

# POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE EN FRANCE

## Point de situation et perspectives

Semaine européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Journée mondiale du refus de la misère - 17 octobre 2010

# Sommaire

## 1 - CALENDRIER

## 2 - LES PREMIERS INDICATEURS CONNUS : présentation et analyse

## 3 - LES MESURES MISES EN PLACE DEPUIS 2008

## 4 - LES ORIENTATIONS POUR L'AVENIR

# 1. Calendrier 2010

## 2010 : ANNEE EUROPEENNE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION

- 3 séminaires nationaux organisés (thèmes : parcours d'insertion, les clés de la réussite / de l'accès à l'exercice des droits / gouvernance et partenariats territoriaux)
- 65 expérimentations retenues
- **Cérémonie de clôture le 30 novembre 2010**, avec de nouvelles propositions issues des groupes de travail et du comité de pilotage de l'année européenne, dont François Soulage est l'ambassadeur.

## ■ LE RAPPORT SUR LES CONDITIONS DE REALISATION DE L'OBJECTIF DE REDUCTION DE LA PAUVRETE

- 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 un objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans.
- La loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de la solidarité active et reformant les politiques d'insertion transcrit dans la loi cet engagement et prévoit la transmission au Parlement, chaque année, d'un rapport sur les conditions de réalisation de cet objectif.
- Le premier rapport a été rendu public en octobre 2009.
- **Le rapport 2010 sera présenté lors de la séance d'installation du nouveau Conseil National de Lutte contre l'Exclusion (novembre 2010)**

## ■ LA NOMINATION DU NOUVEAU PRESIDENT DE L'ONPES

- Le nouveau Président de l'ONPES, Jérôme Vignon, sera nommé avant la fin du mois d'octobre avec une feuille de route

## 2. Les premiers indicateurs connus : présentation et analyse

- Introduction Générale
- La pauvreté monétaire
  - La pauvreté monétaire ancrée dans le temps
  - La pauvreté monétaire au seuil de 60%, de 50% et de 40%
  - La pauvreté monétaire par catégorie d'âge
  - La pauvreté monétaire : comparaison européenne
- L'évolution des conditions de vie
- L'emploi
- Le logement
- La formation

## 2. Les premiers indicateurs connus : introduction générale

- Un rapport en cours de finalisation, des premières tendances qui se dégagent, notamment sur les indicateurs qui seront dorénavant mesurés au niveau européen.
  
- **Les caractéristiques du rapport**
  
- **Les indicateurs ne mesurent l'évolution que jusqu'à 2008 :**
  - ils témoignent pour certains d'entre eux du début de la crise mondiale ;
  - ils ne prennent pas en compte l'essentiel des mesures prises par le gouvernement pour lutter contre la pauvreté pour la plupart mises en œuvre durant l'année 2009 (mise en place du RSA, Plan emploi des jeunes, mesures de relance, Agir pour la jeunesse, ...)
  
- **Les données recueillies**
  - Le recueil de ces données constitue **une avancée certaine** par rapport à une période antérieure durant laquelle les mesures n'étaient pas suivies.
  - Les données, pour être exactes, **restent anciennes et prennent insuffisamment en compte certaines données essentielles à la vie quotidienne de nos concitoyens** (telle, par exemple, la notion de reste à vivre). La pauvreté ressentie (notamment par les associations) peut être plus importante que celle dont témoignent les chiffres.

