



RAPPORT AU PARLEMENT

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

Octobre 2011

SOMMAIRE

Introduction		P 3
Partie 1	L'évolution récente de la pauvreté en France et en Europe	P 6
1	Le tableau de bord annuel de suivi de l'engagement de réduction de la pauvreté	P 6
2	En période de crise, les ménages sont plus pessimistes sur l'évolution de la pauvreté mais sont plus confiants dans la capacité de l'État à agir	P 15
3	Simulation de l'impact de la législation sur le taux de pauvreté monétaire entre 2007 et 2010	P 17
4	La cible européenne de réduction de la pauvreté et de l'exclusion et l'évolution récente de la pauvreté en Europe	P 24
Partie 2	L'action du Gouvernement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion	P 40
1	Soutenir financièrement les personnes en situation de précarité	P 41
2	Améliorer la participation au marché du travail des personnes qui en sont le plus éloignées	P 49
3	Favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes mal logées ou sans abri	P 60
4	Garantir l'effectivité des droits fondamentaux	P 69
5	Le soutien financier déployé	P 93

Introduction

Entre 2008 et 2009, la France a connu la récession la plus sévère depuis la seconde guerre mondiale, avec un recul du produit intérieur brut (PIB) de 2,6%. Cette récession s'est traduite par d'importantes pertes d'emplois en 2008 et en 2009 (respectivement -135 000 et -225 000) et une progression du taux de chômage de 1,8 point entre fin 2008 et fin 2009. Malgré l'amélioration de la croissance amorcée fin 2009, le taux de chômage est resté en 2010 à un niveau élevé (9,1% pour la France métropolitaine).

Cette crise économique qui a frappé les économies mondiales à l'été 2008, provoquant une forte contraction de l'activité économique et une hausse du chômage, a eu un impact évident sur le niveau de vie des personnes les plus modestes.

Le présent rapport annuel, qui est élaboré en application de l'article 1^{er} de la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, a pour but de mesurer l'évolution de la pauvreté en France au regard de l'objectif de réduction d'un tiers en cinq ans de la pauvreté. Il analyse également les mesures et les moyens financiers mis en œuvre pour y satisfaire.

Le suivi de cet objectif est assuré au moyen de plusieurs indicateurs :

- un indicateur central - *le taux de pauvreté ancré dans le temps* - qui privilégie une approche absolue de la pauvreté en se référant au seuil de pauvreté à 60% du revenu médian en 2006. Ce seuil est revalorisé chaque année pour tenir compte de l'inflation ; il permet de mesurer les évolutions de la population vivant sous le seuil de pauvreté, indépendamment des variations année après année du revenu médian de la population ;
- *le taux de pauvreté monétaire relatif* mesure le nombre de personne sous le seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu médian permet de mesurer l'évolution des inégalités des revenus ;
- *d'autres indicateurs complémentaires*, enfin, qui se rapportent à onze objectifs de lutte contre la pauvreté¹ et qui permettent d'appréhender l'évolution de ce phénomène dans ses multiples dimensions, comme l'accès à l'emploi, le logement, l'éducation et la formation, l'accès aux soins ou aux services bancaires.

En 2011, les données disponibles sur la pauvreté monétaire portent sur l'année 2009 tandis que les informations relatives à l'emploi et aux difficultés en conditions de vie permettent d'avoir éclairage sur de la situation en 2010.

En outre, des simulations effectuées par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) permettent de mesurer l'impact de certaines réformes intervenues entre 2007 et 2010 sur l'évolution du taux de pauvreté monétaire.

¹ La liste des indicateurs est fixée par le décret n° 2009-554 du 20 mai 2009 relatif à la mesure de la pauvreté

La première partie de ce rapport est consacrée à l'évolution récente de la pauvreté en France et en Europe et, une seconde partie, à l'action du Gouvernement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

Les évolutions des indicateurs du tableau de bord montrent en 2009 une quasi stabilité du taux de pauvreté ancré dans le temps à 11,8%, alors que la tendance était à la baisse depuis 2007, et une augmentation du taux de pauvreté relatif au seuil de 60% du revenu médian (954 € en 2009) qui s'établit à 13,5% de la population française métropolitaine. Le profil des personnes pauvres s'est toutefois peu modifié sur la période récente : le taux de pauvreté relatif (calculé au seuil à 60%) reste plus élevé pour les familles monoparentales, les personnes isolées, les familles nombreuses et les personnes immigrées alors que le risque de pauvreté décroît de façon générale avec l'âge.

L'augmentation du taux de pauvreté monétaire au seuil de 60% s'explique en partie par l'augmentation du niveau de vie médian (+0,4% par rapport à 2008) qui, en élevant le seuil de pauvreté, contribue mécaniquement à augmenter la proportion de personnes en situation de pauvreté en 2009. Pour autant, cette augmentation est surtout liée à la hausse du chômage qui a touché les ménages les plus modestes.

Malgré une crise majeure, l'impact sur les ménages modestes a pu être limité grâce à au système de protection sociale, au renforcement des minima sociaux ainsi qu'aux réformes législatives intervenues entre 2007 et 2010 pour lutter contre la pauvreté.

Le revenu de solidarité active (RSA), institué depuis le 1^{er} juin 2009 a ainsi permis, selon les estimations du comité d'évaluation du RSA, instance d'évaluation indépendante, de sortir 140 000 personnes de la pauvreté depuis sa création. Ce dispositif a été étendu aux départements d'outre-mer depuis le 1^{er} janvier dernier. Par ailleurs, le RSA a également été étendu aux jeunes actifs de moins de 25 ans depuis le 1^{er} septembre 2010. En outre, la revalorisation de 25% en cinq ans de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) a permis de soutenir le pouvoir d'achat des bénéficiaires.

Le Gouvernement a également lancé à la fin de l'année 2008 un *Plan de mobilisation pour l'emploi* visant à soutenir l'offre d'emploi et à accompagner le retour à l'emploi des personnes touchées par la crise. En outre, en réponse à la forte hausse du chômage des jeunes, différentes mesures ont été initiées en avril 2009 dans le cadre du *Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes*, pour favoriser l'insertion durable de plus de 500 000 jeunes dans la vie active.

L'accès à l'emploi et au logement constituent deux axes fondamentaux de la politique visant à garantir aux personnes en situation de pauvreté et/ou d'exclusion l'accès aux droits fondamentaux : accès à l'éducation, aux soins, aux biens essentiels et à la culture.

Les simulations réalisées par la DREES indiquent que ces réformes intervenues entre 2007 et 2010 ont permis d'atténuer l'augmentation la pauvreté relative de 0,4 point : autrement dit, sans ces réformes on aurait en 2010 260 000 personnes pauvres.

