009, qui montre notamment que les personnes qui pratiquent le glanage (les « glaneurs ») le font pour la plupart depuis plusieurs années. Une autre enquête sera rendue publique prochainement sur la santé mentale des personnes sans domicile fixe.

D. Les indicateurs et objectifs quantifiés de pauvreté au niveau européen

1. Les indicateurs communs développés depuis 2006 dans le cadre de la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale

Depuis le sommet de Lisbonne de 2000 et le lancement de la Stratégie de Lisbonne, les politiques de lutte contre l'exclusion et la pauvreté ont pour cadre la méthode ouverte de coordination (MOC) permettant les échanges de bonnes pratiques entre les systèmes nationaux de protection sociale pour la réalisation d'objectifs communs dans le domaine de la cohésion sociale. Des indicateurs sociaux publiés régulièrement permettent de mesurer les progrès au sein de l'Union dans les domaines suivants : inclusion sociale, pensions et soins de santé.

En 2006, un ensemble d'indicateurs communs a été adopté sur la base d'une approche consensuelle dans le cadre de cet instrument de méthode ouverte de coordination, complétés depuis par deux indicateurs sur la santé (voir annexe 5). Ils consistent désormais en une liste de 14 indicateurs transversaux et une série d'indicateurs se rapportant aux trois grands thèmes (inclusion sociale, pension, soins de santé et de longue durée) de la méthode ouverte de coordination sur la protection sociale et l'inclusion sociale, et venant refléter les objectifs généraux de cohésion sociale et d'interaction avec les objectifs de croissance et d'emploi de la stratégie de Lisbonne.

Parmi les indicateurs principaux (« *overarching* »), on retrouve le taux de pauvreté monétaire (seuil de 60%), l'intensité de la pauvreté et le taux de pauvreté fixé dans le temps, mais aussi le taux de travailleurs pauvres (pauvreté des personnes en emploi). Par ailleurs, les batteries d'indicateurs thématiques pour l'inclusion sociale et les retraites contiennent des désagrégations par tranches d'âge : enfants (moins de 18 ans), adultes (18-64 ans) et personnes âgées (65 ans et plus). Elles incluent également d'autres dimensions, comme la persistance de la pauvreté⁸, ou les taux de pauvreté par type de ménage, ou par type d'activité ou type de logement.

Les indicateurs disponibles au niveau européen relatifs à la pauvreté mettent ainsi l'accent sur une approche multidimensionnelle de la pauvreté, même si elle est considérée à ce stade dans sa seule dimension monétaire (un indicateur de condition de vie a été validé dans son principe pour figurer parmi les indicateurs complémentaires d'inclusion sociale, mais aucun résultat n'est encore disponible à ce jour).

Ils ont pu être suivis depuis au niveau du Comité de Protection Sociale et dans les rapports conjoints sur la protection sociale et l'inclusion sociale.

⁸ Cet indicateur n'est pas encore disponible mais est prévu pour 2009

2. La définition de cibles quantifiées au sein de l'Union européenne

Dans les champs de la protection sociale et l'inclusion sociale comme dans le domaine de l'emploi à travers la stratégie européenne pour l'emploi, la MOC a permis à la fois de mieux connaître les politiques et les systèmes des Etats membres et de sensibiliser davantage les responsables politiques à la pauvreté.

Avec la communication de juillet 2008 portant sur le renforcement de la MOC dans le domaine de la protection sociale, dans le cadre de l'agenda social renouvelé, la Commission européenne a proposé de mettre en place des objectifs communs dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et également dans le domaine des pensions et de la santé, en vue de renforcer l'outil communautaire.

Dans ce cadre, tout en garantissant le principe de subsidiarité, la Présidence française de l'Union européenne s'est attachée à promouvoir la définition par chacun des Etats membres d'objectifs chiffrés, concertés et nationaux, de réduction de la pauvreté. Elle a visé à permettre le suivi des initiatives menées par les Etats membres, et à favoriser le renforcement mutuel des stratégies nationales en identifiant les marges de manœuvre suggérées par les bonnes pratiques tout en garantissant le principe de subsidiarité.

Les conclusions du Conseil sur des principes communs d'inclusion active adoptés le 17 décembre 2008 sous Présidence française ont ainsi invité les Etats membres à « *continuer la discussion sur l'opportunité de déterminer des objectifs quantifiés nationaux dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui soient adaptés à la situation de chaque Etat, et, dans ce cadre, à réfléchir sur des objectifs quantifiés en matière de résultats ou de moyens* ». Elles ont rappelé que « *si la décision de déterminer des objectifs quantifiés nationaux et leur définition constituent des responsabilités des Etats membres, les rapports nationaux de stratégie sur la protection sociale et l'inclusion sociale peuvent servir de base au choix des objectifs et des indicateurs associés* ». Des travaux sont actuellement en cours au sein du Comité de Protection sociale, et de son sous-groupe indicateurs, en vue de poursuivre les discussions.

D'ores et déjà, les plans nationaux des Etats membres sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale (2003-2005, 2006-2008 et 2008-2011) permettent de relever plusieurs expériences de mise en place de cibles dans les domaines des politiques sociales : un certain nombre d'États membres ont adopté des cibles nationales dans des domaines couverts par des cibles européennes, comme par exemple l'emploi (emploi total, des seniors, des femmes). On peut aussi remarquer que quelques États membres ont une expérience dans domaine des politiques sociales, ce développement portant surtout sur la pauvreté des enfants.⁹ L'Irlande et le Royaume-Uni ont ainsi pris ces initiatives à la fin des années 90 et l'Autriche, la Belgique plus récemment. Les rapports 2008-2011 confirment cette tendance, d'autres États membres

⁹ Si le développement de cibles est circonscrit à quelques États membres, de nombreux États membres développent des politiques basées sur des objectifs de moyens.

ayant mis en place des cibles chiffrées de réduction de la pauvreté infantile, voire de la pauvreté dans sa globalité (notamment Pays-Bas, Lituanie, Lettonie, Malte, Hongrie). Plusieurs États membres établissent aussi des objectifs chiffrés de diminution du phénomène de sans-abrisme (par exemple, Royaume-Uni, Pays-Bas et Finlande). Par ailleurs, alors que le développement de cibles de résultats quantifiés est circonscrit à quelques États membres, de nombreux États membres développent des politiques basées sur des objectifs de moyens. A titre d'exemple, cela peut par exemple couvrir le nombre de places disponibles pour l'accueil de la petite enfance (Luxembourg), ou les niveaux scolaires des enfants ou encore l'évolution des niveaux des prestations sociales (en particulier les minima retraites, Espagne, Portugal), ou bien encore la réduction des expulsions pour prévenir la hausse du nombre de sans-abri (Pays-Bas), ou encore la hausse du nombre de logements sociaux (Luxembourg).

La stratégie de réduction de la pauvreté infantile au Royaume-Uni¹⁰

La stratégie du Royaume-Uni dans le domaine de la cohésion sociale repose sur quatre éléments : éradiquer la pauvreté des enfants, améliorer l'accès à l'emploi, améliorer l'accès à des services de qualité et lutter contre les discriminations. Ces objectifs généraux sont tous déclinés en objectifs chiffrés d'impacts et/ou de moyens, et les cibles clés des politiques publiques britanniques sont issues, depuis 1998, d'accords, les Public Service Agreement (PSA), qui engagent le gouvernement par période de trois ans dans le cadre de la programmation triennale de dépenses publiques. Le mode de gouvernance choisi repose sur la redevabilité du gouvernement vis-à-vis des citoyens et une approche de mise en œuvre et suivi des politiques publiques fondée sur la preuve scientifique. Cette approche se caractérise par la consultation sur les choix politiques (méthode des livres verts et blancs), la transparence sur les objectifs à atteindre et la qualité scientifique du suivi et de l'évaluation de ces objectifs.

Plus particulièrement, la stratégie britannique en matière de pauvreté infantile s'est appuyée depuis 1998 sur un diagnostic relatif à la pauvreté des enfants et sur ses conséquences à terme, mobilisant largement la communauté scientifique. La cible politique depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement New Labour est de diviser par deux la pauvreté infantile entre 1998/1999 et 2010/2011 afin de l' « éradiquer » en une génération, d'ici à 2020. L' « éradication » de la pauvreté infantile s'entend, d'après le gouvernement britannique, comme le fait d'être « un des meilleurs dans le domaine en Europe ».

L'approche du gouvernement repose dès lors sur une batterie d'indicateurs, publiés annuellement jusqu'en 2007 dans le rapport *Opportunity for All* et qui recouvrent un ensemble de domaines (revenu, santé, éducation et logement).

On peut repérer deux indicateurs monétaires centraux :

- Le premier est l'indicateur du pourcentage d'enfants vivant dans un ménage pauvre (calculé et suivi avant et après l'imputation des coûts de logement et pour différents niveaux du seuil de pauvreté, 50, 60 et 70%). Cependant, la cible quantifiée porte sur le nombre d'enfants vivant

¹⁰ Encadré réalisé à partir de l'article Bontout, O., Delautre, G., 2009, *Cibles quantifiées et évaluation des politiques sociales : débat européen et expériences nationales* (à paraître)

dans un ménage pauvre défini avec un seuil de pauvreté à 60% du revenu médian et mesuré avant imputation des coûts de logement.

