

Le mot de l'Observatoire

Le gouvernement a récemment remis au Parlement le troisième rapport portant sur le suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans.

Dans le cadre de ses missions générales d'analyse des évolutions de la pauvreté et d'éclairage du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour la production d'avis, l'ONPES a rédigé une contribution portant sur le rapport gouvernemental. Ce document fait l'objet de la présente Lettre.

Dans cette contribution, l'ONPES s'interroge sur les difficultés, dans un contexte de crise persistante, d'atteindre l'objectif fixé par le gouvernement. Il analyse également la pertinence de la stratégie globale de lutte contre la pauvreté.

Cette contribution, présentée par le président de l'ONPES, Jérôme Vignon, a été validée suite à un large débat au sein de l'Observatoire puis présentée aux membres du CNLE.

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

En application de la loi RSA, le gouvernement a transmis au Parlement pour la troisième année consécutive un rapport sur le suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté¹ au cours des cinq années comprises entre 2008 et 2012. Il convient de souligner l'importance de ce document. Sa diffusion, plus précoce cette année que précédemment, autorise un débat public sur la situation des personnes pauvres et en situation d'exclusion dans notre pays. À partir d'une évaluation des chances de réaliser l'objectif gouvernemental de réduction d'un tiers de la pauvreté, ce texte ouvre sur un débat concernant l'ensemble de la stratégie nationale.

Plusieurs améliorations correspondant aux recommandations du CNLE et de l'ONPES doivent être notées, en particulier : la clarification de la présentation des résultats quantitatifs intervenus jusqu'en 2009 et parfois 2010 ; un effort méthodologique pour apprécier l'impact global des mesures initiées par les pouvoirs publics au regard de l'objectif visé ; une présentation beaucoup plus complète que l'an passé des différents aspects de la stratégie nationale, sous l'angle de l'allègement et de la prévention des situations de pauvreté et d'exclusion ; un effort de clarification de la relation entre objectifs français et contribution de la France à l'objectif européen.

L'ONPES observe cependant qu'il s'agit du dernier rapport disponible avant la fin de la présente législature. Il aurait donc été souhaitable de dresser un bilan d'ensemble, même si des résultats précis ne sont disponibles que pour les deux premières années. La présente contribution va au-devant de cette nécessité :

- En s'attachant à analyser le degré de réalisation des objectifs adoptés par le gouvernement au plan français comme européen.
- En s'efforçant de situer la pertinence de cette stratégie au regard des évolutions longues, sachant que les perspectives des années 2010 et suivantes s'avèrent plus défavorables sous l'angle de la croissance et des déficits publics que ce qui fut le cas dans la précédente décennie.

1. Ce rapport sera désigné par la suite comme « Rapport » ou « Annexes du rapport », s'agissant de ses annexes.

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

Ainsi que l'avaient laissé pressentir les rapports et observations des associations de terrain publiés l'an passé, la récession et les pertes d'emploi qui l'ont accompagnée ont aggravé la situation des personnes et familles déjà vulnérables. Les amortisseurs généraux (évolution nominale des revenus d'activité dans un contexte d'inflation quasi nulle en 2009, prestations sociales avec leurs dispositifs d'indexation) ont permis une progression de la médiane des revenus. Mais sous cette médiane, les groupes appartenant aux deux déciles inférieurs ont connu un décrochage. Pour eux, l'évolution des ressources, pénalisée par la diminution franche des revenus d'activité, n'a pas suivi celle de la hausse des prix : d'où la stagnation entre 2008 et 2009 de l'indicateur du taux de pauvreté ancré dans le temps retenu pour exprimer l'objectif chiffré du gouvernement. Quant à l'indicateur du taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60 %, il s'accroît de 0,5 % en 2009, reflétant une poursuite de l'accroissement des inégalités de revenus.

Pour apprécier dans quelle mesure les évolutions constatées en 2008-2009 mettent en difficulté l'atteinte des objectifs gouvernementaux, français et européens, on a comparé les tendances en moyenne annuelle pour les indicateurs correspondants, sur 2007-2009 (deux années), avec les objectifs qui y sont liés sur 2007/2012 (cinq années), ainsi qu'avec la tendance 2004-2007 (trois années) (tableau 1). Se référer aux évolutions postérieures à 2004, c'est en effet se donner une mesure de l'ambition des objectifs de réduction, sachant qu'à partir de 2004, les indicateurs de pauvreté monétaire connaissent une lente tendance à l'augmentation.

Pour ce qui touche à l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans, mesurée au moyen de

l'indicateur central du taux de pauvreté ancré dans le temps, le rythme des années 2007-2009 est moitié moindre que celui recherché, et ce en dépit des dispositions conjoncturelles visant les personnes en situation de pauvreté ayant eu, selon l'INSEE, un impact de -0,2 point². Tenant compte de la poursuite du ralentissement de la croissance après 2009 en comparaison des tendances antérieures, il sera très vraisemblablement impossible d'atteindre en 2012 une réduction de l'ampleur visée. Sur la base des tendances 2004-2007, antérieures à la crise et favorables pour cet indicateur, elle serait d'environ 18 % au lieu de 33 % comme le prévoit l'objectif fixé par le gouvernement.