Au-delà de ces évolutions structurelles, le Gouvernement a également mis en place des mesures exceptionnelles pour atténuer l'impact de la crise. Selon l'INSEE, sans ces mesures exceptionnelles, la pauvreté aurait augmenté de 0,2 points : autrement dit, 130 000 personnes supplémentaires seraient tombées dans la pauvreté en 2009 par rapport à 2008.

Ces différentes mesures ont ainsi eu pour effet de limiter les effets de la crise économique sur les ménages. Les premières comparaisons internationales d'évolution du taux de pauvreté en 2009 mettent d'ailleurs en évidence que la situation de la pauvreté en France s'est moins dégradée que dans d'autres pays européens : la hausse de 0,5 point du taux de pauvreté observée en 2009 en France est inférieure à celle observée en Espagne (+1,2 point de pourcentage) ou aux États-Unis (+1,1 point de pourcentage).

Partie 1

L'évolution récente de la pauvreté en France et en Europe

L'évolution de la pauvreté en France est appréhendée à partir du tableau de bord de suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté et des résultats du baromètre DREES. Ces éléments sont complétés par la simulation de l'impact de la législation sur le taux de pauvreté monétaire entre 2007 et 2010 ainsi que par des indicateurs développés dans le cadre européen puisque le Conseil européen, réuni le 17 juin 2010, a défini une cible européenne quantifiée de réduction de la pauvreté qui figure parmi les cinq objectifs clés de la Stratégie Europe 2020.

1. Le tableau de bord annuel de suivi de l'engagement de réduction de la pauvreté²

Les dernières données disponibles pour suivre l'évolution de la pauvreté monétaire portent sur l'année 2009. Mais des données relatives à l'année 2010 donnent un éclairage sur l'emploi et les difficultés en conditions de vie.

1.1. Le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps en 2006 s'établit en 2009 à 11,8 % ; le nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté ancré dans le temps a baissé de 5 % depuis 2007

L'indicateur principal retenu pour mesurer l'objectif Gouvernemental de réduction de la pauvreté de 2007 à 2012 est le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps, avec comme année de référence l'année 2006. Il consiste à mesurer la part de la population dont le niveau de vie³ est, une année donnée, inférieur au seuil de pauvreté (à 60%) calculé en 2006 et revalorisé de l'inflation les années suivantes jusqu'en 2012, fin de la période examinée⁴.

Pour mieux comprendre l'évolution de cet indicateur, il convient de revenir sur quelques ordres de grandeurs. En 2006, le niveau de vie médian en France métropolitaine était de 1 525 euros mensuels (en euros 2009) ; le seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian valait donc 915 euros (en euros 2009) par mois. Le seuil de pauvreté correspond à un revenu disponible qui varie selon la taille du ménage : égal à 915 euros pour une

² Le tableau de bord est présenté en annexe p 15

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

⁴ Ce seuil de pauvreté est équivalent à 60% de la médiane des niveaux de vie de la population.

personne isolée, il était de 1 373 euros pour un couple sans enfant, de 1 647 euros pour un couple avec un enfant de moins de 14 ans, de 1 922 euros pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans, et de 1 190 euros pour un parent isolé avec un enfant de moins de 14 ans⁵.

Selon cette définition, la proportion de personnes pauvres dans la population est passée de 13,1 % en 2006 à 11,8% en 2009, soit un niveau équivalent à celui de 2008 (11,6%). 7,1 millions de personnes vivent en 2009 sous le seuil de pauvreté ancré en 2006 contre 7,5 millions en 2007, soit une baisse de 5% en deux ans.

L'examen des autres indicateurs retenus dans le tableau de bord apporte un éclairage complémentaire. Leur prise en compte permet d'aborder la pauvreté dans sa complexité, sachant que la pauvreté est un phénomène multidimensionnel qu'il convient d'appréhender dans toutes ses composantes. En l'occurrence, les autres indicateurs viennent compléter et prolonger le diagnostic élaboré à partir de l'indicateur ancré dans le temps.

1.2. L'indicateur de pauvreté monétaire relative au seuil usuel de 60% augmente de 0,5 point en 2009

Le seuil de pauvreté monétaire relatif⁶ de 60% de la médiane des niveaux de vie des ménages (ce seuil étant recalculé chaque année) est égal à 954 euros mensuels en 2009 (en euros 2009). Ce qui porte à 8,2 millions le nombre de personnes qui vivent en dessous de ce seuil de pauvreté, soit 13,5 % de la population de France métropolitaine

Sous l'effet d'une forte baisse du chômage, le taux de pauvreté monétaire relatif (seuil de 60 %) a diminué de 1,9 point entre 1996 et 2004, passant de 14,5% à 12,6%. Depuis, le taux de pauvreté monétaire relatif à 60% du revenu médian équivalent s'est quasiment stabilisé autour de 13%. En 2009, sous l'effet d'une augmentation extrêmement rapide du chômage, le taux de pauvreté monétaire relatif à 60% augmente de 0,5 point. La part des chômeurs a en effet crû en 2009 sous l'effet de la crise économique. Leur taux de pauvreté étant nettement plus élevé que celui des actifs occupés ou des retraités, le taux de pauvreté de l'ensemble de la population a sensiblement augmenté. L'Insee montre que les mesures de soutien exceptionnel pour faire face aux conséquences de la crise ont permis d'atténuer cette évolution⁷. La prime de solidarité active de 200 euros versée aux allocataires du RMI, de l'API, des chômeurs, des salariés modestes et, sous certaines conditions d'activité, à ceux

⁵ Ces seuils de ressources mensuelles sont obtenus en multipliant le niveau de vie de 915 € par le nombre d'unités de consommation du ménage.

⁶ Cet indicateur est considéré comme « relatif » car le seuil de pauvreté est déterminé en totalité par le niveau de vie médian du pays. Par exemple, en 2007, le seuil de pauvreté en Allemagne est près de deux fois plus élevé qu'au Portugal, en tenant compte des différences de coût de la vie (867 € SPA mensuels contre 447 € SPA mensuels).

⁷ Philippe Lombardo, Éric Seguin, Magda Tomasini, « Les niveaux de vie en 2009 », *Insee Première* n°1311, août 2011.

d'une allocation logement, et la prime exceptionnelle de 150 euros versée aux 3 millions de familles modestes et éligibles à l'allocation de rentrée scolaire, ont ainsi eu un impact à la baisse de 0,2 point sur le taux de pauvreté en 2009.

