

Le mot de l'Observatoire

Le 10 et 11 décembre prochain, se tiendra à Paris une Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Elle sera ouverte par le président de la République et s'achèvera en présence du Premier ministre. Elle devra permettre de dégager des objectifs précis pour les prochaines années ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour y parvenir dans le cadre d'un plan quinquennal gouvernemental.

Cette conférence sera organisée autour de sept ateliers présidés par les ministres en charge des différentes thématiques retenues. Ces ateliers seront préparés par des groupes de travail chargés du diagnostic et des propositions. Ils réuniront les différents acteurs intervenant dans les domaines concernés.

C'est pour apporter sa contribution à la réalisation de ce diagnostic que l'ONPES a voulu produire un document de synthèse ici publié et transmis aux présidents des divers ateliers préparatoires.

Sans recouvrir toutes les thématiques qui seront abordées lors de la conférence interministérielle, ce document vise à fournir des points de repère communs à ces diverses thématiques.

Quatre leçons de l'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale en France et en Europe

Une conférence nationale pour lutter contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale sera réunie par le gouvernement les 10 et 11 décembre prochain en vue de l'adoption d'un plan quinquennal en janvier 2013. Le Conseil de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a rassemblé dans la présente note les principales leçons qu'il tire de son travail collectif d'observation depuis une dizaine d'années afin de contribuer au diagnostic des sept groupes préparatoires. Sans recouvrir toutes les thématiques retenues pour la conférence, ces leçons fournissent des points de repère communs à ces diverses thématiques.

La pauvreté présente des visages très différenciés et ne peut s'appréhender par la seule mesure monétaire

Depuis une quinzaine d'années, les progrès de l'observation statistique ou qualitative ont permis une avancée sensible de la connaissance des situations de pauvreté et d'exclusion. Leur caractère multidimensionnel, quantitatif et qualitatif, marqué par différents degrés de profondeur, invite à mesurer les tendances de la pauvreté dans notre pays à travers une variété d'indicateurs à la fois monétaires et non monétaires. À l'avenir une attention plus grande devra être portée aux dynamiques et aux ruptures qui menacent les personnes vulnérables afin de développer les actions de prévention. Il conviendra également de recourir davantage à des analyses territoriales pour tenir compte de grands contrastes, notamment entre les départements.

Même si pauvreté et exclusion sont des processus globaux qui peuvent toucher *a priori* de larges groupes sociaux, il n'en reste pas moins que certains groupes d'âge et certains groupes particulièrement exposés au risque d'isolement affectif et social assument une part de la pauvreté et de l'exclusion bien supérieure à leur poids dans la population. Ainsi, les hommes et les femmes vivant seuls et les familles monoparentales (dont le chef est très majoritairement une femme) constituent plus de la moitié des personnes touchées par l'exclusion sociale et la pauvreté monétaire (respectivement 33 % et 18 %).

Malgré une politique familiale très active, l'écart entre le taux de pauvreté monétaire des moins de 18 ans et celui de la population générale est en France plus élevé que celui de la moyenne des pays de l'Union européenne. Ainsi, près d'un enfant sur cinq (17, 9%) vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté monétaire. Cette situation s'est aggravée au cours des dernières années et mérite la plus grande attention en raison des risques de transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Les causes sont à rechercher du côté de la segmentation du marché du travail, du cloisonnement des politiques qui concernent les familles et leurs enfants et d'une revalorisation défectueuse des prestations ou minima qui leurs sont destinés.

Il importe de tirer les leçons de l'échec des stratégies d'activation conçues avant la crise de 2008

En France, comme dans de nombreux pays comparables de l'Union européenne dotés d'un système avancé de protection sociale, les stratégies de lutte contre la pauvreté conçues au début de la précédente décennie ont beaucoup misées sur le retour ou le maintien dans l'emploi des personnes d'âge actif.

Néanmoins, on constate que même au cours de la période la plus favorable (2004-2008), caractérisée par l'augmentation des taux d'emploi et du pouvoir d'achat des ménages, la pauvreté s'est, au mieux, stabilisée, voire a légèrement augmenté, comme en France. Cet échec est dû en premier lieu à ce que l'augmentation de l'emploi n'a que très peu concerné la fraction des adultes d'âge actif sans emploi ou avec une très faible intensité de travail. Il s'explique également, en France comme dans la moyenne de l'Union européenne, par le retard d'ajustement des minima de ressources destinées aux personnes d'âge actif par rapport à l'évolution générale des revenus. Le manque d'efficacité des politiques d'activation en période de croissance du marché du travail ne peut dès lors que s'accroître en période de rétraction de l'emploi.

Les priorités changent face à la crise qui perdure et concernent désormais l'aide et l'accompagnement social

Dans un contexte où le ralentissement du rythme des créations d'emplois risque d'éloigner davantage les personnes qui se caractérisent déjà par une moindre employabilité, les politiques d'accompagnement vers l'emploi et de prévention du chômage de longue durée doivent être profondément reconsidérées. Il faut

donc à la fois poursuivre les réformes structurelles en vue d'un marché du travail inclusif et construire une vraie démarche d'insertion sociale pour les personnes que l'âge, la santé ou le logement écartent durablement de l'emploi de droit commun.