Cette difficulté à atteindre l'objectif visé se traduit par le fait que pour tous les indicateurs principaux chiffrés illustrant les multiples dimensions de la pauvreté (en gras dans le tableau de bord) pour lesquels l'objectif est soit une baisse soit une stabilité, les tendances observées vont dans le sens d'une augmentation. Les seuls indicateurs pour lesquels on enregistre une tendance à la baisse sont ceux qui déclinent (par âge) le taux de pauvreté ancré dans le temps et le taux de pauvreté relatif des moins de 18 ans (-1 % sur un objectif de -15 %).

Un constat similaire peut être fait concernant les trois indicateurs principaux qui servent de référence à la poursuite de l'objectif européen de la France, soit une réduction, entre 2007 et 2012³, de 1,6 million de personnes connaissant l'une ou l'autre des situations de pauvreté : niveau de vie inférieur à 60 % de la médiane, taux élevé de pauvreté en conditions de vie, appartenance à un ménage caractérisé par une faible intensité d'emploi⁴. L'écart entre la tendance observée et l'objectif visé est de 3 %, 4 % et 4,5 % en rythme annuel respectivement pour chaque indicateur ; un écart que les tendances antérieures et les perspectives macroéconomiques ne permettent plus de redresser, à politiques inchangées. Sur la base des tendances 2004-2009, la population concernée par l'une ou l'autre des situations augmenterait pour deux de ces situations.

2. Indicateur de pauvreté à 60 % du revenu médian, Rapport p. 44.

3. L'objectif européen est fixé sur la période 2010-2020. La France s'est initialement fixé un objectif portant sur la période de l'actuelle mandature 2007-2012.

4. S'agissant de la pauvreté en emploi des ménages et de la pauvreté en conditions de vie, on notera que les indicateurs effectivement utilisés au plan européen ne sont pas exactement les mêmes que ceux présentés par le rapport du gouvernement et utilisés au tableau I. Une note technique de la DREES transmise au CNLE montre cependant que les variations de ces deux types d'indicateurs sont comparables.

Tableau 1 – Tendances et objectifs des indicateurs de référence de la stratégie de lutte contre la pauvreté (Variation moyenne annuelle en %)

Indicateurs	2004-2007	2007-2008	2007-2009	Objectif gouvernemental (en moyenne annuelle) 2007/2012
Taux de pauvreté ancré dans le temps (a)	-4	-7	-3	-6
Taux de pauvreté relative au seuil de 60 % (b)	+2	-3	0	-3
Proportion de personnes avec difficultés de vie (b)	-5	-4	+1	-3
Proportion de personnes dans un ménage sans actif occupé (b)	0	-3	+2,5	-2

(a) indicateur central, (b) indicateur principal de référence pour l'objectif européen.

Note de lecture : Les écarts sont donnés en variation moyenne annuelle pour être comparables aux objectifs du gouvernement. La baisse d'un tiers (-33 %) pour l'objectif mesuré par l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps devient -6 % en rythme moyen annuel sur cinq ans entre 2007 et 2012. Elle a été de -3 % en moyenne annuelle entre 2007 et 2009.

Sources : Annexes du rapport pp. 24, 27, 35, 52.

À juste titre cependant, face à des résultats aussi décevants, le rapport du gouvernement souligne l'impact de la récession intervenue en 2009 et note que par rapport à d'autres pays européens, la France connaît une augmentation de la pauvreté et de l'exclusion d'ampleur modérée, mieux contenue que dans d'autres pays. Ces comparaisons mériteraient des analyses plus approfondies, notamment celles qui rapprochent la France, l'Allemagne, la Belgique et l'Autriche, dotées de systèmes socio-fiscaux relativement comparables, mais dont les réactions face au risque d'aggravation du chômage structurel ont été différentes en 2009.

Il ne s'agit pas de négliger ici le poids de la crise, mais de considérer plutôt qu'elle a aggravé des situations de vulnérabilité permanente qui lui préexistaient, notamment en lien avec notre marché du travail et nos systèmes redistributifs. Au-delà de la récession de 2009, il faut s'interroger, à l'aide des données fournies par le rapport du gouvernement, dans un double sens : a-t-on fait assez ? Faut-il faire autrement, sachant que les ressources publiques seront limitées ? C'est ce type d'interrogation que tente de poursuivre la seconde partie de la présente contribution.

Un essai d'appréciation de la stratégie générale de lutte contre la pauvreté

■ Une illustration à partir de la pauvreté des jeunes et de la situation des plus pauvres

Le rapport du gouvernement présente dans sa deuxième partie « l'action du gouvernement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion ». Il précise que cette action est menée sur la base d'une « stratégie globale visant à garantir l'inclusion sociale et l'accès effectif aux droits des citoyens les plus vulnérables »⁵. Au-delà de l'impact immédiat de la crise, que peut-on dire de la pertinence de cette stratégie globale, tenant compte du fait que la trajectoire de croissance 2009/2012 est estimée aujourd'hui autour de 1,2 %⁶ en moyenne pour la zone euro, sensiblement inférieure aux tendances antérieures à 2008.

Répondre à cette question est rendu difficile par le fait que, hormis le chiffrage global fourni par le rapport du gouvernement concernant l'impact des initiatives gouvernementales pour réduire la pauvreté, le rapport ne comporte pas de rapprochement entre des mesures précises et les évolutions de résultats qu'elles recherchent.