- Le second est l'indicateur de pauvreté infantile ancrée dans le temps (base : 1998/1999).

En complément de ces indicateurs, un autre indicateur monétaire est également suivi : le pourcentage des enfants vivant dans un ménage en situation de pauvreté persistante (pendant au moins 3 ans dans les 4 dernières années) à des seuils de 60 et 70%. Par ailleurs, venant compléter les indicateurs de pauvreté monétaire, le gouvernement britannique a souhaité également fixer un objectif chiffré de lutte contre les privations matérielles.

Sous-jacents aux objectifs de pauvreté infantile, cinq autres sous-objectifs (*key targets*) avaient été fixés dans le Public Service Agreement 2006-2008 : réduire de 5% la proportion des enfants de 16 ans vivant dans des ménages sans emploi entre le printemps 2005 et le printemps 2008 (le ménage est défini comme étant constitué d'au moins une personne en âge de travailler. Une personne sans emploi est une personne au chômage au sens du BIT ou inactive) ; un objectif concernant la proportion de parents allocataires de l'Income Support ou de la Job Seeker's Allowance sous condition de ressources couverture et percevant une pension alimentaire (maintenance) ; augmenter le nombre de services de garde d'enfants enregistrés auprès de l'organisme d'inspection Ofsted de 10% ; augmenter le recours aux services de garde par les familles pauvres ; stopper la progression de l'obésité chez les enfants de moins de 11 ans d'ici 2010.

Les données disponibles laissent à penser que la pauvreté monétaire infantile a sensiblement régressé depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement travailliste. Les trois indicateurs centraux ont en effet nettement diminué depuis 1998. La part des enfants vivant dans un ménage pauvre (seuil à 60%, avant imputation des coûts de logement) est passée de 24% en 1998/1999 à 20% en 2005/2006. De même, la proportion des enfants en situation de pauvreté ancrée dans le temps est passée dans la même période de 24% à 12% (base de 1998/1999). Enfin, la pauvreté infantile persistante a chuté de 6 points entre les périodes 1997/2000 et 2002/2005.

Selon les indications fournies dans le plan national de lutte pour l'inclusion sociale (NAP/incl) du Royaume-Uni pour 2006-2008, 2,4 millions de personnes seraient sorties de la pauvreté depuis 1997, y compris 800.000 enfants et un million de pensionnés.

En vue de renforcer sa capacité à atteindre l'objectif d'éradication d'ici à 2020, le gouvernement britannique a réaffirmé son engagement au travers d'un Child Poverty Bill en juin 2009 qui introduit dans la loi des cibles quantifiées sur quatre indicateurs :

- La pauvreté relative au seuil de 60% du revenu médian : réduire la proportion des enfants dans un ménage pauvre à moins de 10%) ;
- La combinaison d'un revenu faible et de la privation matérielle : réduire la proportion des familles à la fois privées matériellement et en situation de pauvreté monétaire (mesurée au seuil de 70% du revenu médian) à moins de 5% ;
- La pauvreté persistante : réduire la proportion des enfants connaissant des situations de pauvreté durable. La cible sera fixée ultérieurement et les données nécessaires devraient être disponibles avant 2015.
- La pauvreté ancrée dans le temps (*absolute poverty*): réduire la proportion des enfants vivant dans un ménage en situation de pauvreté mesurée au seuil de 60% fixé pour l'année 2010, à moins de 5%.

De plus, ce Child Poverty Bill implique la mise en place d'un nouveau processus de suivi de la question de la pauvreté infantile pour le gouvernement avec, entre autres :

- L'obligation faite au gouvernement de publier tous les 3 ans un document de stratégie de lutter contre la pauvreté infantile
- Une obligation de *reporting* annuel au Parlement sur le niveau d'atteinte de ces cibles ;
- La mise en place d'une commission d'experts en vue de conseiller le gouvernement sur sa stratégie.

3. La mise en place d'un système de vigilance sociale au niveau européen

Face à la crise financière et économique et ses conséquences sociales, et dans le cadre de la première réunion ministérielle consacrée à la pauvreté et l'exclusion sociale organisée le 16 octobre 2008 par la Présidence française de l'Union européenne, les ministres européens ont discuté de l'utilité d'échanger entre les 27 Etats membres sur l'évolution de l'impact social de la crise et sur les évènements qui affectent les plus vulnérables. La France a ainsi proposé, en lien avec la Commission européenne, de mener un travail régulier de « vigilance sociale » entre l'ensemble des Etats membres.

Les premiers échanges qui ont suivi, initiés par la Commission européenne dans le cadre du Comité de Protection Sociale à la fin 2008, ont souligné à nouveau l'utilité d'une vigilance sociale mutuelle, et la volonté de mener un suivi des impacts sociaux de la crise et des mesures politiques prises ou à venir en réponse à ces effets.

L'évaluation commune menée par le CPS et la Commission européenne (mai 2009) souligne que les systèmes de protection sociale et les mesures d'inclusion sociale jouent leur rôle de stabilisateurs économiques automatiques et agissent efficacement en tant que mécanismes d'atténuation des répercussions sociales de la récession.

Elle montre par ailleurs que les États membres ont réagi rapidement à la crise en prenant des mesures, principalement dans les quatre domaines : marché du travail, préservation des revenus, atténuation des effets directs de la crise financière sur les ménages et investissements dans les infrastructures sociales et sanitaires. En général, la plupart des États membres ont réaffirmé les engagements pris récemment dans leurs rapports nationaux sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale ; ils ont reconnu également la nécessité de s'assurer que les mesures à court terme prises en réaction à la crise concordent avec les objectifs de cohésion sociale à long terme et les réformes structurelles dans lesquelles ils se sont engagés.

Dans le cadre de cet exercice, les Etats membres ont également considéré que les indicateurs communs actuels s'avèrent insuffisamment réactifs dans un contexte de changement rapide, et ont recommandé notamment une collecte des données plus régulière (tous les six mois).

Enfin, la plupart des Etats membres ont réexaminé leur capacité nationale à suivre l'incidence sociale de la crise (tandis que d'autres ont considéré être d'ores et déjà suffisamment armés pour effectuer une analyse et un suivi adaptés) : certains utilisent des instruments centralisés existant en y introduisant des indicateurs mieux adaptés à ce suivi dans le contexte de crise ;

d'autres ont défini des instruments spécifiques de surveillance, à travers de nouvelles enquêtes notamment.

Notamment, le Luxembourg a mis en place un groupe inter-ministériel visant à suivre les impacts sociaux de la crise, que le Portugal prévoit de mettre en place un nouveau système d'alerte, que l'Allemagne vise à améliorer son système de suivi par la production de données trimestrielles, ou que le Royaume-Uni, par exemple, a défini un conseil national économique qui vise à suivre en continu une série d'indicateurs économiques et sociaux, au niveau national et territorial.

PARTIE 2

L’ACTION DU GOUVERNEMENT POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETE ET L’EXCLUSION

L’action engagée par le Gouvernement s’inscrit dans le cadre de l’objectif de réduction d’un tiers de la pauvreté sur cinq ans, annoncé par le Président de la République.

Le Gouvernement a en effet engagé des mesures de lutte contre la pauvreté et en faveur de l’insertion sociale qui exercent un effet direct sur l’évolution de la pauvreté. Certaines sont structurelles, d’autres apparaissent au contraire comme un soutien exceptionnel apporté par l’Etat pour surmonter la période de crise.

Les développements qui suivent retracent les différentes mesures mises en œuvre par le Gouvernement depuis 2007 pour remplir l’objectif de réduction d’un tiers de la pauvreté sur cinq ans.

A. Les politiques publiques mises en œuvre depuis 2007 pour atteindre l’objectif de réduction d’un tiers de la pauvreté d’ici 2012

Le Gouvernement s’est clairement mobilisé depuis 2007 pour mettre en œuvre des mesures concourant à l’objectif de réduction de la pauvreté.

Il ne partait certes pas de rien. La France bénéficie en effet de nombreux dispositifs relevant du budget de l’Etat et d’un système de protection sociale étendu, qui permettent de jouer un rôle d’amortisseur social.

Le Gouvernement s’est pourtant attaché à les réformer et à prendre de nouvelles initiatives en faveur des plus modestes, certaines exceptionnelles, pour faire face à la crise, d’autres s’inscrivant dans une logique de plus long terme.

Le tableau de bord de suivi de l’objectif de baisse d’un tiers de la pauvreté fixant onze objectifs, l’analyse qui suit s’attache, en reprenant ces différentes catégories, à présenter les principaux leviers déployés par le Gouvernement depuis 2007. Certains dispositifs concourent à la réalisation de plusieurs objectifs : dans ce cas, ils sont présentés en détails une seule fois mais sont mentionnés pour mémoire dans les parties correspondant à chaque objectif. Une annexe au présent rapport récapitule les moyens consacrés à chacun des objectifs visés dans le tableau de bord.

1) Lutter contre la pauvreté monétaire et les inégalités et lutter contre le cumul des difficultés de conditions de vie

La lutte contre la pauvreté monétaire et les inégalités repose à la fois sur le système de protection sociale et la fiscalité. Les dispositifs à l’œuvre sont nombreux : minima sociaux, allocations familiales, réductions et dégrèvements d’impôts en fonction de la situation sociale, progressivité de l’impôt sur le revenu, prime pour l’emploi... Si, chaque année, l’indexation des prestations sociales sur l’évolution des prix garantit le pouvoir d’achat des ménages, le

Gouvernement a mis en œuvre depuis 2007 plusieurs mesures visant à réduire la pauvreté monétaire.