L'éloignement du marché du travail d'un nombre croissant d'actifs sans emploi et la précarité du travail pour d'autres actifs en emploi (travailleurs pauvres) constituent une raison majeure en période d'évolution ralentie ou incertaine de l'activité pour assurer une revalorisation suffisante des prestations sociales ayant un impact important sur la pauvreté (prestations familiales, allocation logement) ainsi que des minima sociaux. Il s'agit d'une condition essentielle pour la lutte contre la pauvreté des enfants et la grande pauvreté. De nouveaux indicateurs, reflétant mieux le coût de la vie pour les personnes défavorisées, devraient être élaborés.

Quels indicateurs, pour quels objectifs ?

Dans le contexte d'un ralentissement durable de l'activité et d'évolutions irrégulières des revenus de l'ensemble de la population, il convient plus que jamais de ne pas se fier au seul indicateur de pauvreté monétaire relative pour suivre l'évolution générale de la pauvreté. À partir de 2014, les travaux conduits par l'ONPES sur la mesure d'un revenu minimum décent par catégories de ménages pourraient offrir une mesure complémentaire de la pauvreté. Dans l'immédiat, l'ONPES propose de concentrer l'attention sur les trois indicateurs sur la base desquels a été pris l'engagement européen de réduction de la pauvreté : pauvreté monétaire relative au seuil de 60% du niveau de vie médian, proportion de ménages à très faible intensité de travail, proportion de personnes éprouvant des difficultés dans leurs conditions de vie. L'INSEE doit être encouragé à accomplir les adaptations nécessaires de son dispositif d'analyse et d'estimation pour qu'une connaissance précoce de ces indicateurs soit possible.

La fixation d'objectifs chiffrés liés à l'exécution d'un plan quinquennal dans les circonstances présentes relève d'une appréciation politique qui n'est pas de la compétence de l'ONPES. L'Observatoire recommande en revanche qu'une liste limitative d'indicateurs prioritaires de suivi soit choisie. Les trois indicateurs déjà mentionnés pourraient être complétés par des indicateurs de résultats intermédiaires ou de moyens correspondant aux axes de la stratégie et dont le lien avec la pauvreté et l'exclusion sociale est clairement établi.

Le développement des méthodes permettant de mesurer « l'impact social » des politiques publiques préconisées au plan européen pourrait aussi être rendu

systématique à l'égard des politiques qui ne relèvent pas directement du domaine social, en vue d'accroître le caractère interministériel du plan quinquennal d'action qui sera adopté par le gouvernement.

L'ONPES proposera, en vue du Plan d'action quinquennal, différentes voies pour améliorer la connaissance dynamique des fragilités et des ruptures sur lesquelles mieux étayer les actions de prévention de la pauvreté.

Éléments pour un diagnostic

La pauvreté, multidimensionnelle, est largement concentrée sur certains groupes fragiles

La mesure de la pauvreté, sur fond d'une augmentation des inégalités entre les deux extrêmes de l'échelle des revenus, doit porter sur une variété d'indicateurs et d'observations quantitatifs et qualitatifs, nationaux, régionaux et locaux. L'observation des situations de basculement (ou de sortie) dans la pauvreté, voire d'irréversibilité des situations, ainsi que l'étude des temporalités propres à chacune de ces situations revêtent un caractère essentiel pour la prévention de l'exclusion.

Depuis une quinzaine d'années, les progrès enregistrés dans l'observation quantitative et qualitative ont permis une avancée sensible de la connaissance des situations de pauvreté et d'exclusion. L'observation de ces situations révèle d'emblée une triple complexité :

- Elles sont multidimensionnelles et se manifestent par une conjugaison de privations, monétaires ou en « conditions de vie », qui ne se recoupent qu'en partie. Ainsi, dans un contexte où la pauvreté monétaire augmente sensiblement (14,1 % de la population est pauvre en 2010, soit une augmentation de 1,5 point de pourcentage en deux ans), une proportion comparable de la population subit l'une ou l'autre de ces formes de pauvreté. Le noyau dur de ceux qui connaissent ces deux formes d'exclusion (4,9 %) reste important et nous alerte sur l'importance des cumuls de difficultés (tableau 1).

– Elles sont dynamiques, dans le sens où elles évoluent constamment dans le temps. La connaissance des ruptures, des basculements et des phénomènes de réversibilité ou d'irréversibilité constitue dès lors un élément clef de toute action de prévention et d'accompagnement des personnes en difficulté. C'est-à-dire que les deux formes de pauvreté coexistent et s'autoalimentent : autour d'un noyau dur de personnes dont la situation évolue peu, un autre groupe forme ce que l'on pourrait nommer, à l'instar de la notion de chômage, un halo de la pauvreté dont la situation est marquée par une grande instabilité. Ainsi, entre 2004 et 2008, 36% de la population a été touchée par la pauvreté monétaire ou en conditions de vie au moins une année, souvent de façon transitoire (pour 41% de ces personnes)¹.

– Elles sont d'intensité variable, allant de la grande pauvreté à des passages de courte durée dans une gêne financière, sans qu'aucun seuil ne puisse réellement être retenu de façon décisive (tableau 1).