Or, on observe en règle générale un contraste entre le nombre et parfois l'ampleur des mesures exposées, et l'inertie, voire l'aggravation des tendances. Faut-il en conclure que l'effet de ces mesures est seulement retardé par la crise ou qu'elles sont insuffisantes quantitativement, voire inappropriées face à l'ampleur des problèmes en jeu ? Il faut au moins tenter d'apporter une réponse partielle à ces questions.

Pour ce faire, on choisit de se concentrer non sur tel ou tel indicateur central ou principal de la mesure de l'exclusion et de la pauvreté, mais plutôt sur deux des problèmes majeurs qui préexistaient à la crise et que celle-ci a amplifiés. Ces problèmes n'épuisent pas la question générale de l'exclusion, mais ils ont été reconnus par l'ONPES comme caractéristiques des difficultés rencontrées depuis une dizaine d'années : le creusement de la pauvreté des enfants et de leur famille et de celle des jeunes ; la stabilisation des situations de grande pauvreté.

■ Deux constats structurels

Depuis plusieurs années (plus d'une dizaine s'agissant des jeunes et des enfants, depuis 2004 pour la grande pauvreté), on relève deux situations très préoccupantes.

Jeunes et enfants occupent une place prépondérante dans les situations de pauvreté

Le tableau 2 ci-dessous illustre l'évolution de la pauvreté des enfants et des jeunes depuis le début de la décennie.

Ainsi l'écart du taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60 % entre les enfants et la moyenne de la population est de 4 points en 2008 pour la France, contre 3 pour l'UE à 27⁸. Les jeunes et les enfants occupent ainsi une place prépondérante dans la population exposée à la pauvreté. Alors qu'aujourd'hui, les moins de 25 ans représentent moins du tiers de la population totale, ils constituent plus de 42 % de la population pauvre (tableau 3).

Le poids des situations de grande pauvreté s'accroît

Le tableau de bord de l'ONPES, comme celui du rapport du gouvernement, comporte plusieurs indicateurs destinés à mesurer la profondeur et la persistance de la pauvreté. Tous ont eu tendance à s'aggraver lentement depuis 2004, plus fortement en 2009, et ce malgré la croissance relativement favorable entre 2004 et 2008 (tableau 4). Cela signifie que les inégalités d'ensemble de la distribution des niveaux de vie ont eu tendance à s'accroître au détriment des populations situées dans le premier décile de revenu. Cette situation

Tableau 2 – Le taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60 % des jeunes et des enfants⁷ (en %)

Indicateurs	2000	2004	2005	2007	2008	2009
Enfants de moins de 18 ans	18,4	16,7	17,6	17,9	17,3	17,7
Jeunes 18 à 25 ans	19,9	17,6	20,7	22,1	20,1	22,5
Ensemble de la population	13,6	12,6	13,1	13,4	13,0	13,5

Sources : INSEE, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2009, rétropolées entre 1996 et 2004, France métropolitaine, ménages ordinaires hormis ceux dont la personne de référence est étudiante.

5. Rapport p. 41.

6. Estimation publiée par la Commission européenne en novembre 2010.

7. Annexes du rapport pp. 39, 43, 27.

8. Sources : Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2010 de la Commission et du Conseil de l'UE utilisant la source EU/SILC.

Tableau 3 – Part des différentes classes d'âge dans la population totale et part de chacune d'elles dans la population pauvre (taux de pauvreté à 60 % en 2009)

Classes d'âge	Part dans la population totale	Part dans la population pauvre
Moins de 18 ans	22,3	29,2
18 à 24 ans	7,9	13,2
25 à 49 ans	33,8	29,2
Plus de 50 ans	36,3	28,5
Dont part des 50-64 ans	19,7	15,9
Dont part des 64 ans et +	16,4	12,6
Total	100,0	100,0

Sources : INSEE, enquête sur les revenus fiscaux et sociaux et recensement, champ France métropolitaine.

est d'autant plus préoccupante que les études sur les dynamiques d'entrée et de sortie de la pauvreté relèvent que les probabilités de sortie sont beaucoup plus faibles dans l'ensemble du premier décile qu'au seul voisinage du seuil de 60 % du revenu médian.

En 2009, 7,5 % de la population, soit 4,6 millions de personnes, disposaient d'un niveau de vie inférieur à la moitié du niveau de vie médian, soit 795 euros mensuels. Pour donner une illustration de ce que peut représenter un tel montant, on observera qu'il est voisin du revenu moyen des personnes seules accueillies en 2009 par les permanences du Secours Catholique (environ 785 euros mensuel), dont le reste à vivre (solde des ressources après dépenses inévitables) est proche de zéro¹⁰. Une autre manière de mesurer ce lent accroissement de la précarité depuis 5 ans consiste à suivre l'évolution de l'indicateur d'intensité de la pauvreté qui mesure l'écart entre le seuil de pauvreté monétaire relatif de 60 % et le niveau de vie médian des personnes vivant au-dessous du seuil de 60 %.

En 2009, la moitié des personnes pauvres au seuil de 60 % soit 4,1 millions de personnes, connaissaient un niveau de vie inférieur à 772 euros mensuels. Depuis 2004, le niveau de vie des plus pauvres « décroche » par rapport au seuil de pauvreté¹¹.