La lutte contre le cumul des difficultés de conditions de vie, très proche de l'objectif précédent, fait aussi appel à de nombreux dispositifs, qu'il s'agisse des modes de garde, des tarifs sociaux...

Dans cette partie, seuls les dispositifs les plus généraux sont présentés. Les dispositifs plus spécifiques concourent également à la lutte contre la pauvreté monétaire, contre les inégalités et contre le cumul des conditions de vie. Toutefois, par commodité de lecture, ils sont présentés dans les parties liées à un objectif plus spécifique du tableau de bord, qui cible un public ou une difficulté particulière.

Trois séries de mesures pérennes d'importance ont été mises en œuvre.

Le Gouvernement s'est tout d'abord engagé dans une revalorisation de 25 % sur cinq ans du montant du minimum vieillesse versé aux personnes seules et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). En 2008, une prime exceptionnelle de 200 euros a ainsi été versée à la fin du mois de mars aux titulaires du second étage du minimum vieillesse ainsi qu'aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Le minimum vieillesse versé aux personnes seules a également été revalorisé de 6,9 % en avril 2009. De même, l'AAH a été revalorisée de 1,1 % au 1^{er} janvier 2008 puis de 3,9 % au 1^{er} septembre 2008, avant de connaître deux revalorisations de 2,2 %, en avril et en septembre 2009, pour un coût d'environ 285 millions d'euros cette même année.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, outre une revalorisation exceptionnelle de 0,8 % des pensions de retraite en 2008, a également permis de majorer les pensions de réversion attribuées aux titulaires d'une petite pension, de même que les petites retraites agricoles, pour un coût de 140 millions d'euros en 2009.

La troisième mesure générale et pérenne est la généralisation au 1^{er} juin 2009, du revenu de solidarité active (rSa), qui se substitue au revenu minimum d'insertion, à l'allocation de parent isolé et aux mécanismes d'intéressement préexistants. Compte tenu de sa nouveauté et de son importance, ce dispositif fait l'objet d'une présentation spécifique dans une troisième sous-partie. Le surcoût de cette réforme est évalué, en année pleine, à 1,5 milliard d'euros.

Parallèlement à ces trois mesures pérennes, le Gouvernement a apporté, à la fin de l'année 2008 et dans le courant de l'année 2009, des réponses spécifiques et exceptionnelles à la crise sociale :

- reconduction et versement anticipé en novembre 2008 de la « prime de Noël » accordée aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), qui a fait l'objet d'une majoration exceptionnelle de 67,55 euros et a bénéficié à 1 294 000 allocataires ;
- dans l'attente de la mise en place du revenu de solidarité active, versement en avril 2009 d'une prime de solidarité active de 200 euros aux allocataires du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de parent isolé, aux salariés modestes et chômeurs dont les revenus justifient de bénéficier des aides au logement, (4 millions de bénéficiaires, soit 800 millions d'euros) ;

- versement d'une prime exceptionnelle de 150 euros en juin 2009 pour 3 millions de familles aux revenus modestes ayant des enfants scolarisés de plus de 6 ans et bénéficiant de l'allocation de rentrée scolaire (450 millions d'euros) ;
- versement d'une prime exceptionnelle de 500 euros aux demandeurs d'emploi ayant travaillé au moins 305 heures sur les 28 derniers mois mais ne bénéficiant pas de l'assurance chômage et ayant perdu leur emploi entre le 1^{er} avril 2009 et le 31 mars 2010.

Le Gouvernement a également mis en place un revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, pour contribuer à l'amélioration des revenus des salariés outre-mer. Les droits au RSTA sont ouverts à compter du 1^{er} mars 2009 et ce jusqu'à la mise en place du rSa -soit au plus tard le 1^{er} janvier 2011- pour les salariés de droit privé (y compris ceux titulaires d'un contrat aidé) percevant un salaire inférieur ou égal à 1,4 SMIC (1 849 €). Le coût de ce dispositif a été évalué à 280 millions d'euros en année pleine.

Parallèlement, un effort exceptionnel a été réalisé en direction de certains dispositifs participant à la lutte contre la pauvreté. 20 millions d'euros ont été déployés pour apporter un soutien aux différentes associations qui versent l'aide alimentaire aux plus démunis, afin d'améliorer la qualité de leurs entrepôts et de renforcer le suivi informatique et la traçabilité des denrées collectées et distribuées. Par ailleurs, le Gouvernement s'est mobilisé en faveur du maintien du dispositif d'aide alimentaire au niveau européen.

Enfin, un fonds exceptionnel de lutte contre l'habitat indigne et les dépenses d'énergie, doté de 200 millions d'euros sur deux ans, a également été mis en place pour aider les propriétaires occupants à revenus modestes à réhabiliter leur logement en vue de réduire leurs charges, pour renforcer les aides aux copropriétés dégradées et pour accélérer la résorption de l'habitat indigne.

2) Lutter contre la pauvreté des enfants

La lutte contre la pauvreté des enfants s'inscrit naturellement dans le prolongement des mesures de lutte générale contre la pauvreté monétaire précédemment décrites. La France présente en outre la caractéristique de disposer d'une politique familiale générale particulièrement développée. A titre d'exemple, les allocations familiales représentent 12,3 milliards d'euros en 2008, auxquelles s'ajoutent des allocations de soutien pour l'éducation (ARS, 1,49 milliard d'euros en 2008), le complément familial et l'allocation de soutien familial (2,76 milliards d'euros en 2008), ainsi que de nombreuses aides pour la petite enfance (11,6 milliards d'euros en 2008).

En complément de ces dispositifs généraux, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et le réseau des caisses d'allocations familiales (CAF) jouent un rôle moteur pour mener une politique attachant une attention toute particulière au bénéfice des familles les plus fragiles. Bien que les CAF n'aient pas une mission de protection de l'enfance en tant que telle, leur action sociale leur permet de participer à la prévention des dysfonctionnements familiaux dont les effets peuvent rejoaillir sur les enfants. C'est pourquoi le cadre institutionnel de l'action

sociale familiale des CAF situe leur intervention dans la prévention globale des difficultés familiales afin d'améliorer la vie quotidienne des familles et d'éviter, dans la mesure du possible, la survenance de difficultés particulières.

L'action sociale familiale menée par les CAF s'adresse à l'ensemble des familles avec une attention particulière pour les familles vulnérables (les familles monoparentales, les familles nombreuses, les familles avec un enfant porteur d'un handicap et les gens du voyage). Elle est préventive car elle intervient dans le quotidien des familles au moyen de ses leviers d'action sans, pour autant, s'immiscer dans le traitement des situations lourdes et chroniques qui relève de la compétence des conseils généraux. Les CAF, en versant les prestations familiales aux allocataires, acquièrent une bonne connaissance de leurs situations et besoins et sont à même d'être réactives lors d'un évènement touchant l'équilibre familial (décès, séparation, naissances gémellaires), ce qui peut permettre d'éviter la dégradation de certaines situations. Elles peuvent également effectuer des offres de services pour permettre à leurs allocataires d'accéder à l'ensemble de leurs droits.

En outre, ainsi qu'on l'a déjà relevé précédemment, le Gouvernement a consenti un effort supplémentaire de 450 millions d'euros en juin 2009 en versant une prime exceptionnelle de 150 euros à 3 millions de familles ayant des enfants scolarisés de plus de 6 ans et bénéficiant de l'allocation de rentrée scolaire (450 millions d'euros).

3) Lutter contre la pauvreté des jeunes

La commission de concertation sur la politique de la jeunesse, qui s'est réunie de mars à juillet 2009, a souligné les difficultés particulières des jeunes en termes d'orientation, d'emploi, de ressources, de logement, de santé... Les jeunes ont ainsi connu au cours des dernières décennies une détérioration relative de leurs revenus et connaissent souvent des difficultés importantes d'accès à l'emploi.

Le système des prestations familiales sert directement l'objectif de lutte contre la pauvreté des jeunes. Il est conçu autour de la notion d'enfant à charge « ouvrant droit » à une compensation financière au bénéfice des parents. De la même façon, en matière fiscale, l'enfant et, le cas échéant, le majeur, est rattaché au foyer fiscal de ses parents et « ouvre droit » à un certain nombre d'avantages (part du quotient familial en particulier). Ces avantages octroyés, non directement au jeune, mais aux personnes qui en assument la charge, sont subordonnés au respect d'un certain nombre de conditions :

- l'enfant à charge au sens des prestations familiales doit, selon les prestations concernées, être âgé de moins de 20 ans ou de 21 ans (forfait allocation familiale, allocations logement, complément familial) ;
- le majeur rattaché au foyer fiscal de ses parents doit être âgé de moins de 21 ans ou de 25 ans s'il est étudiant ;
- les qualités d'enfant à charge au sens des prestations familiales et d'allocataires ne sont pas cumulables ;
- un enfant percevant une rémunération supérieure à 55% du SMIC (39 heures) ne peut-être considéré comme à charge au sens des prestations familiales.