L'observation des situations de basculement dans la pauvreté, voire d'irréversibilité des situations, de privation d'emploi à l'entrée en chômage de longue durée par exemple, ou encore la transformation de difficultés chroniques de paiement en situation de surendettement, revêt un caractère essentiel pour la prévention de l'exclusion. Ainsi, au quatrième trimestre 2011, 1,1 million de personnes étaient au chômage depuis plus d'un an. Du point de vue des personnes, différentes causes d'exclusion, telles que la perte d'un logement, la difficulté de recourir à des soins dont elles ont besoin ou la perte de liens sociaux attachés à l'emploi, obéissent à des temporalités différentes. Accompagner ou aider les personnes implique donc

1. P. Godefroy, N. Missègue : « Pauvreté monétaire et en termes de conditions de vie : sur cinq années, un tiers de la population a été confronté à la pauvreté », INSEE, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, 2012.

Tableau 1 – Évolution de la pauvreté monétaire et en conditions de vie entre 2005 et 2010 (en %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de pauvreté monétaire à 60 %	13,1	13,1	13,4	13,0	13,5	14,1
Taux de pauvreté monétaire 50 %	7,2	7,0	7,2	7,1	7,5	7,8
Taux de pauvreté monétaire à 40 %	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3	3,8
Taux de pauvreté en conditions de vie	13,3	12,7	12,4	12,9	12,6	13,4
Taux de pauvreté monétaire à 60 % OU en condition de vie	23,0	21,9	21,3	20,6	20,4	Nd
Taux de pauvreté monétaire à 60 % ET en condition de vie	4,6	4,8	4,4	4,8	4,9	Nd

Nd = non disponible.

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux, pour le taux de pauvreté monétaire, EU-SILC pour le taux de pauvreté en conditions de vie.

Champ : France métropolitaine.

non seulement une approche interministérielle mais peut-être, surtout, une coordination véritable au plan territorial des différents intervenants sociaux.

Même si pauvreté et exclusion sont des processus qui peuvent toucher pratiquement tous les groupes sociaux, certains groupes d'âge et certains publics particulièrement exposés au risque d'isolement concentrent une part de la pauvreté et de l'exclusion supérieure à la moyenne. La prise en compte des situations réelles des personnes implique de progresser dans le processus d'intégration des interventions de terrain.

En 2009, les hommes sans conjoint (avec ou sans enfants) et les femmes seules (avec ou sans enfants) représentaient 51,3 % de la population affectée par les situations de pauvreté les plus sévères (pauvreté monétaire, non monétaire et éloignement du marché du travail), alors qu'ils ne représentaient que 23,7 % de la population totale. On notera par ailleurs que près de quatre émigrés sur dix et une personne sur trois vivant en zones urbaines sensibles (ZUS) disposent de revenus inférieur au seuil de pauvreté. Les politiques transversales, notamment celles fondées sur l'accès universel aux droits, doivent être complétées par des interventions ciblées qui répondent aux difficultés spécifiques de ces groupes et de certains territoires soit du point de vue de l'accès aux droits, soit de celui de l'impact des minima sociaux. Certaines de ces situations pointent aussi la question de l'isolement et de la solitude des plus exclus et soulignent l'importance des acteurs et des réseaux de proximité dans la prévention de l'exclusion.

Une attention spécifique doit être portée à l'approfondissement de la pauvreté des familles qui constitue un point de préoccupation majeur depuis plusieurs années, d'autant plus que la France, comparativement à la moyenne des pays de l'Union eu-

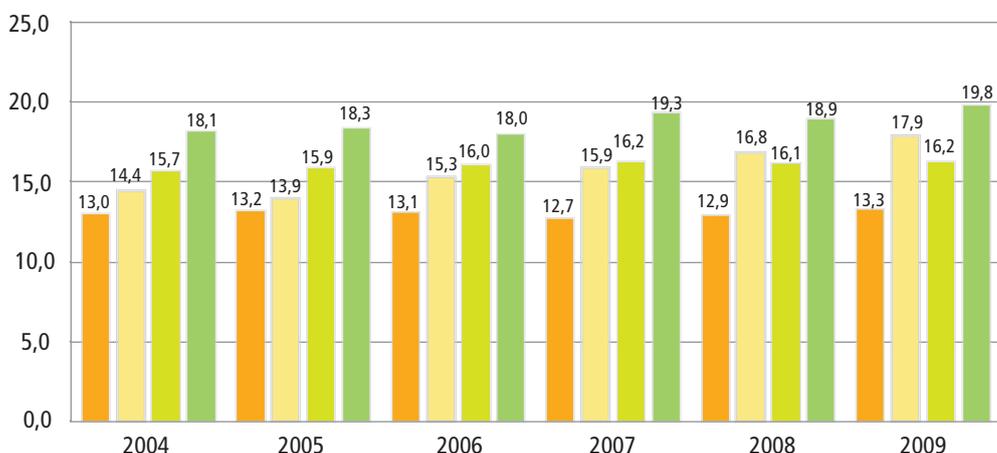
ropéenne, se caractérise par un écart relatif entre jeunes et adultes particulièrement prononcé.