■ Le fonctionnement du marché du travail reste continûment défavorable aux jeunes et aux ménages avec des enfants

Le poids relatif élevé des jeunes et des enfants dans la population pauvre en France a été signalé en 2005 par le rapport du CERC et en 2007 par les travaux du Comité européen de protection sociale¹². Ceux-ci ont mis en évidence les effets sur cette pauvreté d'un fonctionnement défavorable du marché du travail, conduisant à des situations de précarité ou de faible intensité d'emploi concer-

nant les jeunes et les familles avec enfants (dont le chef a généralement moins de 40 ans). En revanche, grâce aux dispositions favorables, comparativement aux autres pays, de la politique familiale et de la disponibilité des services de la petite enfance, la France fait au total mieux que la moyenne pour ce qui touche à la pauvreté des enfants. Ce sont les difficultés d'accès au marché du travail notamment pour les jeunes et les adultes les moins qualifiés qui lui valent de ne pas être dans le groupe de tête.

Ces spécificités du marché du travail avaient cependant été repérées. Elles sont à l'origine de l'introduction en 2008 du RSA destiné d'abord à réduire la pauvreté au travail, mais aussi à favoriser l'accès à l'emploi des adultes qui en sont les plus éloignés. Elles ont aussi donné lieu à un grand nombre de dispositions destinées à favoriser l'entrée sur le marché du travail des jeunes dépourvus de diplômes, amplifiées à partir de 2008. Malgré ces mesures, les effets de la crise sont encore visibles jusqu'en 2010, année de reprise (tableau 5).

Les indicateurs du rapport du gouvernement ne reflètent que très partiellement l'ajustement du marché du travail. Les travaux du BIPE qui seront analysés dans le prochain rapport de l'ONPES indiquent une modalité d'ajustement des effectifs à la chute de l'activité qui se serait faite, plus que par le passé, au moyen d'une réduction des horaires et d'un moindre recours à l'intérim plutôt que par des licenciements. Toutes choses égales par ailleurs, l'impact sur le chômage conjoncturel s'en est trouvé limité, sauf à l'égard des jeunes confrontés à un marché du travail relativement bloqué. Cet ajustement a accru, particulièrement chez les femmes, les situations de temps partiel contraint et partant, de pauvreté en emploi (tableau 6). La baisse moyenne des durées travaillées (réduction des heures supplémentaires, chômage partiel) ne s'est accompagnée d'aucune opportunité supplémentaire pour l'accès à la formation continue des salariés à faible niveau de formation, au contraire¹⁵.

Tableau 4 – L'évolution des indicateurs de grande pauvreté depuis 5 ans (en %)⁹

Indicateurs	2000	2004	2007	2009
Taux de pauvreté monétaire au seuil de 50 %	7,2	6,6	7,2	7,5
Intensité de la pauvreté	18	18	18,2	19

Note : L'intensité de la pauvreté permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. L'INSEE mesure cet indicateur comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté de 60 %.

Sources : INSEE, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2009, rétrospectives entre 1996 et 2004, France métropolitaine, ménages ordinaires hormis ceux dont la personne de référence est étudiante.

9. Rapport pp. 29, 30.

10. Rapport sur les statistiques 2009 du Secours Catholique, « Ressources, crise et pauvreté » p. 26.

11. Rapport p. 30.

12. « Pauvreté et bien-être des enfants dans l'UE », Commission européenne janvier 2008.

13. Annexes du rapport pp. 54 et 52.

14. Annexe du rapport pp. 49 et 65.

15. Une étude plus fine menée par le BIPE sur les conditions précises de l'ajustement du marché du travail entre 2008 et 2009 sera présentée dans le prochain rapport de l'ONPES en janvier 2012. Elle évaluera les risques ultérieurs liés à l'accroissement du chômage de longue durée et à l'entrée retardée des jeunes dans l'emploi.

Tableau 5 – Situation de certains groupes très éloignés de l'emploi (en %)¹³

Indicateurs	2004	2007	2008	2009	2010
Proportion de jeunes de 18/25 ans ni en emploi ni en formation	12	11,6	11,7	13,9	14
Proportion de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé(1)	10	9,8	9,5	10,3	10,4

Sources : INSEE, enquête Emploi.

(1) Proportion de personnes de moins de 60 ans vivant dans un ménage où aucune personne d'âge actif ne travaille.

Dans le même temps, la mise en œuvre du RSA aura-t-elle permis d'encourager davantage l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires, le fonctionnement du marché du travail restant ce qu'il est ? Il ne peut être question ici de se substituer au travail d'évaluation beaucoup plus complet qui doit suivre. Des interrogations apparaissent néanmoins au vu du rapport du gouvernement.

La mise en œuvre du RSA activité aura amélioré les ressources des familles au sein desquelles au moins un actif est occupé et éligible en raison d'une faible rémunération. Le rapport intermédiaire du comité d'évaluation du RSA chiffre cette hausse à environ 18 % en moyenne (données Caisse nationale d'allocations familiales).