Par ailleurs, les jeunes étudiants disposent d'un mécanisme spécifique d'aide, par le biais des bourses. Une réforme visant davantage de clarté et d'équité a été mise en place à la rentrée

2008. Le montant des bourses a ainsi été revalorisé de 1,5 % à la rentrée 2009 pour les échelons 1 à 5 et de 3 % pour l'échelon 6. Les critères d'attribution de points de charges demeurent l'éloignement entre le domicile et le lieu d'études et le nombre d'enfants à charge du foyer fiscal de référence. Le Président de la République a également annoncé le 29 septembre, dans le cadre du plan « Agir pour la jeunesse », l'allongement du calendrier universitaire assorti de l'octroi d'un dixième mois de bourse lorsque la durée de la formation le justifiera, pour permettre aux étudiants de se loger et subvenir à leurs besoins.

En dépit de ces aides, les jeunes actifs de moins de 25 ans étaient jusqu'à présent pénalisés par rapport à ceux de plus de 25 ans, pour une simple question d'âge. Le Président de la République a également annoncé le 29 septembre, dans le cadre du plan « Agir pour la jeunesse » qui mobilise 460 millions d'euros en 2010, l'ouverture du rSa aux jeunes actifs (cf. infra C).

En outre, le développement de l'insertion professionnelle des jeunes, qui ne fait pas ici l'objet d'une analyse spécifique, concourt bien évidemment à l'objectif de réduction de la pauvreté. Le Gouvernement a réalisé un effort significatif en la matière, dans le cadre du « plan d'urgence pour l'emploi des jeunes », qui mobilise, dans le cadre du fonds d'investissement social, 734 millions d'euros de crédits d'Etat en 2010 (cf. infra 6). Le plan « Agir pour la jeunesse » y contribue également, au travers des mesures de lutte contre le décrochage scolaire, la revalorisation du contrat d'insertion dans la vie sociale et le renforcement des moyens des missions locales.

On mentionnera enfin l'action particulière du service militaire adapté (SMA), implanté dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, et qui offre à une partie de la jeunesse ultramarine en difficulté, sous statut de volontaire dans les armées, la possibilité d'un nouveau départ dans la vie avec un comportement citoyen et une vraie employabilité. Cette formation globale, fondée sur les règles de vie et de discipline militaires, est renforcée par l'accompagnement permanent des volontaires et un suivi individualisé. Le Président de la République a annoncé, en février 2009, le doublement en 3 ans de la capacité de formation du SMA.

4) Lutter contre la pauvreté des personnes âgées

Les personnes âgées rencontrent également des problèmes spécifiques. Le présent rapport, centré sur l'objectif de réduction de la pauvreté, n'a pas pour objet d'analyser la politique générale du gouvernement visant à garantir la soutenabilité du système de retraites, ni les mesures d'équité permettant aux travailleurs ayant commencé à travailler très jeunes de bénéficier d'une retraite anticipée, même si ces dispositifs permettent d'atteindre un équilibre global. Il convient toutefois de souligner que les nombreuses mesures de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 visant à développer l'emploi des seniors et à permettre l'élargissement du cumul emploi retraite contribuent à l'objectif de lutte contre la pauvreté des personnes âgées.

En outre, ainsi qu'on l'a précédemment indiqué, le Gouvernement a pris plusieurs mesures particulières destinées à aider les personnes âgées les plus fragiles : revalorisation de 25 % sur cinq ans du montant du minimum vieillesse – devenu allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) – versé aux personnes seules ; revalorisation exceptionnelle de 0,8 % des

pensions de retraite en 2008 ; majoration en 2009 des pensions de réversion attribuées aux titulaires d'une petite pension ainsi que des petites retraites agricoles, pour un coût de 140 millions d'euros en 2009.

En outre, l'article 80 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 reconduit jusqu'en 2012 l'objectif de minimum de pension pour une carrière complète au SMIC, fixé par la loi du 21 août 2003 à 85 % du SMIC net.

5) Lutter contre la pauvreté des personnes qui ont un emploi

Le cinquième objectif figurant dans le tableau de bord de suivi de la pauvreté consiste à lutter contre la pauvreté des personnes qui ont un emploi. En effet, si l'emploi est la plupart du temps un outil essentiel de sortie de la pauvreté - le niveau de vie moyen d'un chômeur est inférieur de 35 % à celui d'un actif qui a un emploi et de 28 % à celui d'un retraité -, il ne suffit pas toujours à l'éviter : on dénombre ainsi environ 1,5 million de « travailleurs pauvres » en 2006.

Ce public était jusqu'à présent exclu des dispositifs de minima sociaux en vigueur et ne bénéficiait que faiblement des mécanismes comme la prime pour l'emploi. C'est notamment en réponse à ce constat qu'a été mis en place le revenu de solidarité active, qui fait l'objet d'une analyse détaillée dans la dernière sous-partie.

Ces personnes ont également bénéficié du versement, en avril 2009, de la prime de solidarité active, d'un montant de 200 euros.

En outre, des mesures ont été prises pour favoriser le maintien dans l'emploi, en révisant notamment les règles applicables au chômage partiel : l'indemnisation a ainsi été portée de 50 % à 60 % de la rémunération au 1^{er} janvier 2009, puis à 75 % pour l'activité partielle de longue durée. Des dispositions spécifiques ont en outre été prises dans le secteur automobile.

En les règles d'indemnisation du chômage ont été révisées dans un sens favorable. Ainsi, avant le 1^{er} avril 2009, un demandeur d'emploi devait avoir cotisé 6 mois dans les 22 derniers mois pour pouvoir bénéficier d'une indemnisation chômage. S'il ne remplissait pas cette condition, il pouvait demander le RMI. A compter du 1^{er} avril 2009, la condition devient moins restrictive : le demandeur d'emploi doit avoir cotisé au moins 4 mois dans les 28 derniers mois. Cette évolution pourrait avoir un effet à la baisse sur le nombre d'allocataires du RMI en avril, et du rSa socle à partir de juin.

6) Favoriser l'accès à l'emploi

L'accès à l'emploi constitue une des clefs essentielles de lutte contre la pauvreté. L'objet du présent rapport n'est pas de brosser un tableau général de la politique de l'emploi menée par le Gouvernement.

En revanche, quelques réformes majeures menées ou engagées depuis 2007, notamment dans le prolongement du Grenelle de l'insertion et de la mise en place du revenu de solidarité active, concourent directement à l'objectif de réduction de la pauvreté.

La première concerne la fusion de l'ANPE et du réseau de l'assurance chômage, qui a débouché sur la création de Pôle emploi depuis le début de l'année 2009. La mise en place d'un service plus personnalisé, la mutualisation des moyens ainsi que le regroupement de l'offre de services sur des sites uniques (inscription, indemnisation et accompagnement) doivent permettre à Pôle emploi d'apporter des réponses efficaces et adaptées aux besoins de chacun de ses interlocuteurs, employeurs et demandeurs d'emploi. En outre, afin d'améliorer l'efficacité globale des conditions de placement des demandeurs d'emploi et rendre le marché du travail plus fluide, l'activité de placement est désormais ouverte aux organismes privés.

La deuxième concerne la refonte des contrats aidés et la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2010, du contrat unique d'insertion, instauré par la loi généralisant le rSa et réformant les politiques d'insertion, qui permettra de simplifier le cadre actuel et de rendre le travail en contrat aidé plus rémunérateur. Cette réforme permettra notamment la simplification des démarches des employeurs et une meilleure articulation avec les prestations de Pôle emploi dans l'accompagnement des bénéficiaires de ces contrats, permettant à ces derniers d'accéder ou de rester dans l'emploi dans de meilleures conditions à l'échéance de ces contrats. Il s'agit, notamment, de la possibilité de prolongation du contrat au-delà de la durée maximale pour les salariés en insertion âgés de 50 ans et plus et pour les travailleurs handicapés. En outre, avant même la réforme des contrats aidés, dès le second semestre 2008, la hausse du chômage a conduit le gouvernement à renforcer l'action de l'Etat en faveur des publics en difficulté avec la programmation de 60 000 contrats aidés non marchands supplémentaires dès septembre 2008, puis, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, adjonction de 100 000 contrats aidés non-marchands aux 230 000 initialement prévus. En outre, le « plan d'urgence pour l'emploi des jeunes » a prévu la création de 30 000 contrats passerelle pour faciliter l'insertion des jeunes en leur offrant une passerelle vers un emploi en entreprise et le financement à taux bonifié pour l'employeur de 50 000 contrats initiative emploi (CIE). Ces mesures, décidées en 2009, se déployeront également au premier semestre 2010, ce qui pourra être l'occasion d'un premier bilan ;

La troisième a trait à la modernisation de l'insertion par l'activité économique (IAE) et au renforcement de l'accompagnement des salariés en insertion. La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active a ainsi apporté plusieurs modifications bienvenues (harmonisation du régime des contrats que les structures de l'IAE peuvent conclure avec leurs salariés en insertion ; possibilité de prolonger la durée des contrats pour achever une action de formation en cours ou pour des salariés de plus de 50 ans ou reconnus travailleurs handicapés ; possibilité pour un salarié en insertion de réaliser des périodes d'immersion chez des employeurs de droit commun...) ;

La démarche d'insertion des personnes handicapées a également été renforcée par la loi de finances pour 2009, qui a systématisé la procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, à l'occasion d'une demande d'attribution ou de renouvellement de l'AAH, assortie d'une orientation vers un établissement ou service d'aide par le travail, vers le marché du travail ou vers un centre de rééducation professionnelle.