L'intensité de la pauvreté, qui mesure la distance entre le seuil de pauvreté à 60% et le niveau de vie médian des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, s'établit à 19,0% en 2009. Ainsi, la moitié de la population pauvre a un niveau de vie inférieur à 773 euros mensuels, ce qui représente un écart de 19% au seuil de pauvreté à 60%.

Dans le même temps, le taux de pauvreté à 50% augmente en 2009: 7,5% de la population a un niveau de vie inférieur à 795 euros par mois (seuil à 50% pour une personne seule) en 2009.

La stabilité du taux de pauvreté à 40% en 2009 nuance néanmoins ce diagnostic d'une détérioration de la situation des plus pauvres. Ce taux progresse régulièrement, passant de 2,3% en 2002 à 3,3% en 2009. Ainsi, 3,3% de personnes vivent avec un niveau de vie en deçà de 636 euros (seuil à 40%).

1.3. En 2009, l'augmentation de la pauvreté touche les populations suivantes : les jeunes non étudiants, les familles nombreuses ou monoparentales, les personnes immigrées, les personnes résidant en ZUS ; le taux de pauvreté des personnes âgées reste en revanche stable depuis 2007

Le profil des personnes pauvres s'est peu modifié sur la période récente : le taux de pauvreté (calculé au seuil à 60%) reste plus élevé pour les familles monoparentales, les personnes isolées, les familles nombreuses et les personnes immigrées. Par ailleurs, le risque de pauvreté décroît avec l'âge. La crise a, via le chômage, généralement touché les plus fragiles, plus exposées aux fluctuations du marché du travail.

Le taux de pauvreté est plus élevé pour les familles monoparentales avec un taux de pauvreté de 30,9%, les couples avec trois enfants ou plus (21,2%) et les personnes seules (17,2%) alors que la proportion de pauvres parmi les couples sans enfant ou avec moins de trois enfants est inférieure à 10%. La crise a surtout touché les familles monoparentales et les couples avec trois enfants ou plus, dont le taux de pauvreté s'est respectivement accru de 0,9 point et 1,5 point.

Le taux de pauvreté des enfants suit la même évolution que celle de l'ensemble de la population, passant de 17,3% en 2008 à 17,7% en 2009 parce que la large majorité des enfants vit dans des familles de couples avec un ou deux enfants. Cependant, sur deux ans, il diminue de 0,2 point sous l'effet notamment du report de la date d'actualisation des revenus pris en compte pour le calcul des prestations familiales intervenu en 2008. En 2009, 2,4 millions d'enfants vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire relatif à 60%.

Le risque de pauvreté relatif est le plus élevé pour les jeunes adultes⁸ (22,5% chez les 18-24 ans en 2009), et plus faible chez les personnes âgées (10,4% pour les 65 ans et plus en 2009) tandis qu'il s'établit à 17,7% pour les moins de 18 ans en 2009.

L'impact de la crise sur la pauvreté de ces catégories est aussi différencié. Particulièrement frappées par le chômage, les 18-24 ans ont vu leur taux de pauvreté augmenter plus que celui du reste de la population : en 2009, 22,5% (+2,4 points par rapport à 2008) d'entre eux sont pauvres, soit 1,1 million de jeunes. Sur deux ans, leur taux de pauvreté a augmenté de 0,4 point. Les plus de 65 ans, éloignés du marché du travail, n'ont pas été affectés par la crise et leur taux de pauvreté reste stable comme les années précédentes même si la situation des femmes de plus de 75 ans est plus défavorable.

Les évolutions par âge du taux de pauvreté ancré dans le temps confortent ce constat. En moyenne, le taux de pauvreté au seuil de 60% ancré en 2006 a augmenté de 0,2 point en 2008, passant de 11,6 à 11,8%. L'indicateur suit la même évolution pour les enfants en passant de 15,5% à 15,7%. En revanche, la détérioration est plus sensible pour les jeunes non étudiants de 18 à 24 ans, dont le taux augmente de 2,2 points pour s'établir à 20,5%. Enfin, l'indicateur continue d'évoluer favorablement pour les retraités avec une baisse de 0,5 point et un taux à 8,1%. Le nombre de personnes âgées vivant en dessous du seuil de pauvreté ancré en 2006 diminue ainsi de 10% sur deux ans.

Par ailleurs, le taux de pauvreté au seuil de 60% des personnes immigrées, à 36,6%, est trois fois plus élevé que celui du reste de la population. Ceci s'explique en partie par leurs caractéristiques en termes d'âge et de niveau de qualification. Les personnes immigrées étant plus exposés au risque de chômage, le taux de pauvreté s'est nettement accru pour les personnes immigrées passant de 35,4% à 36,6% de 2008 à 2009.

Enfin, le taux de pauvreté au seuil de 60 % dans les zones urbaines sensibles (ZUS) s'élève en 2009 à 32,4 %, soit 3,6 points de plus qu'en 2008. Cette forte augmentation efface la baisse observée en 2008. Celle-ci s'expliquait notamment par le report de la date d'actualisation des revenus pris en compte dans le calcul des prestations familiales intervenu. Sur deux ans, le taux de pauvreté en ZUS reste stable.

1.4. L'emploi protège contre la pauvreté en France mais le phénomène des travailleurs pauvres reste préoccupant

L'emploi à temps plein continue de protéger contre la pauvreté : les taux de pauvreté des actifs en emploi sont très inférieurs à ceux des inactifs. Il est désormais acquis que la distance à l'emploi est une des causes essentielles des situations de pauvreté monétaire.

⁸ Cette population recouvre les jeunes vivant dans des ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante. Ainsi, un étudiant âgé de 22 ans et vivant seul dans son logement n'est pas dans le champ de cet indicateur.

Toutefois, si l'emploi protège généralement contre la pauvreté, le développement du temps partiel et de certaines formes d'emploi précaire a eu pour conséquence l'émergence d'une pauvreté des actifs. En 2009, 1,6 million de personnes occupant un emploi, soit 6,7% des travailleurs, appartiennent à un ménage dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté (à 60% du niveau de vie médian). Cette population est stable depuis 2007. Compte tenu de la définition retenue (les personnes doivent avoir occupé un emploi plus de la moitié de l'année), la grande majorité de ces travailleurs pauvres occupent un emploi toute l'année. Les situations de pauvreté laborieuse s'expliquent en fait par le caractère précaire d'un nombre croissant d'emplois, par la faiblesse du temps de travail, la faiblesse de certaines rémunérations et l'évolution de la composition des ménages.