Mais qu'en est-il de l'effet de l'insertion au moyen d'un accompagnement orienté vers l'emploi ? En décembre 2010, sur environ 1,181 million de bénéficiaires du RSA socle et RSA socle et activité, on comptait 463 000 demandeurs d'emploi de catégorie A, B ou C, soit environ 40 %. Une part prépondérante des bénéficiaires du RSA n'est donc pas engagée dans un processus d'insertion professionnelle accompagné par Pôle emploi. Pour ceux qui s'y trouvent, l'effort d'accompagnement spécifique requis pour ces personnes éloignées du monde du travail a-t-il été suffisant ? On peut avoir des doutes au vu de deux indications chiffrées données par le rapport du gouvernement :

- En 2010, pour fournir un accompagnement renforcé au sein de pôle Emploi des bénéficiaires du RSA, 485 postes de conseillers en équivalent temps plein ont été conventionnés par 51 conseils généraux, ce qui paraît faible au regard de plusieurs dizaines de milliers de candidatures RSA socle¹⁶.
- Le secteur de l'insertion par l'activité économique, dont les personnes accueillies sont en majorité bénéficiaires du RSA, offre 70 000 emplois en équivalent temps plein¹⁷. Cette observation ne récuse pas l'utilité de l'insertion par l'activité économique, mais souligne que son efficacité, comme tremplin vers l'emploi durable est fortement dépendante des emplois à temps complet offerts en aval.

Des questions analogues surgissent à la lecture du rapport, quant à l'efficacité réelle des mesures prises pour favoriser l'accès à l'emploi des jeunes dépourvus de qualification et de diplôme. Ils sont environ 940 000 parmi les 18/25 ans à être sortis de formation initiale sans aucun diplôme depuis 2004, soit 13 % environ. Bien que représentant un flux moyen d'entrée annuelle en formation ou en stage d'environ 200 000 jeunes sans qualification entre 16 et 25 ans depuis 5 ans (210 000 en 2010), le programme CIVIS n'est pas parvenu entre 2008 et 2010 à améliorer les taux de sortie vers l'emploi. La dynamique de ce dispositif qui accueille une part importante de « redoublants » doit être examinée, afin de mieux comprendre comment la proportion de jeunes de 18 à 25 ans qui ne sont ni en emploi ni en formation a pu passer de 11,6 % en 2007 à 13,9 % et 14 % respectivement en 2009 et 2010. Sur un autre plan, la multiplicité des mesures prises par le système éducatif pour réduire l'échec scolaire et améliorer l'acquisition des savoirs fondamentaux pose également question (cf. rapport pages 70 à 77). Nul ne doute qu'il s'agit là d'un effort de longue haleine et qu'on n'observe pas encore de progrès pour les indicateurs qui mesurent la maîtrise des savoirs à 17 ans. En revanche, le fait que la proportion d'élèves qui, en classe de CM2, ne maîtrisent pas les connaissances élémentaires ne varie pas significativement entre 2007 et 2011, pour se situer autour de 17 %, est réellement problématique. Il donne tout son poids aux critiques venant de la société civile estimant que le problème n'a pas été saisi à sa racine. Ces observations rejoignent celles qui viennent d'être publiées par l'INSEE dans « France, portrait social »¹⁸.

■ L'accès effectif aux droits et la réévaluation des minima sociaux n'ont pas suffisamment progressé pour enrayer le développement du noyau dur de la pauvreté

Le rapport du gouvernement souligne, à bon droit, les efforts accomplis, en particulier depuis 2007, pour que soit respectée l'approche de la lutte contre la pauvreté

Tableau 6 – Deux aspects de l'ajustement de l'emploi à la récession de 2009¹⁴

Indicateurs	2004	2007	2008	2009	2010
Part des personnes en sous-emploi (hommes)			2,2	3,0	3,3
Part des personnes en sous-emploi (femmes)			7,7	8,4	8,8
Proportion de personnes de niveau d'étude inférieur au BEP/CAP ayant suivi une formation continue	5,6	5,9	5,7	5,7	5,3

Sources : Tableau de bord Annexes rapport gouvernemental.

16. Rapport p. 51.

17. Rapport p. 53.

18. Article de Daussin *et al.*

par l'accès effectif aux droits qui garantissent les biens essentiels que sont la santé, le logement, un confort décent, l'accès aux services financiers.

Comme le montre l'exemple de la loi DALO, cette approche par le droit est de longue haleine. Elle permet d'ores et déjà de mieux comprendre la situation des personnes qui connaissent les situations de mal-logement. Elle conduit à un diagnostic partagé par tous : dans les régions où le marché est tendu, comme l'Île-de-France, l'offre de logements sociaux appropriés est clairement insuffisante. Fin 2010, dans cette région, environ le tiers des demandes déposées avaient reçu une réponse favorable, soit 33480. Parmi celles-ci, 12135 avaient pu être relogées ou hébergées. Le nombre de logements sociaux accessibles aux familles les plus modestes (PLAI) a effectivement fortement augmenté depuis 2006 (multiplication par 4) mais représente seulement 20 % des logements sociaux financés, y compris les PIS (33 % en 2010). En 2008, ces mêmes PLAI ne représentaient encore que 2,7 % des logements sociaux mis en service¹⁹. Cette situation appelle, non seulement un redéploiement géographique des aides publiques, mais une redistribution de l'ensemble des aides à la construction en faveur des logements les plus aidés. Ces redéploiements ont encore plus de sens dans le contexte de contraintes budgétaires accrues.