## Les premiers indicateurs connus : introduction générale

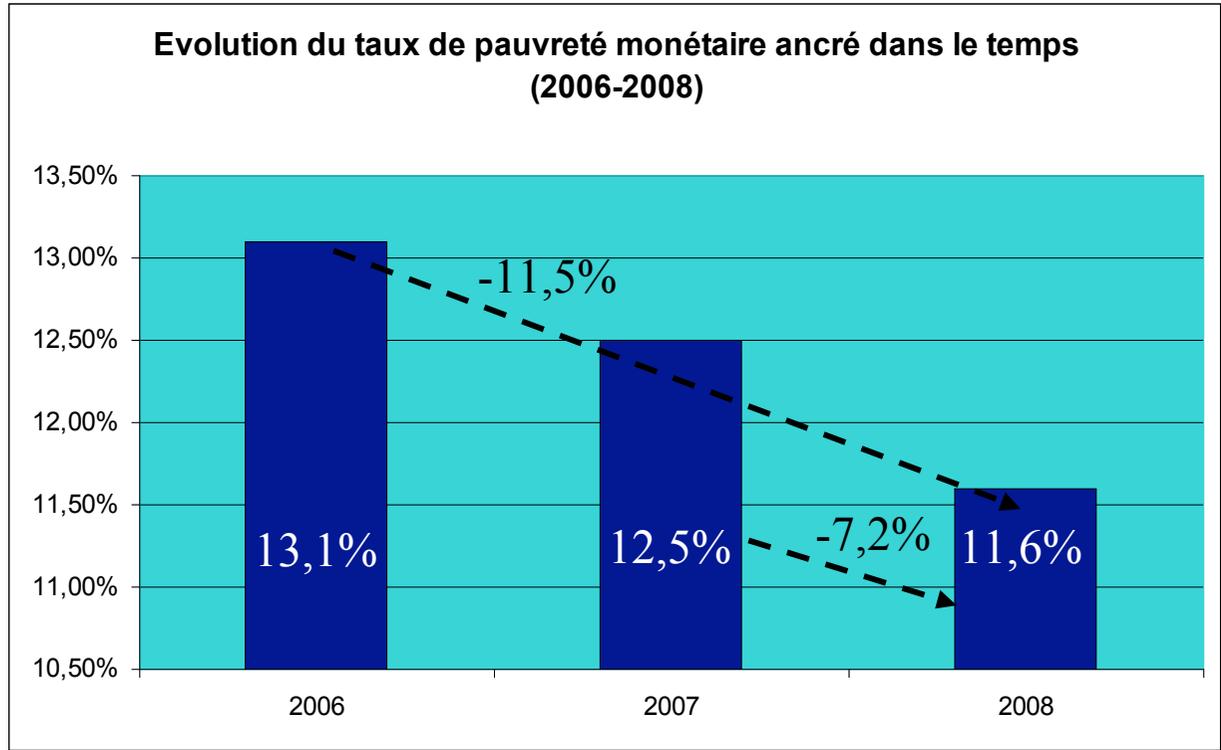
- **Les premières tendances**
- **Le principal indicateur du taux de pauvreté évolue de manière favorable et rend accessible l'objectif fixé par le Président de la République.**
- **La plupart des autres indicateurs évoluent assez peu**, malgré le début de la crise mondiale. On peut dans ce sens considérer que les « stabilisateurs sociaux » ont fonctionné.
- **Certains indicateurs s'améliorent** et il faut s'en réjouir, notamment ceux qui concourent à l'objectif commun fixé au niveau européen.
- **Des difficultés sociales de nos concitoyens ont perduré durant la période observée.** Cela incite évidemment à la vigilance et à l'action. **Cela justifie aussi pleinement l'action volontariste du gouvernement, dont les efforts ne sont pas encore perceptibles dans les indicateurs 2008.**

## Les premiers indicateurs connus : la pauvreté monétaire

- La pauvreté monétaire se mesure à l'aide de plusieurs indicateurs
  - le taux de pauvreté monétaire **ancré dans le temps**, qui correspond à la proportion de personnes vivant dans des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60% du niveau de vie médian de la population, réévalué chaque année pour prendre en compte l'inflation.
  - Le taux de pauvreté monétaire **au seuil de 60%**, qui correspond à la proportion de personnes vivant dans des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60% du niveau de vie médian de la population. Pour mesurer, parmi cette population, les populations les plus sensibles, le taux peut être calculé au seuil de 50% et de 40% du revenu médian.
- C'est le taux de pauvreté ancré dans le temps qui a fait l'objet d'un engagement du Président de la République.