Les risques de transmission intergénérationnelle y sont également élevés : la probabilité pour un enfant pauvre d'échouer dans son parcours scolaire (et donc potentiellement de devenir à son tour un adulte pauvre) est quatre fois plus élevée que pour un enfant non pauvre².

La « surpauvreté » relative des enfants en France, comparée à la moyenne européenne (l'UE à 15) est *a priori* surprenante (**graphique 1**). Elle justifie qu'un groupe thématique particulier lui soit dédié lors de la conférence des 10 et 11 décembre prochain afin de prendre en compte certains facteurs à l'origine de ce décalage : baisse relative des minima sociaux destinés aux actifs éloignés de l'emploi et à leur famille, échec des politiques d'accès à l'emploi (cf. infra), présence d'une part importante d'enfants de migrants parmi les jeunes en situation de pauvreté. La pauvreté des jeunes, et en particulier ceux résidant dans les ZUS (44 % des moins de 18 ans y habitant sont pauvres monétairement), doit également bénéficier d'une attention particulière³.

Les comparaisons internationales nous alertent en particulier sur l'efficacité redistributive insuffisantes des aides financières aux familles. Ainsi, la France se trouve en cinquième position dans l'UE à 15 avec 2,1 % de son PIB consacrés aux prestations familiales en espèces, derrière le Luxembourg (3,5 %), l'Irlande (3,3 %), l'Autriche (2,4 %) et l'Allemagne (2,2 %). Si l'on y ajoute les avantages fiscaux (quotient familial, non-imposition des prestations familiales), l'effort de redistribution en faveur des familles y est donc sensiblement plus élevé que la moyenne de l'UE. Mais la France, avec 19,7 %, se trouve à la septième place pour le taux de pauvreté monétaire des enfants (moins de 18 ans). D'autres pays, qui consacrent pourtant proportionnellement moins de ressources que la

Graphique 1 – Taux de pauvreté monétaire selon l'âge en France et en Europe 2004-2009 (en %)



Seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian (après transferts sociaux). Sources : EU-SILC, année de revenu.

2. CERC, « Les enfants pauvres en France », Rapport n° 4, 2004 P. 106.

3. En 2009, le taux de pauvreté des personnes en ZUS était de 3,4 %, contre 12,2 dans les localités non ZUS et, respectivement, de 41,4 % contre 16,0 % pour les jeunes de moins de 18 ans (source : Rapport ONZUS 2010).

France aux prestations familiales en espèces, enregistrent des taux de pauvreté infantile bien moins élevés : Danemark (10,2 %), Finlande (11,2 %), Suède (12,4 %), Pays-Bas (13,5 %).

Pourquoi les stratégies de lutte contre la pauvreté paraissent-elles avoir échoué en France et en Europe ?

Au cours de la dernière décennie, les gouvernements en Europe ne sont pas restés inactifs dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En France en particulier, la loi de 1998 a inspiré plusieurs nouveaux dispositifs destinés à garantir l'accès universel à la santé, au logement ainsi qu'à l'hébergement d'urgence. Depuis le début des années 2000, une « Coordination ouverte européenne de la lutte contre la pauvreté » a mis l'accent sur les stratégies d'investissement social et d'inclusion active qui visent à garantir un revenu minimum et à encourager le maintien et le retour à l'emploi.

Pourtant, en France comme dans l'ensemble de l'Union européenne, ces efforts ne se sont pas accompagnés d'une diminution de la pauvreté mais seulement de sa stabilisation, voire de sa lente augmentation et cela au cours d'une période favorable (2004-2008) où la croissance et l'emploi ont été relativement dynamiques. Répondre à cette apparente contradiction aide à porter un jugement sur les imperfections ou les incohérences de ces stratégies au cours de cette période, c'est-à-dire avant que la crise n'ait pu porter ses effets. Trois grandes catégories d'explications peuvent être avancées :

- Indépendamment de l'action redistributrice des prestations et prélèvements sociaux et fiscaux, d'autres facteurs tels que l'accroissement des inégalités dans les revenus primaires des ménages ont joué en défaveur des personnes aux revenus les plus modestes. Ce facteur a joué en France, mais sans doute moins que dans d'autres pays⁴.
- La politique d'incitation au retour à l'emploi n'est pas parvenue à atteindre les personnes qui sont les plus éloignées du marché du travail.
- L'extension des droits d'accès aux prestations et aux aides à l'insertion ne s'est pas dotée de moyens suffisants et se heurte aux difficultés d'un recours effectif.

C'est à ces deux dernières causalités que s'attachent les messages qui suivent

En France, comme dans nombre d'autres pays de l'UE dotés d'un système avancé de protection sociale, la stratégie d'investissement social visant à réduire, par l'accès à l'emploi, la pauvreté des

personnes d'âge actif n'a pas abouti, et ce malgré une conjoncture favorable au cours des années 2004-2008 : croissance économique, augmentation des taux d'activité, accroissement des dépenses sociales. Au contraire, certains aspects de cette stratégie ont contribué à l'augmentation de la pauvreté des personnes d'âge actif sans emploi.