L'accès aux droits ne peut être effectif sans la jouissance d'un niveau de vie minimal en accord avec les besoins élémentaires, ce que l'ONPES désigne comme revenu minimum décent. Ainsi constate-t-on que malgré les avancées de la CMU et de la CMUC pour garantir le droit à la santé, une proportion croissante des bénéficiaires de ce dispositif admet avoir renoncé à des soins nécessaires. Un reste à charge de l'ordre de 2,1 %, comme c'est aujourd'hui le cas pour les ménages appartenant au premier décile de revenu, peut devenir dissuasif. Le tableau 7 réunit un certain nombre d'indicateurs signalant la montée entre 2007 et 2010 des signes qui témoignent d'une difficulté matérielle d'existence.

Pourtant, depuis 2007, des mesures importantes ont été prises par les pouvoirs publics afin de revaloriser, au-delà de l'évolution du coût de la vie, plusieurs minima sociaux ou prestations non contributives sous conditions de ressources. Ces revalorisations correspondent à la recon-

naissance du décalage croissant entre le niveau de ces minima et le seuil de pauvreté. Le rapport du gouvernement souligne avec raison que ces minima contribuent à la fois à réduire les inégalités et à prévenir la pauvreté matérielle : l'allocation adulte handicapé a augmenté de 20 % entre 2007 et 2010 ; les prestations moyennes de l'ASPA, suite à la revalorisation du minimum vieillesse ont crû de 11,5 % entre 2008 et 2010 ; le montant moyen par ménage de l'aide personnalisée au logement a augmenté de 10 % entre 2007 et 2010²¹. Que s'est-il donc passé ?

Une première réponse très globale est donnée par la simulation de la DREES exposée dans le rapport du gouvernement, qui donne une estimation très faible de l'impact sur trois années cumulées de l'ensemble des modifications légales du système « socio-fiscal » entre 2007 et 2010 : une diminution de 0,1 point du taux de pauvreté monétaire relatif, de 0,4 point du taux de pauvreté à seuil figé en fonction de la législation de 2007²². D'un côté, les évolutions rappelées ci-dessus ont clairement amélioré la situation des personnes isolées ou âgées, en majorité inactives ; de l'autre, la situation relative (au regard de la médiane des revenus) des actifs, notamment, jeunes ou parents d'enfants, s'est plutôt détériorée. Cela ne tient pas seulement au fait que le RSA jeune n'est pas entré en application au cours de cette période, mais plutôt à ce que le RSA, encore majoritairement distribué sous la forme « socle » à des adultes d'âge actif mais sans occupation n'a pas amélioré le sort de ses bénéficiaires au regard des prestations qu'étaient le RMI et l'API. D'autres éléments que la faiblesse des ressources consacrées au RSA peuvent avoir contribué à ces évolutions défavorables aux jeunes et aux jeunes parents. Il se confirme cependant que le RSA, pour être un vecteur de sortie de la pauvreté doit non seulement atteindre toutes les personnes en emploi qui pourraient y prétendre, mais aussi accompagner un mouvement d'entrée effective vers l'emploi.

Reste à comprendre pourquoi les signes de précarité matérielle ou de pauvreté relative se sont accrues dans des groupes de population non active, alors que les mesures ont été relativement favorables dans leur direction : on devrait à celles-ci, d'après la simulation, une baisse de 0,9 et de 1,1 point de l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps respectivement pour les personnes seules et les personnes âgées de plus de 75 ans. Sans

Tableau 7 - Des signes d'accroissement de la précarité entre 2007 et 2010²⁰

Indicateurs	2004	2007	2008	2009	2010
Taux de difficultés en conditions de vie (%)	14,7	12,4	12,9	12,6	13,3 (p)
Taux d'effort médian pour le logement des bénéficiaires de l'allocation logement (1) (%)	18,1	21,4	22,3		
			23,5	22,8	25,2
Dossiers de surendettement recevables, (en milliers)	153	183	188	216	220
Part dossiers surendettement déposés renouvelés (%)	32,2	38	38,7	37,3	39,5
Écart du taux de renoncement aux soins (2) (%)		5,2 (3)	6,9		

(1) Rupture de série en 2008. (2) Écart entre le taux de personnes ayant renoncé à des soins pour raisons financières, selon qu'ils bénéficient de la CMUC ou d'une assurance complémentaire privée. (3) Année 2006.

(p) Résultat provisoire.

Sources : EU-SILC, Enquête nationale logement, Banque de France, Enquête IRDES.

19. Rapport annuel 2011 de la Fondation Abbé Pierre, « L'état du mal-logement en France », page 145.

20. Annexes du rapport pp. 35, 59, 71, 73, 67.

21. Rapport pp. 46, 48, 62.

22. Rapport pp. 20, 21.

doute l'augmentation de la population exposée à la pauvreté, personnes adultes handicapées et personnes âgées de plus de 75 ans, joue-t-elle ici son rôle.

L'accroissement du taux d'effort pour le logement des bénéficiaires des allocations logement, manifeste entre 2007 et 2010 malgré la revalorisation de cette prestation, mérite attention. Les règles du cumul entre le RSA et des allocations logement peuvent conduire à une augmentation et du taux d'effort et du montant moyen de l'APL, si la population des bénéficiaires connaît dans son ensemble une baisse de son niveau de vie. Or on observe bien, par exemple, une augmentation au sein de la population logée par les bailleurs sociaux, de la part des ménages ayant un niveau de vie en dessous du seuil de pauvreté²³.