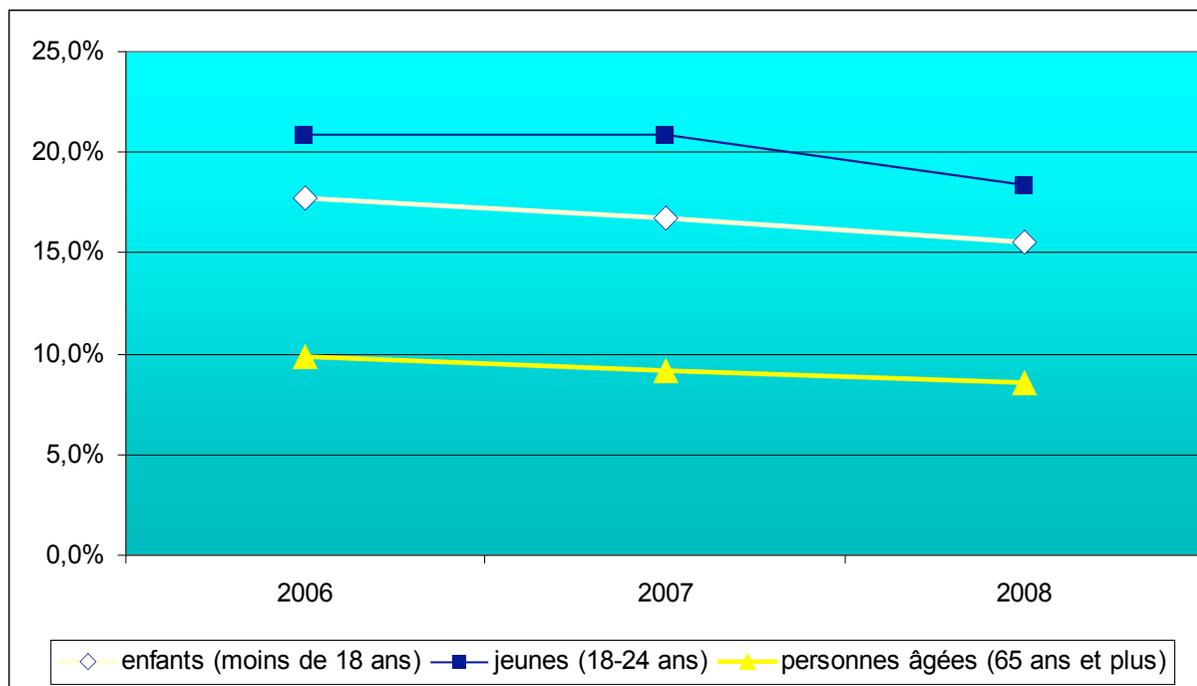
## Le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps au seuil de 60% a sensiblement baissé de 2006 à 2008

- Ce taux permet de prendre en compte l'inflation qui fait augmenter le revenu médian de la population française, et qui doit donc être intégrée au calcul de la pauvreté monétaire.
- Cet indicateur évolue favorablement et tend à montrer que l'objectif fixé par le Président de la République est accessible.