Sont en cause :

- Le fait que les emplois supplémentaires créés ont bénéficié principalement à des ménages ayant déjà une forte intensité de travail. La part des ménages à très faible intensité de travail n'a pas varié. Ainsi, pour la France entre 2005 et 2008, la proportion de ces ménages stagne à 9 %, alors que pour les ménages d'intensité de travail élevée elle augmente de 51 à 54 %. (graphique 2).
- Le taux de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian des personnes appartenant à des ménages à très faible intensité de travail⁵ s'est accru passant en France de 24 % à 36 % entre 2005 et 2008 et de 27 à 33 % dans l'UE, notamment parce que les prestations sociales de caractère purement redistributif, avec ou sans condition de ressources, ont vu leur caractère protecteur s'affaiblir en raison d'indexations moins favorables que l'évolution des revenus d'activité (tableau 2).
- Le peu d'attention portée à la formation initiale et continue des personnes en difficulté scolaire et professionnelle, qu'il s'agisse des jeunes en insertion ou des adultes déjà présents sur le marché du travail.

Ces résultats ne doivent pas nécessairement inviter à renoncer aux politiques actives d'emploi. Ils questionnent en revanche très fortement leur efficacité pour les personnes les plus éloignées du marché du travail. Ils invitent à reconsidérer l'équilibre entre dépenses dites « actives » et dites « passives » en revalorisant ces dernières. Ils soulignent qu'il convient de ne pas séparer les politiques relatives aux minima sociaux de l'attribution des allocations de chômage, les actions relatives à l'accompagnement vers l'activité de celles qui assurent une redistribution financières aux ménages.

L'accès effectif aux droits revêt une importance majeure. Les dispositifs visant la réduction de la grande pauvreté ont apporté une amélioration du sort de leurs ayants droit et ont contribué, comme dans le cas du RSA, à réduire la grande pauvreté. L'insuffisance de l'offre (cas du logement DALO dans les zones tendues) ou la méconnaissance des dispositifs (cas du RSA activité) sont en cause, mais bien d'autres circonstances doivent être évoquées.

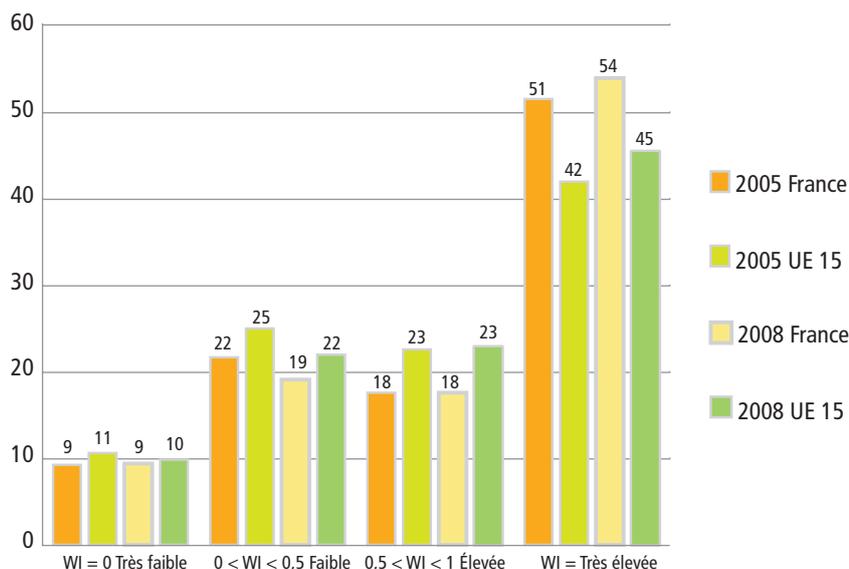
- Au-delà de la méconnaissance du dispositif, comme pour le RSA, les études sur le non-recours insistent sur les conditions pratiques d'attribution des droits ainsi que sur les situations concrètes de vulnérabilité des personnes⁶.

4. OCDE 2012 : « Toujours plus d'inégalité, pourquoi les écarts de revenus se creusent. »

5. Selon le concept européen, l'intensité de travail du ménage varie de 0 %, dans le cas d'un ménage dont aucun des membres âgés de 18 à 59 ans ne travaille, à 100 % pour un ménage dont tous les membres travaillent toute l'année à temps plein. Une très faible intensité correspond à une intensité inférieure à 20 %.

6. Caroline Guibet-Lafaye : « Aides sociales, représentations de la justice et de la cohésion sociale », séminaire de l'ONPES sur l'assistance (à paraître).

Graphique 2 – Répartition de la population 18-59 ans selon l'intensité de travail de leur ménage (2005-2008)



Sources : EU-SILC, l'intensité de travail (Work Intensity) est calculée à partir du nombre moyen de mois travaillés par l'ensemble des personnes de 18 à 59 ans composant le ménage. Quand WI = 0, tous les membres du ménage n'ont pas travaillé sur toute la période de référence. Quand WI est comprise entre 0 et 1, les membres du ménage n'ont pas tous travaillé à temps plein sur l'ensemble de la période de référence, et quand WI = 1, tous les membres du ménage ont travaillé à temps plein pendant toute la période de référence.