La hausse relative des minima sociaux observée depuis 2007 était pleinement justifiée au regard des populations qu'elle a surtout concernées: personnes âgées, adultes handicapés. Touchant moins les bénéficiaires du RSA et des prestations familiales, elle aura accentué la situation de prépondérance de la pauvreté, analysée plus haut, et qui concerne l'enfant et ses parents ainsi que les jeunes de 18 à 25 ans. La réduction du socle de la grande pauvreté passe donc par la poursuite de l'effort de revalorisation des minima sociaux en général et par le succès de la stratégie fondamentale d'insertion par l'emploi.

Réévaluer la stratégie d'ensemble

Prenant acte des effets défavorables de la crise en 2009 sur les situations de pauvreté et d'exclusion, la contribution de l'ONPES s'est attachée à tenter, au-delà de la crise, de rapprocher les actions conduites par le gouvernement, décrites dans la seconde partie du rapport, et les résultats correspondants au tableau de bord d'indicateurs décrits dans la première partie. Cet exercice a été possible, sans recourir excessivement à d'autres données que celles fournies par le rapport du gouvernement, signe d'une maturation du travail statistique qu'il faut saluer. Il en découle les éléments de réflexion suivants que l'ONPES propose au débat du CNLE :

1 • L'écart important entre l'objectif affiché d'une réduction d'un tiers en cinq ans du taux de pauvreté ancré dans le temps et les tendances constatées en 2008-2009 ne permet pas de tenir pour réaliste cet objectif. Cet écart ne condamne nullement les importantes transformations engagées depuis 2007 telles que l'instauration du RSA, la mise en place d'un droit au logement, qui commencent à avoir des effets structurels, la revalorisation de certains minima sociaux qui ont concerné particulièrement les personnes âgées ou handicapées. Cet écart souligne cependant que des moyens sensiblement plus importants seront nécessaires, pour poursuivre le rattrapage des prestations non contributives, notamment celles qui concernent les enfants et leurs familles, et

donc le RSA. Il appelle aussi, s'agissant de l'emploi et de l'accès au marché du travail, le concours d'autres acteurs que les pouvoirs publics. Une réévaluation d'ensemble de la stratégie serait donc justifiée.

2 • Parmi les éléments devant être prioritairement renforcés figurent ceux qui sont attribués au travail social d'accompagnement. Cela est spécialement vrai du RSA, pour lequel sans attendre une évaluation plus complète, la présente contribution a détecté l'urgence d'un effort majeur d'accompagnement et d'écoute. Mais cela se justifie aussi lorsqu'il s'agit de favoriser l'accès effectif aux droits, logement, santé, services financiers, qui n'ont pas l'emploi mais l'inclusion et la dignité des personnes comme objectif.

3 • Réévaluer la stratégie d'ensemble serait aussi pleinement justifié au regard des perspectives de croissance et de contraintes sur les finances publiques qu'il faut affronter. Si l'on ne veut pas que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion devienne, pour les années à venir, un élément résiduel, ne devrait-on pas la concevoir a priori dans un cadre qui admet une rareté accrue des ressources publiques? Comment, dans un tel cadre, trouver les moyens supplémentaires évoqués par la présente contribution? Les pistes qui suivent dépassent certainement le cadre de compétence de l'ONPES. Les faits qui se dégagent de l'appréciation du rapport du gouvernement invitent cependant les acteurs publics et privés à sortir du contexte de la seule politique d'inclusion sociale pour donner effectivement une priorité à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion:

- Ne sera-t-il pas nécessaire en effet de réduire les inégalités de revenus par d'autres voies que celles des prestations sociales, c'est-à-dire par des mesures concernant les prélèvements obligatoires? Si l'impact des modifications socio-fiscales entre 2007 et 2009 sur le taux de pauvreté a été si faible, c'est parce qu'à côté des revalorisations de prestations qui ont concerné des personnes qui se trouvaient en dessous du seuil de pauvreté, les dispositions fiscales concernant les ménages situés au-dessus de ce seuil n'ont pas permis de compenser l'accroissement des inégalités de revenus primaires. Sans réduction des inégalités de revenus concernant l'ensemble de leur distribution, il ne sera pas possible de diminuer significativement le taux de pauvreté monétaire relatif.
- Pour donner la priorité à la lutte contre la pauvreté, l'effort de redistribution ne devrait-il pas aussi concerner l'ensemble du budget social de la nation? On connaît mieux désormais les sommes allouées par les pouvoirs publics à l'objectif d'inclusion sociale. Le chiffre donné dans le paragraphe 5 du rapport l'estime aux environs de 115 milliards, compte non tenu des dépenses fiscales²⁴. Cette somme peut être comparée aux 234 milliards de dépense courante de santé en 2010. Dans le cadre d'une contrainte globale sur

23. Recueil d'études rassemblées par la DiHAL sur le logement social en 2011, « Loger l'Europe » p. 251.

24. Rapport pp. 94 à 97. Données extraites du document de politique transversale consacré à l'inclusion sociale associé à la loi de finances 2011 dans lequel les dépenses fiscales ayant pour objet la lutte contre la pauvreté et l'exclusion s'élevaient à 29,5 milliards en 2009.

les déficits publics, ne pas maîtriser cette masse revient à priver d'oxygène d'autres budgets sociaux.