## La pauvreté monétaire pour les catégories d'âge les plus touchées est en amélioration régulière

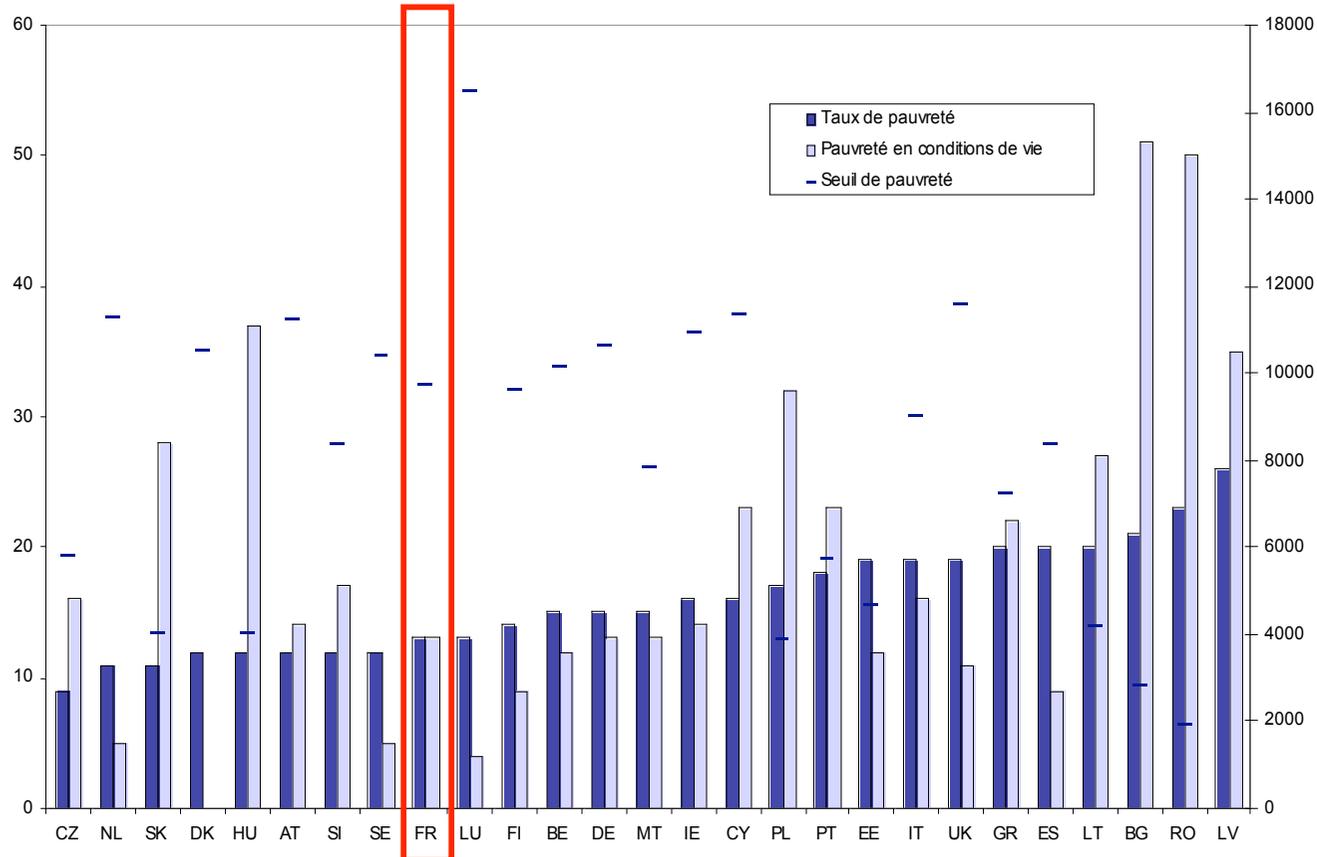
- **Pour les moins de 18 ans (enfants)** : le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps a diminué de 12,4% entre 2006 et 2008. Parallèlement, le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60% a perdu 0,3 points entre 2005 et 2008.
- **Pour les jeunes (18 -24 ans)** : le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps a diminué de 12% entre 2006 et 2008. Parallèlement, le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60% a perdu 0,6 points entre 2005 et 2008.
- **Pour les personnes âgées (65 ans et plus)** : le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps a diminué de 13,1% entre 2006 et 2008.



# Le taux de pauvreté de monétaire : comparaison européenne

- En 2007, la France se situe dans le groupe des pays européens connaissant à la fois un niveau relativement faible de taux de pauvreté monétaire relatif (13,4%) et un taux de pauvreté et d'exclusion défini selon l'indicateur relatif à la nouvelle cible européenne (19,1%), nettement inférieurs aux niveaux moyens observés en Europe (de respectivement 16,6% et 24,5%)

Pauvreté monétaire, pauvreté en conditions de vie et seuil de pauvreté (2007)



## La mesure de l'évolution des conditions de vie

- **Le taux de difficultés de conditions de vie** mesure, pour chaque ménage, le nombre de difficultés sur les vingt-sept retenues qui couvrent les contraintes budgétaires, les retards de paiement, les restrictions de consommation, les difficultés de logement. Si un ménage subit au moins 8 carences parmi les 27 identifiées, il entre dans la mesure du taux de pauvreté de conditions de vie.
- **A noter** : certaines difficultés retenues sont subjectives (opinion sur le niveau de vie : « c'est difficile, il faut s'endetter pour y arriver », recevoir des cadeaux, offrir à des amis,...) : c'est donc un indice très intéressant mais difficile à interpréter.
- **Le taux de difficultés de conditions de vie a diminué entre 2005 et 2008 de 0,4 points**