Tableau 2 – Évolution des principaux minima sociaux par rapport au SMIC entre 1990 et 2011 (en %)

	RMI/RSA socle non majoré	API/RSA socle majoré	ASS	AAH
1990	48,7	64,9	48,7	67,8
2000	46,2	58,6	46,3	64,8
2006	44,6	56,9	44,7	62,9
2007	44,3	56,4	44,4	62,4
2008	43,7	55,3	43,7	61,3
2009	43,5	55,9	43,6	62,5
2010	43,6	55,9	43,6	64,5
2011	43,5	55,8	43,5	66,3

SMIC mensuel 39 heures jusqu'en 2001 et SMIC mensuel 35 heures à partir de 2006, nets de prélèvements et en moyenne annuelle.

Note : montant maximal pour une personne seule. Le RSA se substitue à l'API et au RMI au 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine.

Champ : France métropolitaine.

Sources : DREES, INSEE.

- L'irrégularité et l'imprévisibilité des ressources des personnes précaires rendent parfois inapplicables des dispositifs qui présupposent une plus grande stabilité de la situation financière des familles.

- Les effets de seuil concernant les barèmes de certaines prestations qui excluent certaines populations des mesures auxquelles elles pourraient avoir droit (par exemple CMU, minimum vieillesse).

- La stigmatisation que ressentent certaines personnes ayant eu recours à leurs droits les conduit à décider d'éviter autant que possible d'y recourir à nouveau⁷.

- Le manque de coordination entre les dispositifs d'aide locale et les barèmes nationaux conduit à des situations dissuasives au regard du RSA socle et activité.

- L'isolement, la précarité des ressources de personnes dont le « reste à vivre » est très faible les conduit à renoncer à des soins, même lorsque ceux-ci bénéficient en principe d'une quasi-gratuité.

- Indépendamment du renforcement ou du redéploiement des moyens, la reconnaissance du travail social, l'évolution des formations et des compétences ainsi que l'insuffisance d'un travail en réseau font partie de l'examen des causes du non-recours. Pris en tenaille entre des exigences de plus en plus complexes liées aux contrôles et à la spécialisation des parcours, d'une part, l'incompréhension, le découragement et parfois l'hostilité des personnes aidées, d'autre part, le travail social affronte une crise d'identité et de légitimité.

Des priorités majeures face à une crise durable de l'activité et de l'emploi

Le dernier rapport de l'ONPES a examiné les conséquences d'une forte détérioration du marché du travail en 2008-2009 sur la pauvreté et l'exclusion. On mesure aujourd'hui avec les données que vient de publier l'INSEE pour 2010, l'impact complet de cette crise, dont les effets ont joué avec retard sur l'emploi et les prestations sociales. La crise aura causé une augmentation de près de 1 point, soit 800 000 personnes, de la population en situation de pauvreté monétaire relative. Elle a

7. Rapport du Comité national d'évaluation du RSA qui indique, phénomène plus préoccupant encore, que l'intérêt de l'accompagnement des allocataires du RSA s'estompe avec le temps et que les allocataires deviennent de plus en plus critiques vis-à-vis de ce dispositif.

aussi grossi les traits de la transformation de la pauvreté, touchant particulièrement les jeunes et leurs familles ainsi que les actifs précaires ou éloignés du marché du travail qui s'en sont encore plus éloignés.

Sachant que les perspectives immédiates ne sont pas favorables et qu'elles risquent de demeurer pour longtemps très en deçà de ce qui prévalait avant la crise, les conclusions de l'avis donné par l'ONPES en novembre 2011 suite au rapport du gouvernement restent valides à savoir : « Une réévaluation de l'ensemble de la stratégie est nécessaire. » Dans cet esprit, il semble indispensable de réaliser des évaluations de l'impact sur les inégalités et la pauvreté des différentes politiques sociales mises en œuvre avant et après leur lancement (évaluations *ex ante* et *ex post*) et, plus généralement, des politiques qui peuvent avoir une influence sur ces phénomènes, même s'il ne s'agit pas de politiques « sociales » à proprement parler.

Les prestations familiales et les allocations logement contribuent significativement dans notre pays, avec les minimas sociaux, à réduire la pauvreté et à prévenir la grande pauvreté. L'expérience des années récentes montre combien un retard ou une insuffisance des indexations a pu diminuer ce rôle, particulièrement à l'égard des personnes d'âge actif et des jeunes. On ne peut donc éviter d'envisager les conditions de leur revalorisation, y compris la révision des indices statistiques utilisés à cette fin. Cette préoccupation ne devrait pas être exclusivement française : elle concerne directement les processus de coordination européenne dans le domaine de l'inclusion sociale.

Entre 1998 et 2011 la hausse des prix a, en moyenne, été plus élevée pour les ménages aux revenus les plus modestes. Ainsi, le taux moyen de croissance des prix pour les ménages les plus pauvres (1^{er} décile) s'est élevé à 1,74 % sur la période considérée, contre 1,55 % pour les ménages les plus riches (10^e décile). L'écart cumulé d'inflation a dès lors atteint environ 3 points sur treize ans. Cet écart en défaveur des plus pauvres s'explique largement par la répartition du budget de consommation selon le revenu des ménages. Les dépenses relatives au logement sont en proportion de leur budget trois fois plus élevées pour les ménages pauvres que pour les ménages les plus riches. Or les prix ont fortement progressé dans ce secteur sur la période considérée (+41 %), de même que les prix du tabac et de l'alcool (+ 67 %) qui, en proportion de leur budget, constituent aussi un poste plus important pour les ménages du premier décile que pour ceux du dernier décile⁸.