4 • Réévaluer la stratégie d'ensemble n'appelle-t-il pas aussi à mieux partager les responsabilités entre l'État, la société civile et les entreprises? Comme l'a montré l'analyse conduite pour comprendre les raisons de la sur-pauvreté des enfants et des jeunes, on ne pourra faire ici de progrès sensibles sans une implication directe des entreprises et des partenaires sociaux. Le succès du RSA est en réalité conditionné en aval par la capacité et la volonté des entreprises et des administrations publiques de conduire des politiques qui fassent place aux nouveaux entrants, jeunes ou éloignés du marché du travail. Il n'est certes pas simple de pondérer entre les risques d'accroissement de la pauvreté en emploi par baisse des durées de travail, et ceux de l'accroissement du chômage structurel qu'engendrent les licenciements. À tout le moins devrait-on viser à ce que, en emploi ou non, les travailleurs, en particulier les jeunes et les moins qualifiés, se voient proposer un projet qualifiant.

5 • Réévaluer la stratégie d'ensemble ne devrait-il pas aussi consister en une meilleure prise en compte du rôle joué en maints domaines par la société civile? De ce point de vue, l'abandon de la démarche participative des PNAI – même si elle a pu apparaître parfois incomplète – s'avère une perte. Conçu pour refléter l'action de l'État et des pouvoirs publics, le rapport ne fait allusion qu'incidemment à la valeur ajoutée d'une coopération bien comprise entre les pouvoirs publics, les travailleurs sociaux qui en relèvent et le monde associatif, bénévoles ou professionnels. S'agissant d'insertion et de lutte contre la pauvreté, la prise en compte des expériences et des points de vue des personnes concernées est, on le sait, décisive. Le rapport du gouvernement contient des exemples éloquentes de cette coopération avec la société civile, en particulier dans le cadre de la nouvelle stratégie intégrée d'accueil, d'orientation et d'insertion ou lorsqu'il est fait mention du parrainage dans le cadre du programme CIVIS d'insertion professionnelle des jeunes sans diplôme: avec un parrainage, les sorties vers l'emploi atteignent 63 % contre 39,6 % en moyenne. La responsabilité de l'État et des collectivités est incontestable dans le contrôle de l'usage des fonds publics et la définition des cadres de service public auxquels coopèrent les partenaires associatifs. Mais ceux-ci sont en droit d'attendre une prévisibilité des financements et des critères d'appréciation des résultats.

6 • Enfin, l'analyse du rapport du gouvernement a soulevé d'importantes questions d'interprétation mal résolues qui pourraient donner lieu à d'utiles re-

cherches de la part des administrations concernées ou de l'ONPES. Sur plusieurs de ces questions on pourrait attendre d'un prochain rapport annuel qu'il s'attache davantage à rapprocher moyens et objectifs, en tirant parti notamment de la grande richesse d'informations détaillées qui figure dans le document budgétaire de politique transversale de lutte contre l'exclusion.

- Il faudrait ainsi comprendre les raisons précises de l'augmentation du taux d'effort pour le logement de la part des bénéficiaires de l'APL. Est-ce dû à un effet d'appauvrissement des bénéficiaires réguliers de cette prestation, assiste-t-on à l'entrée dans le logement social de personnes sensiblement plus pauvres que les bénéficiaires réguliers, ou bien se trouve-t-on confronté à une accélération relative des hausses de loyer telle que l'indexation des aides ne la corrige plus?

- Une connaissance plus systématique de l'implication des dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion pour promouvoir l'intégration des migrants d'une part, l'accueil des étrangers en situation régulière ou non, devient indispensable. Le rapport du gouvernement comporte à cet égard une brève référence qui pourrait être désormais enrichie par les données du rapport sur l'intégration publiée par le ministère de l'Intérieur.

- Une analyse des causes de l'augmentation du taux de pauvreté des personnes âgées de plus de 75 ans, et en particulier des femmes, serait nécessaire pour comprendre en quoi l'augmentation de l'espérance de vie pourrait conduire à une augmentation de la proportion de personnes âgées qui ne disposent que de très faibles ressources.

- L'ensemble complexe des mesures prises pour prévenir l'échec scolaire et assurer l'acquisition des savoirs fondamentaux s'avère indispensable, constatant l'absence d'amélioration significative. Un rapprochement avec les informations fournies par l'Observatoire des zones urbaines sensibles s'impose.

- Une connaissance des mécanismes privilégiés par les entreprises de divers secteurs pour ajuster leurs effectifs depuis 2009 au ralentissement de l'activité serait prioritaire, afin de connaître les marges de manœuvre existantes et de réfléchir aux conditions dans lesquelles un plus grand nombre de jeunes pourrait être accueilli et un plus grand nombre de personnes en emploi atypique pourrait connaître de meilleures conditions de travail et de rémunération, sans nuire à l'efficacité générale. Les impacts respectifs de la variation des heures supplémentaires, du chômage partiel et des temps partiels sur le chômage et la pauvreté pourraient faire l'objet d'une comparaison utile entre la France et d'autres pays européens.

Responsable de la publication: **Didier Gelot**, secrétaire général de l'Onpes

Secrétaire de rédaction: **Nadine Gautier**

Maquette: www.lasouris.org

www.onpes.gouv.fr