Ce constat rend nécessaire de suivre des indicateurs représentatifs de la qualité de l'emploi car une hausse des taux d'emploi peut coexister avec la multiplication de situation de temps partiel subi, de chômage partiel ou de contrats à durée déterminée. La part du sous-emploi dans l'emploi total a connu sur la période récente une première hausse significative à la fin de l'année 2003, puis une période de stabilité avant d'augmenter de nouveau en 2006 et 2007. À compter du premier trimestre 2008, la définition du sous-emploi⁹ a été modifiée pour la rapprocher du concept retenu par le BIT. En 2010, selon cette nouvelle définition, 5,9% des personnes ayant un emploi sont en situation de sous-emploi, soit une hausse de 1,1 point sur deux ans. Cette augmentation est la même pour les hommes et les femmes, celles-ci restant nettement plus touchées par le phénomène avec un taux de sous-emploi de 8,8%. Elle traduit notamment le développement du recours au chômage partiel dans l'industrie en 2009.

En 2010, sous l'effet de l'amélioration de la croissance amorcée fin 2009, les créations d'emploi ont repris sans pour autant que le taux d'activité retrouve son niveau d'avant la crise : l'emploi s'est accru de 200 000 postes en un an après des pertes de 135 000 postes et 225 000 postes en 2008 et 2009. Après avoir augmenté de 1,8 point de fin 2008 à fin 2009, le taux de chômage diminue légèrement en 2010 et reste à un niveau élevé (9,7% au quatrième trimestre de 2010, 9,2% pour la France Métropolitaine). Cela se traduit par une stabilité de la part des personnes vivant dans un ménage sans actif occupé, à 10,4%, après une augmentation de 9,5% en 2008 à 10,3% en 2009. Ce mouvement fait suite à une relative stabilité de 2003 à 2006 suivie d'une baisse de 2006 à 2008. De la même manière, la part des jeunes en emploi ou en formation reste à un niveau proche de celui de 2009 pour s'établir à 86,0% en 2010 alors qu'il n'est jamais descendu au dessous de 87,5% sur la période 2003-2008 (période sur laquelle l'indicateur est disponible).

⁹ Le sous-emploi au sens du BIT recouvre les personnes qui ont un emploi à temps partiel, qui souhaitent travailler plus d'heures sur une semaine donnée et qui sont disponibles pour le faire, ainsi que les personnes ayant involontairement travaillé moins que d'habitude (chômage technique oui partiel).

1.5. La croissance structurelle des taux d'emploi des seniors et d'activité des femmes se poursuit

En constante augmentation par le passé, le taux d'activité des femmes se stabilise en 2010 pour s'établir à 66,1%. Si l'on corrige des effets d'âge, cette évolution ne correspond toutefois qu'à un ralentissement de la progression de la participation des femmes au marché du travail¹⁰ à structure d'âge constante. En revanche, la crise n'a pas entamé la hausse du taux d'emploi des seniors, corrigé des effets démographiques. Il est ainsi passé de 52,6% en 2003 à 60,5% en 2010 pour les 55-59 ans et de 13,2 à 17,6% pour les 60-64 ans.

1.6. En 2010, la part des personnes confrontées à des difficultés financières et des privations matérielles s'établit à un niveau élevé

Afin d'avoir une approche globale des phénomènes de pauvreté et d'exclusion, le tableau de bord retient un indicateur concernant la pauvreté dite « en conditions de vie ». C'est là un autre aspect de la pauvreté, représentatif des difficultés matérielles d'existence des ménages. Il s'agit d'identifier les privations, comme par exemple les restrictions de consommation, ou d'autres difficultés rencontrées par les populations dans la vie quotidienne parmi les 27 retenues dans le dispositif *Statistiques sur les ressources et les conditions de vie de l'Insee*. Par convention, un ménage est considéré comme pauvre en conditions de vie s'il subit au moins huit carences. C'est ainsi le cumul de privations ou de difficultés, plutôt que le manque d'un élément de bien-être matériel pris isolément, qui est significatif de la pauvreté. Les deux notions, pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie, ne se recoupent que partiellement. Seuls 5% des habitants de France métropolitaine cumulaient les deux formes de pauvreté en 2007, alors qu'un cinquième de la population subissait l'une ou l'autre forme de pauvreté. Cette statistique a aussi l'avantage d'être disponible plus rapidement que le taux de pauvreté monétaire.

Entre 1997 et 2004, le taux de pauvreté en conditions de vie a diminué de près de 2,5 points notamment sous l'effet de l'amélioration du confort des logements. Alors qu'il s'est inscrit en baisse de 2005 à 2007 (-0,9 point), il augmente entre 2007 et 2010, pour retrouver son niveau de 2005. En 2010, 13,3% des personnes rencontrent un cumul important de difficultés en conditions de vie. La progression de l'indicateur observée ces dernières années traduit surtout l'augmentation de la part des personnes ayant des ressources insuffisantes.

L'évolution du nombre de dossiers de surendettement déposés à la Banque de France confirme que les effets de la crise économique sur la situation financière des plus fragiles sont toujours prégnants. Alors que le nombre de dossiers déclarés éligibles aux procédures légales de traitement du surendettement a augmenté de 14% entre 2008 et 2009, il reste relativement stable en 2010 pour s'établir à 182 000.

¹⁰ Dares, 2010 « Emploi, chômage, population active : bilan de l'année 2010 », *Dares Analyses*, n°050, juillet 2010.

Par ailleurs, le recours à la procédure de rétablissement personnel, solution retenue lorsque la situation du débiteur est irrémédiablement compromise, est en progression (+124% depuis 2005) et représente, en 2010, 24% des dossiers recevables. Une étude de l'Insee sur l'endettement et le recours aux services bancaires montre que les personnes ayant déposé un dossier de surendettement sont particulièrement vulnérables¹¹. Ainsi, parmi les ménages ayant déposé un dossier de surendettement en 2008, 31% vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire à 60%. Leurs difficultés semblent plus liées à l'insuffisance de leurs ressources ou à des charges de logement trop élevées qu'à un recours excessif au crédit. Leurs charges d'emprunt sont de 17%, bien plus faibles que celles des accédants à la propriété par exemple mais 60% d'entre eux déclarent avoir des impayés de loyers et 60% ont connu une baisse importante de leur revenu au cours des 12 derniers mois.

L'analyse par la Banque de France des dossiers déposés en 2010 dans son enquête typologique permet d'actualiser et de compléter ce tableau : en majorité, les personnes surendettées en 2010 (54%) disposent de ressources inférieures ou égales au SMIC et 26% sont au chômage et 24% sont sans activité. En conséquence, le niveau des capacités de remboursement des personnes surendettées, connaît une nouvelle baisse. En effet, la part des dossiers présentant une capacité de remboursement inférieure ou égale à 450 euros qui était comprise entre 74% et 78% lors des précédentes enquêtes atteint 84% en 2010. Cette dégradation affecte plus particulièrement la part des dossiers assortis d'une capacité de remboursement négative, qui passe de 35% en 2007 à 56% en 2010. Elle se lit aussi dans la situation de logement des personnes, une part de plus en plus importante d'entre elles n'ayant pas de logement personnel.