On ne peut ignorer le contexte budgétaire très tendu dans lequel prendront place ces exigences. Mais celles-ci ne concernent pas que notre pays. L'Union européenne les a fait siennes dans sa Recommandation sur l'inclusion active⁹ qui comportent la nécessité d'assurer un revenu minimum suffisant aux personnes éloi-

gnées du marché du travail. C'est donc aussi au niveau européen que devront être mieux articulés les impératifs de revalorisation des minimas sociaux et ceux des engagements de stabilité budgétaire. L'horizon 2017 est à la fois celui du Plan d'action quinquennal et celui des objectifs européens de lutte contre la pauvreté.

Dans un contexte où le ralentissement du rythme des créations d'emplois risque d'isoler davantage les personnes les plus éloignées du marché du travail, on ne peut ni consentir à de nouvelles augmentations du chômage de longue durée (source d'irréversibilité dans l'exclusion) ni agir comme si le retour à l'emploi de droit commun était la finalité principale des politiques d'insertion des plus fragiles, et en particulier du RSA.

Plus la durée de chômage est importante plus la probabilité d'en sortir est faible. Ainsi, pour les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi (catégories ABC) depuis moins de trois mois fin 2010, la probabilité de sortie vers l'emploi en 2011 était-elle de 16,7 %, contre seulement 6 % des demandeurs d'emploi dont l'ancienneté est comprise entre deux et trois ans, et de 3,3 % pour ceux dont la durée d'inscription était égale à trois ans ou plus¹⁰. Face au risque de durcissement supplémentaire du marché du travail, de nouvelles formes de partage des risques sociaux et individuels liés à l'inactivité doivent être imaginées entre employeurs privés, partenaires sociaux et collectivités territoriales. Elles doivent être assorties de nouvelles offres de formation permanentes et d'une grande variété de statuts d'activité.

De même, la structuration des parcours du RSA autour de la notion de retour prioritaire à l'emploi de droit commun risque-t-elle, en situation de ralentissement durable de l'activité économique, de devenir un facteur d'exclusion. Face à la marginalisation des personnes dont le retour à l'emploi ne peut être envisagé avant plusieurs années et à l'accroissement des situations d'isolement de certaines de ces personnes, des actions d'accompagnement et d'écoute, l'aide au développement de réseaux locaux de convivialité, l'extension des possibilités d'insertion par l'activité économique sur longue durée et pour des temps limités devraient être envisagés ainsi qu'une démarche d'insertion sociale accordée avec les capacités des personnes en grande difficulté.

Quels indicateurs pour quels objectifs ? Quelle mesure de l'impact social des politiques publiques ?

Il demeure nécessaire, pour le suivi d'un engagement aussi complexe et durable que peut l'être un

8. http://www.insee.fr/fr/indicateurs/indic_cons/fdruc.pdf

9. Recommandation de la Commission européenne sur l'inclusion active d'octobre 2008, adoptée par le Conseil des ministres de l'Union européenne en décembre 2008. L'inclusion active porte sur trois piliers : assurer un revenu minimum suffisant aux personnes éloignées du marché du travail, garantir un accès à des services de qualité et mettre en place des marchés du travail favorisant l'insertion.

10. Source DARES.

plan quinquennal, de s'accorder sur un ensemble d'indicateurs chiffrés. L'effectivité et la clarté de ce suivi important désormais autant que la définition d'objectifs quantitatifs. L'ONPES recommande que, pour ce suivi, un noyau de trois indicateurs monétaires et non monétaires ayant l'avantage d'être reliés au passé de l'observation de la pauvreté et de l'exclusion ainsi qu'au contexte européen soit retenu. Ce noyau devrait être complété par une liste permettant de rattacher les objectifs thématiques ou sectoriels à la stratégie d'ensemble.

Dans un contexte de ralentissement durable de l'activité et d'évolutions irrégulières des revenus de l'ensemble de la population, il devient encore plus important de ne pas se fier au seul indicateur de pauvreté monétaire relative. Ses variations risquent de refléter de plus en plus mal, à elles seules, les évolutions de la pauvreté et de l'exclusion. Celles-ci demandent à être observées également sous l'angle des difficultés réelles, non monétaires, éprouvées par les personnes défavorisées.

C'est pourquoi l'ONPES recommande que le suivi synthétique du plan quinquennal porte non sur un indicateur central, mais sur un groupe de trois indicateurs comprenant : la pauvreté monétaire relative au seuil de 60 % du niveau de vie médian, la part des personnes éprouvant des difficultés dans leurs conditions de vie, la part des personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail. Ce groupe d'indicateurs fait sens, car il exprime un lien avec trois grandes causes de pauvreté ou d'exclusion : les inégalités de revenu, l'éloignement durable du marché de l'emploi, la privation de biens et services essentiels. Il aurait aussi l'avantage de maintenir un lien avec des indicateurs utilisés dans le contexte européen et de se rattacher à l'observation historique de la pauvreté et de l'exclusion sociale. L'INSEE devrait donc être invité à adapter son dispositif d'analyse et de publication des indicateurs correspondants pour qu'une publication précoce (relative à l'année N-1) soit disponible pour le rapport de suivi.