A côté de ces réformes structurelles, le Gouvernement a lancé, en réponse à la crise, un plan de mobilisation pour l'emploi à la fin de l'année 2008. Ce plan de mobilisation, qui

vise essentiellement à soutenir l'offre d'emploi et à accompagner le retour à l'emploi des personnes touchées par la crise, a été complété en avril 2009 par le « Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes », destiné à encourager l'insertion durable de plus de 500 000 jeunes dans la vie active, avec un investissement de près de 1,3 milliard d'euros d'ici 2010. Outre l'effort consenti pour le développement des contrats aidés, précédemment mentionné, l'accent a été mis sur le développement de l'apprentissage, notamment au travers de la mise en place d'un dispositif « zéro charges » pour les entreprises de plus de 10 salariés recrutant des apprentis et de l'octroi d'une prime de 1800 euros aux entreprises de moins de 50 salariés pour l'embauche de tout apprenti supplémentaire). Le développement des contrats de professionnalisation (objectif de 170 000 contrats de professionnalisation de juin 2009 à juin 2010), des contrats d'accompagnement formation et des écoles de la deuxième chance participe de la même logique.

Un accord national interprofessionnel (ANI) sur la gestion des conséquences de la crise sur l'emploi a également été signé par la plupart des partenaires sociaux le 8 juillet 2009. Les mesures de cet accord sont temporaires (jusqu'au 1er janvier 2011) et visent : à maintenir le lien contractuel entre salariés et employeurs dans une conjoncture dégradée et à aménager le Contrat de transition professionnel (CTP) avec la Convention de reclassement personnalisée (CRP) afin d'améliorer la situation des salariés victimes d'un licenciement économique. L'accord comprend également des mesures destinées aux personnes les plus exposées aux conséquences de la crise comme les jeunes, les seniors ou les demandeurs d'emploi en fin de droit.

En outre, on relèvera que la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, créant un statut d'auto-entrepreneur (182 000 bénéficiaires du dispositif au 15 juillet 2009, soit une contribution importante aux créations d'entreprises), de même que la réforme, en cours d'examen par le Parlement, du système de formation professionnelle, participent à cet objectif, quoique de manière indirecte.

7) Favoriser l'accès au logement et le maintien dans le logement

L'accès au logement et le maintien dans le logement constituent indéniablement une action forte de prévention de l'exclusion et de lutte contre la pauvreté. La loi n° 2007-390 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, adoptée sous la précédente législature, a marqué un tournant à cet égard. La politique d'accès au logement à destination des ménages les plus modestes repose ainsi sur un socle législatif solide consolidé par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009.

Le Gouvernement s'est également employé à renforcer les moyens consacrés au logement des personnes les plus défavorisées, notamment à l'hébergement d'urgence, aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale ou encore aux maisons relais. Les crédits inscrits à ce titre en loi de finances pour 2009 s'élevaient ainsi à 988 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, contre 906 millions d'euros en 2008. Le nombre de places de CHRS a ainsi fortement augmenté au cours des années récentes (+ 23 % par rapport à 2004). En outre, dans le cadre de la mise en place du Grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri, une concertation engagée par les services de l'Etat et les associations a permis de déterminer les quatre axes structurants de la

refondation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion dans l'optique de favoriser l'accès au logement. Il s'agit de la réduction des risques de « sans abrisme » par la prévention, de la restructuration et simplification de l'offre, de la mise en œuvre d'un accompagnement adapté et de l'adoption du principe du « logement d'abord ». Ce quatrième et dernier axe résume à lui seul le renversement de perspective et de culture attendu. L'accès à un logement adapté aux besoins et aux ressources devient l'objectif premier de l'intervention publique, particulièrement à l'approche de la période hivernale. L'hébergement, tout en gardant sa pertinence et sa légitimité, constitue une réponse temporaire, subsidiaire, dans un parcours vers l'autonomie.

En outre, un effort supplémentaire a été réalisé dans le cadre du plan de relance destiné à faire face à la crise. Parallèlement, un effort exceptionnel a été réalisé en direction de certains dispositifs participant à la lutte contre la pauvreté. 80 millions d'euros ont permis de compléter les dotations consacrées à l'humanisation et à la rénovation des centres d'hébergement, tandis qu'un nouvel effort a été accompli pour mobiliser des places supplémentaires en intermédiation locative, développer les maisons relais ou garantir un fonctionnement optimal des CHRS.

Un fonds exceptionnel de lutte contre l'habitat indigne et les dépenses d'énergie, doté de 200 millions d'euros sur deux ans, a également été mis en place pour aider les propriétaires occupants à revenus modestes à réhabiliter leur logement en vue de réduire leurs charges, pour renforcer les aides aux copropriétés dégradées et pour accélérer la résorption de l'habitat indigne.

Enfin, plusieurs mesures exceptionnelles ont été prises pour soutenir la construction de logements et l'activité du bâtiment, sans empêcher l'ajustement des prix, ainsi que l'accession sociale à la propriété :

- lancement d'un programme de 100 000 logements supplémentaires, dont 30 000 logements sociaux et très sociaux et 40 000 logements intermédiaires ;
- accélération du programme national de rénovation urbaine dans les banlieues.
- doublement du prêt à 0% (prêt à taux zéro) en 2009 pour l'achat de logements neufs pour les primo-accédants.
- octroi d'une aide supplémentaire et exceptionnelle de l'Etat pour l'accession sociale à la propriété à travers le Pass-Foncier pour 30 000 ménages ;
- financement en 2009 de 93 000 prêts locatifs aidés-insertion (PLAI) et prêts locatifs à usage social (PLUS), ainsi que de 30 000 Prêts locatifs sociaux (PLS).

8) Favoriser l'accès à l'éducation et à la formation

Favoriser l'accès à l'éducation et à la formation s'intègre dans l'objectif de réduction de la pauvreté et vise à offrir à tous les enfants des chances égales de réussite et d'intégration dans la société.

Plusieurs mesures concourant à cet objectif ont été mises en œuvre depuis 2007.

D'une part, afin de réduire l'échec scolaire lourd à l'entrée en 6^{ème}, les programmes ont été entièrement révisés pour être plus clairs, plus lisibles et recentrés sur les fondamentaux. Une nouvelle organisation pour l'école fixe la durée de la semaine scolaire à 24 heures

d'enseignement pour tous les élèves, auxquelles s'ajoutent deux heures d'aide personnalisée au bénéfice des élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages. Un nouveau dispositif d'évaluation permet de dresser le bilan des acquis de chaque élève en référence aux programmes correspondant aux deux premiers paliers du socle commun (CE1 et CM2).

La dynamique « Espoir banlieues », qui comprend également des volets consacrés notamment à l'emploi, au transport et au désenclavement des quartiers, à la rénovation urbaine, constitue un axe fort de la politique gouvernementale, afin d'améliorer la réussite de tous les élèves et les conditions de scolarité, de même que la mixité scolaire. Les élèves du second degré sont tout particulièrement concernés par la plupart des mesures mises en place à la rentrée scolaire 2008 et poursuivies en 2009-2010.

Le dispositif expérimental de réussite scolaire en lycée dans 200 établissements, mis en place à la rentrée 2008, est reconduit à la rentrée scolaire 2009. Afin d'offrir un meilleur accompagnement des élèves dans leur parcours, les établissements proposent une aide au travail scolaire, des stages pendant les vacances et aussi des actions en vue de l'élaboration du projet d'orientation et la préparation à la poursuite d'études. 30 lycées ont été labellisés « sites d'excellence ». Situés principalement dans les quartiers classés prioritaires, ils proposent un environnement scolaire de haute qualité pour offrir à leurs élèves un parcours exigeant jusqu'à l'enseignement supérieur ou l'insertion professionnelle. Cette mesure a pour objet de redonner sa place à la réussite scolaire dans les quartiers, en développant une dimension d'excellence (artistique et culturelle, internationale, lycées des métiers...). L'amélioration des résultats scolaires et de la réussite aux examens permettra de restaurer l'attractivité de ces lycées.

L'ouverture sociale des classes préparatoires aux grandes écoles doit également se poursuivre afin qu'au moins 5 % des élèves les plus méritants des classes terminales des quartiers présentent un dossier d'admission et se voient proposer un accès à ces classes. En 2009, 25 % des élèves intégrés en CPGE devront être des boursiers du supérieur. La cible est de 30 % en 2010. Le taux était de 23 % en 2008.

Au-delà de ces réformes, un enjeu essentiel, affirmé par le Président de la République dans le cadre du plan « Agir pour la jeunesse » présenté le 29 septembre 2009, consiste à lutter contre le décrochage scolaire et à renforcer les dispositifs d'accompagnement des élèves décrocheurs. C'est la raison pour laquelle les plateformes de suivi et d'accompagnement des décrocheurs, expérimentées dans le cadre du fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes, seront généralisées à compter de 2010, pour un coût de 30 millions d'euros. Le dispositif d'orientation sera également renforcé, tandis que l'apprentissage sera revalorisé.