MINISTÈRE  
DE LA JEUNESSE  
ET DES  
SOLIDARITÉS ACTIVES

## Les premiers indicateurs analysés : l'emploi subit les premiers effets de la crise

- **Le nombre moyen de semaines rémunérées** dans l'année a augmenté de 0,5% entre 2007 et 2008, pour atteindre 44,2 semaines en 2008.
- **La part des personnes travaillant à temps partiel** et disponibles pour travailler plus a légèrement augmenté entre 2008 et 2009 (+ 0,7 points), pour atteindre 5,5%.
- Si la part de jeunes en emploi ou en formation a diminué de 1,6 points sur la période 2006-2009, **le taux d'activité des femmes** (+ 1,5 points), et **le taux d'emplois standardisés des « seniors »** (+ 3,8 points pour les 55-59 ans et + 3,6 points pour les 60-64 ans) augmentent de manière significative sur la période.
- L'emploi subit donc les premiers effets de la crise. **Ces chiffres ne tiennent pas compte des mesures mises en place par le gouvernement dès le début de l'année 2009 pour y répondre** : plan de relance, plan Emploi des jeunes, plan Agir pour la Jeunesse.

## Les premiers indicateurs analysés : le logement et la formation

- L'accès et le maintien dans le logement sont favorisés :
  - la part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation « DALO » et n'ayant pas refusé l'offre a augmenté de manière très significative de 2008 à 2009 : + 19 points pour atteindre 52%
  - le taux d'effort médian (loyer sur revenu) des bénéficiaires de l'allocation logement a diminué de 0,2 points entre 2008 et 2009 pour atteindre 18,7%
- En matière d'éducation, les indicateurs restent stables depuis 2005 :
  - le taux de sortants du système scolaire à un faible niveau d'études est stable sur la période 2005-2009, à 12%
  - l'accès à la formation continue est stable sur la même période à 5,7%
- Les dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire (30 millions d'euros mobilisés en 2009 et 2010) mis en place en 2009 et la création du service public de l'orientation, rendu possible par la loi de novembre 2009 sur la formation professionnelle, et opérationnels depuis cet automne, devraient faire évoluer ces indicateurs dans les années à venir.



MINISTÈRE  
DE LA JEUNESSE  
ET DES  
SOLIDARITÉS ACTIVES

### 3. Rappel des mesures mises en œuvre depuis 2008

- **Mesures d'urgence pour faire face à la crise :**
  - versement de la prime de solidarité active de 200 euros;
  - versement, en Juin 2009, d'une prime exceptionnelle de 150 euros pour 3 millions de familles
  - mise en place du RSTA dans les DOM
  
- **Réformes structurelles :**
  - mise en place du revenu de solidarité, dispositif majeur pour aider les travailleurs pauvres et favoriser le retour à l'emploi des personnes en situations de pauvreté.
  - pour dynamiser l'insertion et l'accompagnement vers l'emploi : impulsion nouvelle au développement des contrats aidés, mise en place en janvier 2010 d'un contrat unique d'insertion
  
- **Mesures du Grenelle de l'insertion : 12 chantiers qui ont connu des avancées significatives dont :** Création du contrat unique d'insertion , Prise en charge des personnes les plus éloignées de l'emploi par le SPE (Pôle emploi), réforme de l'Insertion par l'activité économique....
  
- **Les Jeunes** ont également fait l'objet d'une attention particulière, dans le cadre du « plan d'urgence pour l'emploi des jeunes » annoncé le 24 avril 2009, puis du plan « Agir pour la Jeunesse », annoncé le 29 septembre 2009 et de sa deuxième séquence, annoncée fin septembre 2010.

## 4. Les orientations pour l'avenir

- Poursuivre le développement du rSa
  - Avec le rSa jeunes, et le rSa DOM
  - Avec les mesures de simplification et d'amélioration du rSa annoncées en juillet et mises en place progressivement, avec l'ensemble des acteurs
- Mobiliser les acteurs de l'insertion autour de stratégies territoriales coordonnées dans le cadre des PTI (pactes territoriaux d'insertion)
- Mieux agir pour diminuer le poids des dépenses obligatoires
- Mieux observer pour mieux agir
- Des pistes pour aller plus loin

## Poursuivre le développement du rSa

### ■ Extension du rSa aux Dom

- Le rSa généralisé sera mis en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2011 en Outremer ainsi que le rSa jeunes et les évolutions apportées aux contrats aidés
- L'ordonnance du 24 juin 2010 précise les conditions de cette extension
- Une articulation avec le dispositif RSTA sera mise en œuvre

### ■ Rappel : extension du rSa aux jeunes le 1er septembre 2010 : jeunes de moins de 25 ans sous réserve d'une condition d'activité, et pour deux catégories de jeunes :

- ceux qui exercent ou reprennent une activité professionnelle et disposent de faibles ressources ; ils bénéficient d'un complément de revenus ;
- ceux qui sont momentanément sans activité et ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Ils bénéficient d'un accompagnement personnalisé dans leurs démarches d'insertion.