1.7. Des indicateurs d'accès aux droits fondamentaux relativement stables

Le tableau de bord ne se limite pas aux indicateurs de pauvreté ou d'emploi. Y figurent également des indicateurs d'exclusion illustratifs de l'accès des personnes en situation de pauvreté aux principaux droits fondamentaux, comme l'accès au système bancaire, à un logement, au système éducatif ou à la formation et au système de santé.

Concernant l'accès au système bancaire, le tableau de bord s'intéresse aux personnes qui n'ont recours à aucun service bancaire, c'est-à-dire qui n'ont ni compte ni actif financier, qui représentent en 2010, 3,7% des personnes majeures, soit un peu plus qu'en 2004 (2,8%). Selon l'Insee¹², les ménages qui n'ont ni compte ni moyen de paiement en 2008 ont des niveaux de vie extrêmement faibles. Près des deux tiers sont pauvres en conditions de vie et la moitié d'entre eux vit sous le seuil de pauvreté monétaire relatif à 60%. 55% de ces ménages sont constitués de personnes seules et 18% de familles monoparentales. Ils sont locataires et n'ont pas de crédit en cours.

¹¹ Laurence Dauphin, « Endettement et recours aux services bancaires en 2008 », *Insee première* n°1352, mai 2011.

¹² Cf. publication cité plus haut.

Plus généralement, en 2008, 11% des ménages ne recourent pas au minimum des services bancaires gratuits prévus par loi (notamment compte, chéquier et carte bancaire) sans qu'il soit possible de déterminer la part du non-recours qui peut être considéré comme relevant de l'exclusion bancaire. Ne pas disposer d'un moyen de paiement peut en effet être un choix : ainsi, 56% des personnes ne possédant pas de chéquier déclarent ne pas en avoir besoin ou préférer régler en espèce. Il apparaît cependant que le faible recours aux services bancaires est très lié à la pauvreté : 32% des ménages avec un faible recours aux services bancaires ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté relatif à 60% et 28% sont pauvres en conditions de vie. Par ailleurs, les personnes âgées sont surreprésentées dans cette population, probablement en raison d'une moindre habitude du recours aux moyens de paiement électroniques.

Le poids des dépenses liées au logement est souvent un des éléments explicatifs des situations de surendettement, dont on a vu qu'elles se développent. Les mesures statistiques récentes, notamment à partir de l'enquête Logement de 2006, indiquent que les inégalités face au coût du logement se sont creusées ces dix dernières années. En moyenne, la situation financière des ménages des trois déciles du bas de la distribution des niveaux de vie s'est dégradée. Cette hausse s'explique notamment par l'augmentation des loyers. La hausse des prix de l'énergie ces dernières années pose également la question de la précarité. Selon une étude récente de l'Insee¹³, 3,8 millions de ménages de France métropolitaine ont en 2006 un taux d'effort énergétique supérieur à 10% de leur revenu tandis que 3,5 millions déclarent souffrir du froid dans leur logement. Les ménages modestes sont plus exposés au froid qu'à des taux d'effort élevés parce qu'ils restreignent leur consommation énergétique et ont un habitat peu performant. 621 000 ménages cumulent les deux difficultés.

Les chiffres les plus récents sur le poids des dépenses de logement dans le revenu des ménages les plus modestes semblent indiquer que ce poids augmente en 2010 pour les allocataires d'une allocation logement sous l'effet de la hausse de leurs loyers et des charges de remboursement.

L'accès et le maintien dans un logement décent pour tous est l'objectif central de la loi relative au droit au logement opposable (DALO). La part des personnes désignées prioritaires et en situation d'urgence par les commissions de médiation DALO et n'ayant pas refusé l'offre, a augmenté significativement entre 2008 et 2010. Cette augmentation notable témoigne de la montée en charge relativement rapide de ce nouveau dispositif instauré en 2007. En effet, en 2008, un tiers de ces personnes ont été relogées et elles sont désormais plus des trois quarts en 2010.

Des indicateurs d'inégalité et difficulté d'accès à l'éducation et à la formation aux âges jeunes ont été retenus dans le tableau de bord en raison de leur caractère préventif en matière de reproduction de la pauvreté. Ces indicateurs montrent que l'exclusion scolaire ne s'est pas aggravée mais reste à un niveau relativement élevé et que la qualification des jeunes des milieux les plus modestes ne s'est pas améliorée.

¹³ Séverine Arnault, Pierrette Briant, Isolde Devalière, « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser plus pour ce chauffer », *Insee première* n° 1351, mai 2011.

La proportion de jeunes ayant quitté prématurément le système scolaire sans avoir obtenu un diplôme égal ou supérieur au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) est égale à 13% en 2009, soit un niveau pratiquement stable depuis 2000. L'inégalité des destins scolaires en fonction de l'origine sociale est attestée par le différentiel de qualification en fonction du milieu d'origine. En 2010, le pourcentage, parmi les jeunes, d'enfants d'ouvriers et d'employés qui n'ont pas eu accès à un diplôme d'enseignement secondaire de second cycle (17%) demeure nettement supérieur à celui des enfants dont les parents sont cadres, professions intermédiaires ou indépendants (6%). Sur la période récente, cet écart reste stable.

En ce qui concerne les indicateurs relatifs à la maîtrise des savoirs de base des enfants scolarisés, 83% des élèves de CM2 maîtrisent les savoirs de base en français et en mathématiques, contre 82% en 2007. L'évolution n'est cependant pas statistiquement significative.

La proportion de jeunes âgés de 17 ans présentant des difficultés sévères de lecture est de 5,1% en France métropolitaine, et celle des jeunes ayant des difficultés de lecture est de 10,7% en 2010. Ces grandeurs ne peuvent cependant pas être comparées à celles des années passées en raison d'une rupture de série consécutive à l'amélioration du dispositif de collecte. Entre 2004 et 2008, la première proportion était passée de 4,4% à 4,9%, et la seconde de 11,0% à 11,8%.

L'indicateur d'accès à la formation continue au cours de la vie active reste à un niveau faible. La proportion de personnes âgées de 15 à 64 ans, ayant terminé des études initiales de niveau inférieur ou égal au BEP-CAP, qui ont suivi une action de formation continue au cours des trois derniers mois était quasiment stable depuis 2003. Elle diminue en 2010 : seulement 5,3% en ont bénéficié en 2010 contre 5,7% en 2009.