9) Favoriser l'accès aux soins

La France, comme d'autres pays européens, souffre d'importantes inégalités au sein de sa population en matière de santé. Les plus instruits, les catégories professionnelles les plus qualifiées et les ménages les plus aisés bénéficient d'une espérance de vie plus longue : ainsi, à 35 ans, un cadre bénéficie d'environ sept années supplémentaires d'espérance de

vie par rapport à un ouvrier. Les plus favorisés socialement sont aussi en meilleure santé ; d'ailleurs, ils bénéficient plus souvent d'actions de prévention ou de dépistage. Corriger ces inégalités et garantir les meilleures chances pour tous face à la maladie est donc un enjeu important pour la politique prévention de l'exclusion.

Le Gouvernement a ainsi mis en œuvre une réforme structurelle de notre système de santé, adoptée dans le cadre de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite « HPST »). Elle prévoit notamment que les établissements de santé peuvent être appelés à assurer, en tout ou partie, une ou plusieurs des missions de service public dans les domaines de la lutte contre l'exclusion sociale, en relation avec les autres professions et institutions compétentes en ce domaine, ainsi que les associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion et la discrimination. Elle prévoit également, dans le cadre de la planification régionale de la politique de santé, la poursuite des programmes relatifs à l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS). Ces programmes participent aux actions relatives à la réduction des inégalités sociales de santé. Des publics prioritaires ont été identifiés : gens du voyage, jeunes en situation de vulnérabilité, familles monoparentales féminines et personnes âgées des quartiers prioritaires de la politique de la ville, populations étrangères, immigrées ou issues de l'immigration notamment lorsqu'elles vivent dans les foyers de travailleurs migrants, les résidences sociales ou dans des habitats dégradés, avec une attention particulière pour les immigrés vieillissants isolés et enfin les personnes détenues ou sortant de prison.

Par ailleurs, deux dispositifs généraux de prévention de l'exclusion en matière de santé existent : d'une part, la couverture maladie universelle(CMU) et la CMU complémentaire (CMUc) et, d'autre part, l'aide médicale de l'État (AME). Ces dispositifs garantissent l'accès aux soins à l'ensemble de la population. La CMUc garantit l'accès à la couverture complémentaire des personnes dont les ressources sont faibles, inférieures à 626,75 € mensuels par personne seule en métropole. Il s'agit d'assurer une couverture applicable à l'ensemble des personnes du foyer, permettant une prise en charge à 100% des frais de soins, ainsi qu'une dispense d'avance de frais, afin de lever l'ensemble des obstacles au recours au système de soins pour les personnes les plus modestes. L'AME bénéficie quant à elle essentiellement aux personnes étrangères en situation irrégulière et aux faibles ressources.

La loi HPST précitée a également revalorisé le montant de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé pour les plus de 60 ans et créé une nouvelle tranche d'aide pour les plus de 50 ans. Une revalorisation sera prochainement prévue pour les jeunes : le Président de la République a en effet annoncé, le 29 septembre 2009, le doublement de l'aide à l'acquisition de la complémentaire santé pour les jeunes, qui passera de 100 à 200 euros, pour un coût de 30 millions d'euros.

Enfin, on notera que les actions destinées à améliorer la qualité de la nutrition participent à l'objectif global de lutte contre la pauvreté.

10) Lutter contre l'exclusion bancaire

Le dernier objectif retenu dans le cadre du tableau de bord de suivi de la pauvreté est celui de lutte contre l'exclusion bancaire, source d'immenses difficultés pour les personnes concernées.

L'action des pouvoirs publics français contre l'exclusion financière prend plusieurs formes :

- d'une part, la concertation entre les établissements financiers et l'ensemble des autres partenaires (ministères, partenaires sociaux, associations de consommateurs) au sein notamment du Conseil Consultatif du Secteur Financier (CCSF). Ce lieu d'échanges permet la recherche de consensus et joue un rôle important dans l'inclusion bancaire. Les débats qui ont lieu en son sein ont permis d'aboutir à des actions concrètes pour améliorer les relations entre les banques et leurs clients, les plus modestes en particulier (amélioration du dispositif d'accès au compte, mise en place de moyens de paiement alternatifs au chèque, plafonnement des frais de pénalité en cas d'incident de paiement) ;
- d'autre part, l'amélioration de la connaissance de la population qui rencontre des difficultés d'insertion bancaire et financière, une analyse précise de ces difficultés contribuant très utilement à définir l'action publique la plus adaptée et la plus efficace. Ainsi, une étude sur la bancarisation des populations socialement et économiquement fragile est en cours de lancement, sous l'égide du Conseil Consultatif du Secteur Financier. Ce travail reprend plusieurs questionnements d'une étude qui avait été conduite en 2001 sur le même thème. Les résultats, attendus pour la fin de l'année 2009, permettront à la fois de mesurer les progrès accomplis et d'ajuster au mieux l'action pour répondre aux problèmes persistants.

Au-delà de cet aspect de concertation et de renforcement de la connaissance, plusieurs mesures existent pour pallier les difficultés rencontrées par les personnes vulnérables :

- dispositif de micro crédit personnel, qui a pour objectif de faciliter l'accès au crédit des publics en difficulté en garantissant d'une part des prêts à visée professionnelle (création d'entreprise et d'activité) et, d'autre part, des prêts « à visée plus strictement sociale ».
- procédure dite du « droit au compte » qui permet à toute personne physique ou morale domiciliée sur le territoire, dépourvue d'un compte de dépôt, d'obtenir l'ouverture d'un tel compte dans un établissement de crédit ». Ce dispositif a été amélioré à plusieurs reprises, notamment par la loi de modernisation de l'économie, gagnant en simplicité et rapidité. Le ministère des finances, en lien avec le ministère du travail, a également élaboré un dépliant sur le droit au compte et les services bancaires de base, très largement diffusé ;
- procédure de solde bancaire insaisissable (SBI) afin d'éviter qu'une personne faisant l'objet d'une procédure de saisie se retrouve sans ressources. La personne peut immédiatement disposer d'une somme (équivalente au montant forfaitaire du Revenu de Solidarité Active) sous réserve que son compte soit alimenté à cette hauteur. La loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a rendu la mise à disposition du SBI automatique : ainsi, la personne saisie n'a plus à en faire la demande auprès de l'établissement bancaire ;
- procédure de rétablissement personnel, qui permet un effacement total des dettes pour des personnes surendettées dont « la situation est irrémédiablement compromise ».

Le Gouvernement a proposé de nouvelles mesures visant à prévoir des garde-fous à l'entrée dans le crédit et mieux accompagner les personnes qui connaissent des difficultés

d'endettement, dans le cadre du projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, en cours d'examen par le Parlement.

B. Le rSa : une politique globale de lutte contre la pauvreté

La mesure la plus symbolique de la lutte engagée par le Gouvernement contre la pauvreté est sans aucun doute la mise en place du revenu de solidarité. Expérimenté avec succès en 2008, ce dispositif a été généralisé au 1^{er} juin 2009.

1. Le fonctionnement du dispositif

Depuis le 1^{er} juin 2009, le rSa remplace, en France métropolitaine, l'allocation de parent isolé (API), le revenu minimum d'insertion (RMI), ainsi que les dispositifs d'incitation financière au retour à l'emploi qui s'y rattachaient - intérressement, primes forfaitaires mensuelles et prime de retour à l'emploi. Il s'impute par ailleurs sur la prime pour l'emploi (PPE).

Il constitue un axe fondamental de la politique de solidarité des pouvoirs publics. Ce dispositif qui autorise, de manière pérenne, le cumul entre revenus du travail et prestation de solidarité poursuit en effet quatre objectifs :

- offrir des moyens convenables d'existence à toute personne privée de ressources ;
- faire en sorte que chaque heure travaillée se traduise, pour l'intéressé, par un accroissement du revenu disponible – c'est-à-dire que le travail « paie » et ce, dès la première heure travaillée ;
- compléter les ressources des personnes exerçant une activité pour réduire la prévalence de la pauvreté au sein de la population active occupée ;
- simplifier les mécanismes de solidarité de façon à les rendre plus lisibles.

Le rSa est une prestation globale, qui comprend deux parties :

- d'une part, le rSa « socle », à la charge du département, versé aux personnes dont les ressources sont inférieures à un montant forfaitaire déterminé par décret et variable selon la composition du foyer.. Le montant forfaitaire est majoré pour les personnes isolées assumant la charge la charge d'un ou plusieurs enfants, ainsi que pour les femmes isolés en état de grossesse, pour atteindre le montant de l'ex-API.. Comme le RMI et l'API, cette partie est une allocation différentielle. Le montant versé au bénéficiaire est égal à la différence entre le montant maximal du rSa de base et les ressources du foyer. Pour tout euro supplémentaire la part de rSa financé par le département diminue d'un euro. L'ensemble des ressources du foyer - revenus professionnels, prestations familiales (allocations familiales, complément familial...), pensions alimentaires et revenus du patrimoine...est pris en compte pour le calcul des ressources servant à l'examen du droit au rSa. Les aides au logement sont prises en compte à hauteur d'un forfait logement calculé en fonction de la composition familiale. Seules certaines prestations ponctuelles (comme l'allocation de rentrée scolaire ou la prime de naissance) ou à objet spécialisé (allocation d'éducation de l'enfant handicapé) sont exclues du calcul.

Le barème du montant forfaitaire est également identique à celui du RMI ou, selon le cas, de l'API. Le montant maximal du rSa de base dépend de la structure de la famille (personne isolée ou couple, nombre d'enfants et leur âge pour les personnes isolées) et croît en fonction de la

- d'autre part, le rSa « activité », financé par le Fonds national des solidarités actives (FNSA), qui vient compléter les revenus du travail, pour ceux dont les revenus se situent au bas de l'échelle des salaires. Sous cette forme, il se substitue aux dispositifs d'incitation financière au retour à l'emploi rattachés au RMI et à l'API et s'impute sur la PPE.