### ■ Rappel : simplification et amélioration du dispositif rSa

- Un travail de concertation avec les conseils généraux et les professionnels de terrain lancé en juin 2010
- Trois objectifs et 10 mesures: simplifier les démarches pour les bénéficiaires, améliorer l'accès à l'information / Optimiser le pilotage et renforcer les synergies / optimiser les politiques d'insertion via la mise en œuvre de pactes territoriaux d'insertion.

## Mobiliser les acteurs de l'insertion autour de stratégies territoriales coordonnées

- Positionnement d'un chef de file sur l'insertion des bénéficiaires rSa: le conseil général
  - Possibilité d'extension du public
  
- Mise en œuvre des Pactes territoriaux d'insertion destinés à stabiliser une stratégie territoriale et coordonner l'action de tous les acteurs:
  - Institutionnels
  - Associations
  - CCAS notamment
  
- Engagement des acteurs à mettre en œuvre des parcours personnalisés sous la responsabilité d'un référent unique chargé de coordonner l'action des différents intervenants autour d'un projet
  
- Volonté de partager les travaux développés par les territoires sur le champ des pactes territoriaux d'insertion
  - Organisation d'une journée sur la politique d'insertion en décembre 2010:
    - ✦ Partage d'expériences, repérage des leviers, des difficultés et des avancées à consolider



MINISTÈRE  
DE LA JEUNESSE  
ET DES  
SOLIDARITÉS ACTIVES

## Mieux agir pour diminuer les dépenses des ménages : lutter contre la précarité énergétique

- **La précarité énergétique** concerne 3,4 millions de ménages (13% des ménages) ont un « taux d'effort énergétique » > 10% (moyenne nationale : 5,5%). Les ménages les plus touchés sont :
  - les ménages à faible revenu ;
  - les personnes âgées (60% des ménages en situation de précarité énergétique) ;
  - les ménages logés dans le parc privé ;
  - des propriétaires occupants en maison individuelle : 2,1 millions de propriétaires occupants concernés, 90% en maison individuelle, 55% en zone rurale.
- **Dans le cadre du Grenelle de l'environnement:**
  - création du pacte de solidarité écologique,
  - tarifs sociaux du gaz, de l'électricité et de l'eau



MINISTÈRE  
DE LA JEUNESSE  
ET DES  
SOLIDARITÉS ACTIVES

## Mieux agir pour diminuer les dépenses des ménages : lutter contre la précarité énergétique

- Dans le cadre du programme de lutte contre la précarité énergétique “habiter mieux”, lancé à l’initiative du MEEDDM, le gouvernement affecte **1250 M€** (dont 500 M€ au titre du « grand emprunt » et 750 M€ au titre de l’ANAH) à la rénovation thermique de logements privés énergivores des propriétaires occupants aux revenus les plus modestes sur la période 2010-2017
- En plus des subventions habituelles de l’ANAH, **des aides** sont prévues :
  - aide à l’ingénierie (300 à 430 € par logement)
  - aide de solidarité écologique (1100 à 1600 € par logement)
- **Mieux lier les politiques sociales et politiques environnementales, une mesure à l’étude** : un partenariat expérimental pourrait être initié entre l’Etat, les conseils généraux et collectivités locales volontaires, les associations ou CCAS qui se porteront candidat afin de :
  - **repérer parmi les bénéficiaires du RSA** les propriétaires occupant de leur logement dont les dépenses énergétiques sont importantes
  - **leur proposer un ensemble de diagnostic-travaux-financements** avantageux pour leur permettre de faire baisser leur facture énergétique.