En matière de santé, l'écart du taux de renoncement aux soins entre les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) et les bénéficiaires d'une couverture privée complémentaire est de 6,9 points en 2008 (dernière valeur disponible). Après l'entrée en vigueur de la CMU en 2000, plus précisément sur la période 2002-2008, l'écart de renoncement aux soins entre bénéficiaires de la CMUc et bénéficiaires d'une couverture complémentaire est de l'ordre de 5 à 7 points environ, selon les années. L'estimation n'est cependant pas assez précise pour en tirer des conclusions robustes en termes d'évolution.

Le reste à charge après remboursement des organismes complémentaires des ménages localisés dans le 1^{er} décile de la distribution des revenus est estimé à 2,1% en 2008, ce qui correspond à une charge finale de 260 euros annuels.

2. En période de crise, les ménages sont plus pessimistes sur l'évolution de la pauvreté mais sont plus confiants dans la capacité de l'État à agir

Avec la crise économique de 2008, la confiance en l'avenir a tendance à se dégrader, les personnes interrogées dans le baromètre de la DREES¹⁴ étant moins optimistes concernant leur situation actuelle. Les personnes interrogées sont très majoritairement satisfaites de leur situation actuelle, mais elles sont plus optimistes pour leur avenir que pour celui de leurs enfants (54% sont optimistes pour leur avenir et 29% pour celui de leurs enfants), cet écart se creusant en 2010.

Dans un contexte de crise, la perception d'une augmentation de la pauvreté s'est accrue...

Depuis que la question est posée (le baromètre DREES existe depuis 2000, ce qui correspond d'après les enquêtes d'opinion de l'Insee à un point haut historique en matière de moral des ménages), la proportion de personnes pensant que la pauvreté et l'exclusion ont augmenté ces cinq dernières années a toujours été largement majoritaire et progresse de manière quasi-continue (les personnes étaient 73% de cet avis en 2000, 83% en 2007 et 88% en 2010). Le léger repli amorcé en 2007 a été interrompu dès 2008 par la crise économique.

L'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion est ressentie par toutes les catégories sociales, les inquiétudes étant plus fortes parmi les actifs, les personnes de 50 à 65 ans, les personnes sans diplôme. Depuis 2007, la proportion de personnes pensant que la pauvreté a augmenté est en hausse dans quasiment toutes les strates de la société et elle progresse plus rapidement au sein de certaines catégories jusque là moins inquiètes, telles que les cadres et professions libérales ainsi que les artisans et commerçants.

Cette vision d'une dégradation de la situation passée en matière de pauvreté se retrouve dans les perspectives : plus de 85% des personnes interrogées pensent que la pauvreté va augmenter dans les cinq prochaines années.

... l'attente vis-à-vis des pouvoirs publics s'est renforcée...

Face à la crise, un nombre croissant de personnes pense que les pouvoirs publics ont la capacité d'agir contre la pauvreté et l'exclusion : 77% des personnes étaient de cet avis en 2010 contre 73% en 2007. L'État est d'ailleurs cité par une majorité de personnes interrogées comme l'acteur principal devant prendre en charge les personnes en difficultés sociales, devançant nettement les deux autres acteurs publics (les collectivités locales et les caisses d'allocations familiales), la famille et les associations.

¹⁴ Enquête d'opinion que la DREES réalise tous les ans depuis 2000 auprès d'un échantillon représentatif de 4 000 personnes résidant en France. Sauf mention contraire, l'ensemble des chiffres cités dans cette partie sont issus de cette enquête.

Le fait que les ménages réclament plus d'intervention des pouvoirs publics en période de crise s'observait déjà lors de la crise économique de 1993, où la proportion de personnes jugeant l'action des pouvoirs publics insuffisante atteignait des niveaux très élevés, supérieurs à ceux atteints actuellement¹⁵.

La confiance en la capacité à agir de l'État contre la pauvreté s'accompagne d'une polarisation accrue de la société française. En effet, si une majorité juge que l'État devrait plus intervenir en matière économique et sociale (55% des personnes interrogées), une minorité croissante pense que l'État intervient trop (20% des personnes interrogées).

... et la lutte contre le chômage est perçue comme une priorité

Le chômage est, pour les personnes interrogées, le problème dont il faut s'occuper en priorité et cette attente s'est nettement accentuée depuis 2007 (+11 points, 45% des personnes en faisant la priorité en 2010). La pauvreté et l'exclusion puis les inégalités sociales sont, pour les personnes interrogées, les deuxième et troisième sources d'attente (mentionnées respectivement par 17% et 12% des personnes). Même les personnes très préoccupées par la pauvreté et l'exclusion font du chômage leur priorité.

Si les personnes interrogées citent avec la même fréquence pauvreté et chômage comme sujet de préoccupations pour elles-mêmes, elles se disent plus souvent préoccupées par le chômage que par la pauvreté (74% contre 63%) quand on leur demande de prendre en compte la situation française¹⁶.

Ceci s'explique sans doute par le fait que le chômage apparaît comme une cause directe de la pauvreté : les licenciements et le manque de travail pour tout le monde sont des causes de la pauvreté et de l'exclusion pour respectivement 90% et 69% des personnes interrogées. Ce sont les causes évoquées qui progressent le plus depuis 2007 (de 7 et 13 points) alors que d'autres, comme « ne pas vouloir travailler » sont en repli (-3 points entre 2007 et 2010) ou en très légère hausse, comme le surendettement (+2 points à 82%).

¹⁵ Enquête « Conditions de vie et aspirations », réalisée 2 fois par an par le Credoc depuis plus de 30 ans sur un échantillon de 2 000 personnes de 18 ans et plus.

¹⁶ Sur plus longue période, l'étude du Credoc montre que le niveau d'inquiétude des personnes par rapport au risque de chômage (pour eux-mêmes ou leur famille) était plus élevé lors de la crise de 1993 qu'actuellement.

3. Simulation de l'impact de la législation sur le taux de pauvreté monétaire entre 2007 et 2010

Le taux de pauvreté dépend de la distribution des revenus primaires et de la correction apportée par la législation socio-fiscale. L'exercice présenté ici permet d'isoler l'impact des changements législatifs survenus entre 2007 et 2010 sur le taux de pauvreté monétaire.

3.1. Méthodologie de l'exercice

L'évolution du taux de pauvreté monétaire entre 2007 et 2010 est déterminée par les changements législatifs intervenus durant la période mais aussi par l'évolution de la population et de la structure des revenus. Afin d'isoler l'effet des changements législatifs, il faut pouvoir raisonner à population et à revenus constants. Ce raisonnement est possible grâce à la méthode de microsimulation, qui consiste à simuler la législation socio-fiscale d'une année donnée sur un échantillon d'individus représentatif de la population française.