Il n'appartient pas à l'ONPES de proposer des objectifs quantitatifs correspondant à de tels indicateurs. Un objectif chiffré n'a de sens que s'il est mobilisateur, compréhensible par tous, rattaché aux actions engagées par les pouvoirs publics et à la fois réaliste et ambitieux (basé sur les analyses socio-économiques nécessaires).

De ce dernier point de vue, le suivi du plan quinquennal pourrait s'appuyer sur un panier d'indicateurs comprenant, outre les trois indicateurs synthétiques déjà mentionnés, une liste limitative correspondant aux thèmes prioritaires : soit des indicateurs intermédiaires rattachés à un résultat majeur pour la lutte contre la pauvreté (par exemple, la proportion de jeunes ayant quitté le système scolaire munis d'une formation pro-

fessionnelle), soit des indicateurs de moyens ciblés sur les difficultés ou les goulots d'étranglement majeurs (par exemple le nombre de logements sociaux supplémentaires accessibles aux personnes à faibles revenus effectivement mis à disposition).

Un tel panier d'indicateurs pourrait faire l'objet chaque année d'un rapport de suivi comportant les leçons tirées par le gouvernement des évolutions constatées. S'agissant particulièrement de la mesure de l'adéquation des minima sociaux, dont la pertinence était questionnée par le CNLE dans son rapport consacré au « reste pour vivre », l'ONPES propose :

– De donner suite à la suggestion exprimée par l'INSEE de construire désormais un indicateur de la hausse du coût de la vie relatif aux dépenses engagées par les ménages à faible revenu, par exemple les ménages appartenant au premier décile de revenu.

– D'utiliser, une fois qu'elles auront été discutées et publiées les évaluations des « revenus minima décents » par catégories de ménages comme seuil de pauvreté non monétaire. Ces évaluations ont été engagées par l'ONPES à l'instar de ce qui a pu être réalisé dans de nombreux pays européens. Basées sur des données objectives et validées de manière consensuelle, elles devraient être disponibles (pour certaines catégories de ménages) à partir de la fin de 2013.

– Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre du plan quinquennal, les pouvoirs publics devraient engager la conception méthodologique d'« études de l'impact social » de mesures prises dans des domaines d'action autres que le domaine social, par exemple en matière d'aménagement du territoire, d'agriculture, de santé publique, d'éducation ou de fiscalité. À l'image de ce qui commence à être développé par les institutions de l'Union européenne pour accompagner les débats sur l'adoption de nouvelles dispositions législatives, en tenant compte de leurs conséquences sur les inégalités de revenus et sur l'emploi, ces études d'impact renforceraient de façon significative la dimension interministérielle du plan quinquennal et permettrait de mettre la dimension sociale au cœur de l'action politique.

La période du plan quinquennal devrait enfin être mise à profit pour améliorer singulièrement le suivi dynamique des situations de pauvreté et d'exclusion sociale afin que pouvoirs publics, entreprises et acteurs de la société civile soient mieux alertés des risques de rupture ou de l'accroissement de certaines difficultés à la prévention desquelles ils peuvent participer. L'ONPES établira en vue du plan d'action quinquennal un rapport d'étape ouvrant des pistes pour un suivi précoce de situations émergentes, au plan national ou territorial.

S'agissant de la mesure des irréversibilités, ou de l'apparition possible de ruptures dans les trajectoires des publics les plus précaires, différentes pistes ont été ex-

plorées depuis cinq ans. Les possibilités explorées par l'ONPES sur lesquelles il convient d'établir maintenant des priorités de moyens et d'attribuer des responsabilités de collecte sont les suivantes :

- Mieux exploiter les panels existants (échantillon inter-régimes des allocataires des minima sociaux [ENIAMS]) de la DREES, apparié avec les déclarations annuelles de données sociales [DADS, PANAME de la CNAF]) qui renseignent sur la dynamique d'entrée et de sortie dans les dispositifs de soutien aux plus démunis.
- Diffuser les résultats de l'enquête DREES auprès des acteurs de terrain sur les phénomènes émergents de pauvreté.

- Poursuivre le travail initié par le CRÉDOC pour l'ONPES, ayant conduit à repérer des sources administratives ou associatives dont la fiabilité pourrait être améliorée en vue de disposer d'indicateurs d'alerte.

- Recourir à des enquêtes harmonisées dans certaines régions disposant d'un observatoire de la pauvreté. Menées soit auprès des travailleurs sociaux soit auprès des ayants droit des prestations sociales, de telles enquêtes devraient pouvoir comporter une dimension comparative locale et nationale et informer sur l'apparition d'éventuelles nouvelles formes de précarité. L'ONPES pourrait aider à assurer la cohérence de cet outil.

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

Secrétaire de rédaction : **La Souris**

Maquette : www.lasouris.org

www.onpes.gouv.fr