## Mieux observer pour mieux agir : les nouvelles missions de l'ONPES

**Jérôme Vignon** sera nommé très rapidement à la présidence de l'ONPES. Marc-Philippe Daubresse et Benoist Apparu souhaitent que les travaux de l'observatoire visent :

- **la meilleure articulation des moyens** statistiques, de recherche et d'évaluation, qui concourent à la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion, quels que soient les ministères dont ils dépendent ;
- **l'élargissement des missions de l'ONPES** à des problématiques fondamentales en matière d'exclusion comme la mesure du mal logement, la précarité énergétique, l'exclusion scolaire, l'élaboration d'indicateurs de suivi de la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abris ou mal logées, etc. ;
- **l'articulation des travaux de l'ONPES avec ceux du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)**, du Conseil national de l'information statistique (CNIS), et des instances consultatives intervenant dans le domaine du logement (haut comité pour le logement des personnes les plus défavorisées, comité de suivi de la mise en œuvre du droit opposable au logement).
- **le développement de la communication** et de la fonction d'animation de débats autour, non seulement des travaux de l'Observatoire, mais plus largement des connaissances actuelles sur les phénomènes de paupérisation, d'inégalités....
- **Le développement d'indicateurs portant sur des catégories spécifiques** à observer en priorité : les personnes âgées, notamment en milieu rural, les familles monoparentales, les jeunes.

## Mieux observer pour mieux agir

### Démarrage de l'enquête sur des indicateurs plus réactifs dont les premiers résultats devraient être disponibles au premier trimestre 2011

- **Des indicateurs plus réactifs** ont été mis au point par l'ONPES en lien avec les principales associations. Ces indicateurs permettront d'avoir un retour plus rapide et plus qualitatif sur l'état de la pauvreté. La DRESS lance la première vague d'enquête en novembre, les premiers résultats devraient être disponibles au premier trimestre 2011, ce qui est très attendu des associations.
- Les indicateurs seront recueillis auprès des partenaires habituels de l'action sociale (associations, etc.) mais aussi des prestataires et fournisseurs de services publics
- Exemples d'indicateurs :
  - les nombre de bénéficiaires des tarifs de première nécessité EDF
  - les demandes d'hébergement après du 115
  - les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle...

# Mieux observer pour mieux agir

## Une réflexion sur la notion de reste à vivre

- Au-delà de la question des ressources, la progression des dépenses peut impacter le budget et donc la situation des foyers de manière importante.
- Le rapport a initié une vision plus globale de la pauvreté que celle strictement reliée à la pauvreté monétaire. L'indicateur mesurant les dépenses pré engagées est un premier pas. Il faut cependant aller plus loin. Dans la logique des préconisations de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, il s'agit de trouver des indicateurs plus proches de ce que les gens ressentent effectivement de leur situation.
- Au début de l'année 2011, une enquête sera lancée auprès des bénéficiaires du RSA pour savoir, au-delà de la dépense logement, la manière dont est composé leur budget (eau, électricité, chauffage, téléphone, transports..).
- Nous allons demander au CNLE, à la DRESS et à l'ONPES de proposer des indicateurs ad hoc.

## Des propositions pour aller plus loin (après consultation des associations)

- **Changer le regard** : plusieurs associations le demandent, il est essentiel de travailler au regard que la société porte sur les personnes en difficultés. C'est pourquoi nous lancerons dès le début de l'année prochaine, en lien avec le CNLE, une réflexion sur les mesures à prendre dans ce sens. Un groupe de travail avec les associations sera lancé, qui fera des propositions visant à améliorer le regard sur la pauvreté.
- **Garantir l'accès au service civique** pour les jeunes issus des milieux défavorisés
- **Reprendre le chantier du dialogue avec les entreprises** initié dans le cadre du Grenelle de l'Insertion
- **Créer de véritables contrats d'insertion personnalisés**, négociés avec les partenaires sociaux, sur le modèle de l'Italie
- Par expérimentation, **assouplir la durée des contrats d'insertion**, pour pouvoir en modifier la durée en cours de contrat, et laisser ainsi à la personne le temps de prendre conscience de ses responsabilités.
- Procéder à des **évaluation qualitatives** plutôt qu'à des évaluations quantitatives, qui conduisent trop souvent à chercher à insérer des personnes déjà très proches de l'emploi
- Renforcer et repenser l'accompagnement, et notamment **la prise en charge financière de l'aide à la formation des accueillants**.
- **Associer étroitement les personnes défavorisées** à la définition des politiques de lutte contre la pauvreté : une mission en ce sens sera confiée au CNLE.
- **Créer des chartes territoriales de cohésion sociale**, en désignant un chef de file unique pour la conduite de ces politiques.