La simulation est fondée sur l'utilisation du modèle de microsimulation Ines (voir encadré 1), basé sur les données de l'ERFS 2008 recalées pour être représentatives de l'ensemble des personnes vivant en ménage ordinaire en France métropolitaine en 2010. On applique sur ce même échantillon, d'une part la législation socio-fiscale en vigueur en 2010 et d'autre part, la législation telle qu'elle existait en 2007¹⁷. L'application de ces deux législations différentes à la population de 2010 permet de simuler deux taux de pauvreté monétaire pour l'année 2010 : un taux de pauvreté à législation 2010 à comparer à un taux de pauvreté si aucun changement législatif n'était intervenu entre 2007 et 2010.

Le taux de pauvreté obtenu par microsimulation ne peut pas être comparé au taux de pauvreté officiel, calculé par l'INSEE, car l'échantillon utilisé n'est pas le même : il s'agit de l'ERFS de l'année observée (année n) pour la mesure officielle et de l'ERFS de l'année n-2 vieilli de 2 ans pour la simulation. Or, la méthode de calage utilisée pour rendre cet échantillon représentatif de l'année n ne permet pas d'intégrer finement toutes les modifications intervenues entre ces deux années d'enquête¹⁸. Toutefois de par la nature de l'exercice, qui ne compare pas deux échantillons différents, ces différences méthodologiques sont neutralisées entre la situation simulée en 2010 avec la législation de 2010, et celle simulée avec la législation de 2007. La méthode peut donc être utilisée pour mesurer une

¹⁷ Les revenus ayant augmenté entre 2007 et 2010, les barèmes de la législation doivent être modifiés pour s'adapter aux revenus des ménages en 2010. Cela est fait en distinguant dans les législations ce qui se rapporte au revenu (les seuils et les plafonds) de ce qui est propre au barème lui-même (les taux). La législation 2007 considérée est ainsi une « pseudo législation 2007 » pour laquelle les barèmes sont bien ceux en vigueur en 2007 mais où les conditions de revenus (seuils et plafonds) sont celles de l'année 2010.

¹⁸ Les autres différences notables sont le calendrier d'observation des ressources des ménages pour la détermination de l'éligibilité à certaines prestations et l'année d'acquittement d'impôt sur le revenu considérée (l'impôt pris en compte correspond à l'impôt acquitté en n sur les revenus de n-1 alors que pour la mesure officielle l'impôt pris en compte est l'impôt acquitté en n+1 sur les revenus de l'année n).

variation du taux de pauvreté entre ces deux états de la législation. De ce fait, c'est uniquement en comparaison d'une situation par rapport à l'autre que doivent s'interpréter les résultats : c'est pourquoi ils sont présentés en variation.

L'exercice consistant en une comparaison de l'effet de deux législations, toutes les modifications intervenues dans le système socio-fiscal français entre 2007 et 2010 ayant un impact sur le revenu disponible¹⁹ des ménages sont prises en compte, qu'elles aient été ou non destinées spécifiquement à soutenir financièrement les personnes en situation de pauvreté²⁰.

Il s'agit plus précisément de :

- la généralisation du revenu de solidarité active avec l'instauration du volet « activité » du RSA ;
- l'extension de l'octroi de la prime de Noël à tous les bénéficiaires du « RSA socle », qui avant la généralisation du RSA, était accordée aux bénéficiaires du RMI mais pas de l'API ;
- la revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), qui a augmenté de 6,9% en 2009 puis de 4,7% en 2010 ;
- la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui a augmenté de 4,4% en 2009, et à nouveau de 4,4% en 2010 ;
- toutes les modifications du barème de l'impôt sur le revenu intervenues entre ces deux années : création d'un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, plafonnement des niches fiscales, gel de la Prime Pour l'Emploi.

Les mesures du plan de relance prises en 2008 et 2009 telles que le crédit d'impôt exceptionnel de suppression des deux premiers tiers de l'impôt sur le revenu, la prime de « solidarité active de 200€ » ou encore la prime exceptionnelle de 150€ pour les familles modestes éligibles à l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ne sont pas prises en compte dans la mesure où elles ne sont plus en vigueur en 2010.

3.2. Résultats obtenus

Le taux de pauvreté monétaire serait supérieur de 0,1 point en 2010, si aucune modification législative n'était intervenue entre 2007 et 2010. Un ménage est dit pauvre si son niveau de vie est inférieur à 60% du niveau de vie médian de l'ensemble des ménages. Ce seuil, relatif par définition, varie selon l'évolution de la distribution des niveaux de vie. Le passage de la législation 2007 à la législation 2010 engendre une hausse du revenu médian qui se traduit par une hausse du seuil de pauvreté. Des ménages dont le niveau de vie est inchangé peuvent devenir pauvres uniquement du fait de la hausse de ce seuil.

La simulation de la législation 2010 intègre un taux de recours au RSA activité de 58% conformément au nombre de bénéficiaires effectifs du RSA activité en 2010. La simulation

¹⁹ Voir encadré 1

²⁰ Les quelques modifications de la législation des cotisations et contributions sociales n'ont pas été retenues.

d'une législation 2010 avec un RSA activité entièrement monté en charge (taux de recours de 100%) ne modifie peu la variation du taux de pauvreté (de -0,1 point à -0,2 point). On constate néanmoins un impact plus important pour les personnes seules ou les ménages complexes avec enfants pour lesquels le taux de recours simulé est le plus faible²¹. Par exemple, si toutes les familles monoparentales éligibles au RSA activité en faisaient la demande, le taux de pauvreté de cette catégorie baisserait de 0,6 point.

Cette variation masque des différences selon la configuration familiale des ménages ou l'âge des personnes considérées (voir tableau 1). Les mesures législatives prises entre 2007 et 2010 diminuent le taux de pauvreté de 0,6 point chez les personnes seules et de 0,2 point pour les ménages complexes. À l'inverse, elles l'augmentent de -0,2 point pour les couples sans enfant et de 0,3 point pour les familles monoparentales (du fait de l'augmentation du seuil de pauvreté). L'impact est nul pour les couples avec enfants, qui regroupent 38% de la population.

En effet, les personnes seules sans enfant sont souvent des personnes âgées, catégorie dans laquelle sont classés les bénéficiaires des allocations du minimum vieillesse : la baisse la plus importante du taux de pauvreté est ainsi constatée pour les personnes âgées de plus 65 ans (-0,3 point) et plus particulièrement pour les femmes âgées de plus 75 ans (-0,5 point).