Le versement du rSa complément de revenu permet de rendre davantage attractif le retour à l'emploi et de manière permanente : jusqu'au point de sortie du rSa, lorsque le revenu d'activité augmente de 100 euros, le complément apporté par le rSa permet aux ressources globales du foyer d'augmenter de 62 euros (taux de cumul de 62 %).

2. Une montée en charge progressive, plus rapide que celle d'autres dispositifs sociaux comparables

A la fin du mois d'août 2009, 1,131 millions de foyers ont perçu du rSa socle (ex RMI-API) sans que la transition, effectuée en juillet, n'ait posé de problème particulier. A cela s'ajoutent 336 000 foyers auxquels des nouveaux droits ont été ouverts et à qui le rSa a effectivement été versé, en complément de revenus du travail.

Les données transmises par la Caisse nationale d'allocations familiales font apparaître que les dépenses de rSa s'élèvent à 1,4 milliard d'euros pour le rSa socle et 212 millions d'euros pour le rSa activité au titre des mois de juin, juillet et août. A terme il est prévu que, lorsque le rSa aura atteint toute sa cible, les dépenses de rSa « complément d'activité » devraient s'élèver à environ 250 millions d'euros par mois.

Ces trois indicateurs montrent un bon rythme de montée en charge. On estime qu'entre 1,6 à 1,7 millions de foyers environ (hors DOM) devraient pouvoir bénéficier du seul rSa versé en complément de leur activité. L'objectif est d'atteindre 50% de la cible à la fin de l'année 2009 (6 mois après l'entrée en vigueur de la réforme) et 90% d'ici juin 2010 (un an après l'entrée en vigueur de la réforme.) Si ces objectifs sont atteints, la montée en charge du rSa sera particulièrement rapide, par rapport à d'autres prestations sociales.

3. Dès sa montée en charge achevée, le rSa devrait faire baisser le taux de pauvreté relatif de 4,4 %

La généralisation du rSa permet de lutter contre la pauvreté à travers deux canaux.

Le premier canal est constitué par le complément de revenus apporté par le dispositif aux travailleurs pauvres, qui peuvent ainsi voir leur situation financière et matérielle d'améliorer et pour certains d'entre eux sortir de la pauvreté.

Le deuxième canal par lequel le rSa peut agir sur la pauvreté est l'aide qu'il procure aux allocataires pour qu'ils retrouvent un emploi. En garantissant que le travail sera rémunérant, en privilégiant un accompagnement professionnel, en proposant une allocation pour le retour à l'emploi (APRE), le rSa permet à des personnes allocataires du rSa sans emploi de pouvoir

reprendre du travail plus facilement que dans le cadre du dispositif précédent. Cet aspect est abordé au point 4.

En ce qui concerne le premier canal, la Drees a mobilisé son modèle de microsimulation pour mesurer l'impact spécifique de la mise en place du rSa sur les indicateurs de pauvreté monétaire. Deux scénarii¹¹ sont comparés afin de mesurer l'impact propre au rSa, une fois la phase de montée en charge achevée :

- Scénario 1 : on simule la distribution d'un échantillon représentatif de la population française en 2009, en faisant comme si le rSa n'avait pas été mis en place ;
- Scénario 2 : on simule la distribution d'un échantillon représentatif de la population française en 2009, en faisant comme si tous les bénéficiaires potentiels du rSa en avaient fait la demande et l'avaient obtenu dès le 1^{er} janvier 2009 (montée en charge complète).

La comparaison des indicateurs de pauvreté entre les deux scénarii permet d'isoler l'impact du rSa sur la pauvreté monétaire, pour une population dont les caractéristiques démographiques et sociales ainsi que la distribution des revenus est comparable à celle estimée pour 2009.

Ainsi, une fois la montée en charge achevée, le rSa devrait diminuer le taux de pauvreté monétaire relatif (au seuil de 60 %) de 0,5 point, soit une baisse de -4,4 %. Cela représente près d'un tiers de la cible fixée pour cet indicateur. De même, le rSa devrait diminuer le taux de pauvreté monétaire ancré en 2006 de 0,6 point, soit -5,3 %. Dans les deux cas, la baisse de la pauvreté porte sur des personnes qui travaillent ou sur leur famille. Enfin, l'impact du rSa ne se limite pas à soutenir financièrement les personnes qui sont proches du seuil de pauvreté, puisqu'il soutient l'ensemble des travailleurs pauvres. Le dispositif soutient même davantage les travailleurs pauvres les plus éloignés du seuil de pauvreté. De ce fait, l'impact du rSa sur l'intensité de la pauvreté est supérieur à son impact sur le taux de pauvreté.

Simulation de l'impact du rSa sur la pauvreté monétaire

	Evolution liée au rSa	
	en point	en %
taux de pauvreté relatif (à 60%)	-0,5	-4,4%
chez les travailleurs	-0,5	-7,7%
Intensité de la pauvreté relative	-1,4	-8,3%
taux de pauvreté ancrée en 2006	-0,6	-5,3%
chez les travailleurs	-0,5	-9,1%

Source : Ines, Drees

Champ : ménage ordinaire de France métropolitaine, dont les revenus déclarés sont positifs ou nuls et dont la personne de référence n'est pas étudiante

¹¹ Dans les deux scénarii, on ne simule pas non plus les mesures mises en place en 2009, à l'exception de la revalorisation du minimum vieillesse, et qui sont pour une partie d'entre elles transitoires (suspension du versement du 2^{ème} tiers prévisionnel de l'IRPP, prime de solidarité active, prime spéciale pour les familles bénéficiaires de l'ARS).

Note de lecture : D'après le modèle de microsimulation INES, le taux de pauvreté relatif à 60% aurait baissé de 0,5 point en 2009 si le rSa était en vigueur toute l'année avec un taux de recours de 100% et en l'absence des autres mesures spécifiques à 2009.

4. La mise en place du rSa s'est accompagnée d'un renforcement de l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires

Le rSa a vocation à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires.

Outre l'aspect incitatif du dispositif, qui garantit que toute heure travaillée se traduise par un accroissement du revenu disponible, l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires a également été renforcé, en posant un droit à un accompagnement social et professionnel adapté, organisé par un référent unique, assorti d'une obligation de recherche d'un emploi ou d'une meilleure insertion pour les bénéficiaires sans emploi ou dont les ressources sont inférieures à 500 euros en moyenne.

En outre, une aide personnalisée d'autonomie (APRE) a été instaurée pour lever les obstacles liés à la reprise rapide d'un travail. Cette aide, financée par le fonds national de solidarité pour l'autonomie, mobilise 75 M€ en 2009 et 150 M€ en 2010.

L'expérimentation du rSa dans 33 départements à partir de juin 2007 a donné de premiers éléments sur l'efficacité du dispositif en matière de retour à l'emploi. Dans les expérimentations, la mise en œuvre du rSa s'est traduite par une hausse moyenne du taux de retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux de 9 %.

5. L'articulation entre l'Etat, le Conseil général et les autres acteurs pour la mise en œuvre du rSa

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion conforte la compétence des départements en matière d'action sociale et d'insertion, d'une part en étendant leur compétence aux parents isolés, qui perçoivent un « rSa majoré » et, d'autre part, en confiant au département la responsabilité juridique de l'allocation, tant pour son attribution que pour la récupération des indus et la délégation de l'instruction administrative des demandes à ses services, aux CAF, aux MSA et aux CCAS.

Si des revenus d'activité sont perçus au sein du foyer allocataire, l'allocation peut être financée pour partie par le département (rSa socle) et /ou pour partie par l'Etat (rSa activité), mais cette distinction reste transparente pour les bénéficiaires, dont le conseil général est le seul interlocuteur.

Le président du conseil général décide de l'organisation du dispositif local d'orientation et de l'accompagnement du bénéficiaire soumis à l'obligation d'insertion ainsi que des sanctions éventuelles en cas de non respect par le bénéficiaire de ses obligations.

La loi prévoit deux instruments conventionnels pour la mise en œuvre du rSa :

- La convention d'orientation signée entre l'Etat, le département, le Pôle Emploi et les caisses d'allocations familiales et de mutualité agricole, qui définit les modalités de mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement des bénéficiaires du rSa. Selon une enquête diligentée par la DGAS, 85 départements sur 90 qui ont répondu à l'enquête auront signé leur convention d'orientation d'ici la fin de l'année 2009 ;

- Le « pacte territorial pour l'insertion » qui a pour vocation d'associer l'ensemble des parties intéressées pour définir les modalités de coordination des actions entreprises pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du rSa.

La loi n° 2008-1249 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a été promulguée le 1^{er} décembre 2008 et publiée au Journal Officiel du 3 décembre. Le rSa a été généralisé en France métropolitaine le 1^{er} juin 2009, pour un premier versement aux allocataires le 6 juillet 2009. Les décrets d'applications publiés sont les suivants :

- le 9 janvier 2009, décret portant création du fonds national de solidarités actives ;
- le 7 avril 2009, décret relatif à la période d'immersion pouvant être effectuée auprès d'un autre employeur par les salariés en contrat d'avenir et en contrat d'accompagnement dans l'emploi ;
- le 15 avril 2009, décret relatif au rSa ;
- le 20 mai 2009, décret relatif à la mesure de la pauvreté ;
- le 9 juin 2009, décret relatif à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, mutilés de guerre et assimilés dans l'effectif des entreprises ;
- le 14 juillet 2009, décret relatif à l'agrément des organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires.
- le 11 septembre 2009, décret n° 2009-1112 relatif à la composition du comité d'évaluation de l'impact du revenu de solidarité active

Le décret relatif au contrat unique d'insertion sera publié avant le 1^{er} janvier 2010 .

6. L'extension du rSa aux jeunes actifs de 18 à 24 ans

Lors de la présentation du plan « Agir pour la jeunesse » le 29 septembre dernier, en Avignon, le Président de la République, a annoncé l'extension du rSa aux jeunes de moins de 25 ans, dès lors que ces derniers ont exercé une activité professionnelle. Le quantum, précisé par décret, devrait s'établir à deux ans d'activité à temps plein sur une période de référence de trois ans précédant la date de la demande. Les périodes d'indemnisation chômage seraient neutralisées pour apprécier cette condition d'activité.

Cette extension du périmètre de la prestation, sous condition d'activité préalable, permettra de mettre un terme à une profonde injustice. Il était en effet inadmissible que deux salariés exerçant la même activité, percevant la même rémunération et ne différant l'un de l'autre que sous le rapport de l'âge, l'un d'entre eux étant âgé de moins de 25 ans, ne bénéficient pas des mêmes droits. Désormais, les travailleurs de moins de 25 ans qui respectent cette condition d'activité auront accès à la même prestation que ceux de plus de 25 ans. En outre, pour ceux d'entre eux qui se trouveraient privés d'emploi, ils pourront, à l'issue de leur période de droits à l'assurance chômage, bénéficier de la garantie de ressources offerte par le rSa.

Contrairement au dispositif de droit commun qui prévoit un financement par le département du rSa socle et un financement par le fonds national des solidarités actives (FNSA) du rSa servi en complément des revenus d'activité, l'intégralité du rSa versé aux jeunes de 18 à 24 ans sera prise en charge par le FNSA en 2010.

160 000 jeunes devraient bénéficier de ce dispositif, dont 120 000 en emploi, pour un coût évalué à 250 millions d'euros en année pleine.

C. Une Présidence française de l'Union européenne qui a fait de la lutte contre la pauvreté une de ces priorités dans le champ social

1. La stratégie d'inclusion active en faveur d'une lutte contre la pauvreté plus efficace, développée au niveau européen

La stratégie d'inclusion active, qui s'appuie à la fois sur la garantie de ressources suffisantes, des politiques actives sur le marché du travail, et l'accès à des services sociaux de qualité, a été développée depuis 2006 par la Commission européenne avec l'ensemble des parties prenantes. Des principes communs d'une stratégie d'inclusion active en faveur d'une lutte contre la pauvreté plus efficace ont été adoptés par des conclusions du Conseil le 17 décembre 2008, dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est une préoccupation majeure de l'Union européenne et de ses États membres. Cette « exigence » de solidarité est partie intégrante des valeurs et de l'identité européennes. Elle est partie intégrante de cette volonté d'équilibre entre la prospérité économique et la justice sociale, chère aux citoyens européens, à la base du modèle social européen.

Elle trouve son origine dans les débats antérieurs à la signature du Traité de Maastricht. Le Conseil européen s'était ainsi mis d'accord sur deux recommandations adoptées en 1992, qui proposaient comme objectif commun l'établissement d'un niveau minimum de revenu garanti et des principes et orientations moyennant lesquels cet objectif pourrait être atteint. Par ce biais, les États membres avaient été invités à établir un droit de base à des revenus suffisants et à l'assistance sociale dans leurs systèmes de protection sociale, dont le but était de permettre à tous de vivre dignement.

Développée depuis 2006 par la Commission européenne, la stratégie d'inclusion active lie étroitement inclusion et emploi et a pour objectif de favoriser l'intégration sur le marché du travail des personnes qui en sont le plus éloigné, afin de lutter plus efficacement contre la pauvreté. Elle s'appuie sur trois piliers : la garantie de ressources suffisantes, des politiques actives sur le marché du travail, et l'accès à des services sociaux de qualité.

Le processus de réflexion mené par la Commission européenne sur cette stratégie nouvelle, en consultation avec les Etats membres, l'ensemble des parties prenantes, et avec l'appui du comité de protection sociale, a abouti en octobre 2008, avec l'adoption d'une recommandation. La Présidence française a été l'occasion de manifester cet engagement au niveau européen et de le partager avec les autres Etats membres et l'ensemble des parties prenantes, en contribuant à renforcer l'engagement des Etats en faveur de la lutte contre la pauvreté.

Cet engagement s'est conclu par l'adoption de principes communs d'inclusion active par le Conseil, le 17 décembre 2008. Ces conclusions du Conseil sur des « principes communs d'inclusion active en faveur d'une lutte contre la pauvreté plus efficace » ont défini l'inclusion active comme une stratégie combinant « *un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. Les politiques d'inclusion active s'adressent à toutes les personnes les plus éloignées de l'emploi en leur assurant des ressources pour vivre dignement ainsi que des opportunités de participation sociale et en facilitant l'insertion des personnes dans des emplois de qualité et durables correspondant à leurs aptitudes et capacités professionnelles* ».

Sa mise en oeuvre réussie suppose par ailleurs de mobiliser les instruments adaptés. La mutualisation des bonnes pratiques, notamment des projets d'expérimentation menés au niveau local ou régional, constitue un moyen de renforcer les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les conclusions du Conseil ont enfin invité les Etats membres à « *continuer la discussion sur l'opportunité de déterminer des objectifs quantifiés nationaux dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui soient adaptés à la situation de chaque Etat, et, dans ce cadre, à réfléchir sur des objectifs quantifiés en matière de résultats ou de moyens*si la décision de déterminer des objectifs quantifiés nationaux et leur définition constituent des responsabilités des Etats membres, les rapports nationaux de stratégie sur la protection sociale et l'inclusion sociale peuvent servir de base au choix des objectifs et des indicateurs associés ». Des travaux sont actuellement en cours au sein du Comité de Protection sociale, et de son sous-groupe indicateurs, en vue d'assurer le suivi de la mise en oeuvre de la stratégie.

2. 2010, année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Etablie par co-décision du Conseil et du Parlement européens le 22 octobre 2008 au moment de la Présidence française de l'Union européenne, l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale représente un engagement des Etats membres au plus haut niveau qui marquent ainsi leur volonté de faire de la lutte contre la pauvreté un objectif politique majeur, et vient réaffirmer et de renforcer l'engagement politique initial pris par l'Union européenne lors du lancement de la stratégie de Lisbonne, dans le but de donner «un élan décisif à l'élimination de la pauvreté».

Au-delà de la volonté politique de s'inscrire dans cet engagement commun, l'ensemble des parties prenantes engagées dans sa préparation en France et réunies dans le cadre d'un comité de pilotage souhaitent donner à l'Année européenne toute son ampleur et développer ainsi les avancées qui ont pu être engagées dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés.

Dans ce cadre, et dans le contexte de crise actuelle, l'Année européenne de lutte contre la pauvreté sera ainsi l'occasion de renforcer la cohésion sociale, qui constitue, avec le développement économique et le respect de l'environnement, l'un des trois piliers essentiels du développement durable de notre société.

L'année européenne sera ainsi l'occasion :

- de contribuer à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sous toutes ses formes par l'effectivité des droits fondamentaux pour tous ; d'inscrire cet objectif dans l'ensemble des politiques publiques comme élément essentiel de développement durable de notre société d'une part, et de contribuer ainsi à réaliser les objectifs de l'Union : une croissance économique durable, des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et une plus grande cohésion sociale ;
- de concourir à la réalisation de l'objectif national fixé par le gouvernement à l'automne 2007 de réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans conformément au tableau de bord de suivi de la pauvreté publié le 15 octobre 2008 ;

- de promouvoir sur le territoire national les dispositifs d'insertion sociale recensés dans le PNAI 2008/2011 en réponse aux défis qui y sont analysés ;
- de renforcer l'appropriation nationale des outils mis en place au niveau européen pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et renforcer la stratégie d'inclusion ;
- de permettre l'appropriation des outils de la stratégie européenne d'inclusion active par le plus grand nombre.

CONCLUSION

En se fixant un objectif national de réduction de la pauvreté, le gouvernement a affirmé son engagement de mobiliser ses différents outils de politique économique et sociale au service des plus démunis, dans un cadre transparent qui conduit à rendre des comptes chaque année.

La crise économique mondiale et son impact potentiel sur les personnes les plus vulnérables imposent de redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs à 5 ans de réduction de la pauvreté, au-delà des mesures du plan de relance qui ont contribué, en complément du rôle de stabilisation automatique joué par la protection sociale et l'assurance chômage, à soutenir les ménages.

La montée en charge progressive du RSA, ainsi que toutes les mesures de la politique de l'emploi favorisant l'accès à l'emploi, seront mis au service de cette politique et de cet engagement. La production régulière du tableau de bord garantira une évaluation périodique de qualité et permettra de faire évoluer les priorités de politique publique en fonction des réalités constatées.