²¹ Par hypothèse, pour chaque ménage, la probabilité de recours est proportionnelle au montant des droits de RSA activité.

Tableau 1 : variations du taux de pauvreté et du nombre de personnes pauvres entre la législation 2007 et la législation 2010 pour différentes catégories de population

Catégorie de population	Part dans la population totale	Taux de recours du RSA activité à 58%		Taux de recours du RSA activité à 100%	
		En point	En nombre de personnes	En point	En nombre de personnes
Ensemble des ménages	100%	-0,1	-40 600	-0,2	-90 900
<i>Couple sans enfant</i>	24%	0,2	23 300	0,1	22 300
<i>Couple avec un enfant</i>	11%	0,0	1 400	0,0	-300
<i>Couple avec deux enfants</i>	17%	0,0	-900	0,0	-1 900
<i>Couple avec trois enfants ou plus</i>	10%	0,0	-2 800	0,0	-2 800
<i>Personne seule</i>	14%	-0,6	-52 400	-0,6	-54 300
<i>Personne seule avec un enfant ou plus</i>	7%	0,3	12 100	-0,6	-24 800
<i>Ménage complexe sans enfant</i>	10%	-0,2	-13 000	-0,2	-13 800
<i>Ménage complexe avec un enfant ou plus</i>	7%	-0,2	-9 000	-0,5	-20 200
<i>Enfants âgés de moins de 18 ans (exclus)</i>	23%	0,1	4 000	-0,1	-23 500
<i>Personnes âgées de 18 à 25 ans (exclus)</i>	8%	0,2	8 300	0,0	3 200
<i>Personnes âgées de plus de 65 ans (inclus)</i>	16%	-0,3	-30 900	-0,3	-30 900
<i>Femmes âgées de plus de 75 ans (inclus)</i>	5%	-0,5	-15 800	-0,5	-15 800

Source : DREES, Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux 2008 actualisée 2010, modèle INES

Champ : Personnes appartenant à des ménages ordinaires de France métropolitaine dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante

Lecture : Les personnes en couple, sans enfants, représentent 24% de la population étudiée. Pour cette catégorie de population, les réformes législatives intervenues entre 2007 et 2010 augmentent le nombre de personnes pauvres par rapport au nombre qu'il atteindrait si la législation socio-fiscale n'avait pas été modifiée. Cette augmentation est de 23 300 personnes avec un taux de recours du RSA activité à 58%, soit 0,2 point et de 22 300 avec un taux de recours au RSA activité égal à 100%, soit 0,1 point.

Ces résultats tiennent compte de l'évolution entre la législation 2007 et la législation 2010 du seuil de pauvreté avec un seuil figé à celui de la législation 2007, le taux de pauvreté monétaire aurait été inférieur de 0,4 point en législation 2010 par rapport à celui obtenu avec la législation 2007 (voir tableau 2). Dans ce cas entre les législations 2007 et 2010, le taux de pauvreté diminue pour toutes les catégories de la population. Avec un taux de recours du RSA à 58%, on constate l'impact le plus important chez les femmes de plus de 75 ans (-1,1 point). Avec un taux de recours à 100%, c'est le taux de pauvreté des familles monoparentales qui diminue le plus (-1,3 point).

Tableau 2 : variations du taux de pauvreté et du nombre de personnes pauvres à seuil figé en législation 2007 selon différentes catégories de population

Catégorie de population	Part dans la population totale	Taux de recours du RSA activité à 58%		Taux de recours du RSA activité à 100%	
		En point	En nombre de personnes	En point	En nombre de personnes
Ensemble des ménages	100%	-0,4	-214 700	-0,4	-260 700
<i>Couple sans enfant</i>	24%	0,0	-5 800	-0,1	-7 500
<i>Couple avec un enfant</i>	11%	-0,1	-9 800	-0,2	-10 700
<i>Couple avec deux enfants</i>	17%	-0,1	-10 800	-0,1	-11 800
<i>Couple avec trois enfants ou plus</i>	10%	-0,6	-40 800	-0,7	-41 500
<i>Personne seule</i>	14%	-0,9	-82 800	-0,9	-84 500
<i>Personne seule avec un enfant ou plus</i>	7%	-0,6	-24 000	-1,3	-54 200
<i>Ménage complexe sans enfant</i>	10%	-0,4	-24 000	-0,4	-24 700
<i>Ménage complexe avec un enfant ou plus</i>	7%	-0,5	-20 400	-0,8	-33 500
<i>Enfants âgés de moins de 18 ans (exclus)</i>	23%	-0,4	-51 600	-0,5	-75 200
<i>Personnes âgées de 18 à 25 ans (exclus)</i>	8%	-0,2	-7 500	-0,3	-13 900
<i>Personnes âgées de plus de 65 ans (inclus)</i>	16%	-0,7	-66 000	-0,7	-66 000
<i>Femmes âgées de plus de 75 ans (inclus)</i>	5%	-1,1	-32 800	-1,1	-32 800

Source : DREES, Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux 2008 actualisée 2010, modèle INES

Champ : personnes appartenant à des ménages ordinaires de France métropolitaine dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante

Lecture : Les enfants âgés de moins de 18 ans constituent 23% de la population étudiée. Pour cette catégorie de population, les réformes législatives intervenues entre 2007 et 2010 permettent de diminuer le taux de pauvreté au seuil de la législation 2007 (par rapport au niveau qu'il aurait atteint si la législation socio-fiscale n'avait pas été modifiée) de 0,4 point si l'on simule un taux de recours du RSA activité de 58% soit une baisse de 51 600 personnes. La baisse serait de 0,5 point (soit 75 200 personnes) avec un taux de recours du RSA activité à 100%.

Le modèle *Ines*

Le principe de la microsimulation consiste à appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon représentatif de la population. Le modèle de microsimulation *Ines*, développé par la Drees et l'Insee, est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux qui réunit les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi, les informations administratives de la Cnaf et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. L'échantillon est représentatif de la population vivant en France métropolitaine dans un logement ordinaire (logement non collectif). Les données de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de 2008 sont recalées afin de refléter la situation en 2010. On calcule pour chaque ménage les différents transferts monétaires (selon sa composition familiale, l'activité de ses membres et son revenu imposable). μ

L'étude menée correspond à une analyse statique des transferts monétaires qui permet d'évaluer, au premier ordre, dans quelle mesure les transferts modifient à une date donnée la distribution des richesses. Le modèle *Ines* ne tient en effet pas compte des changements de comportement des ménages en matière de participation au marché du travail ou de fécondité par exemple que pourraient induire les évolutions des dispositions de la législation socio-fiscale.

Le modèle *Ines* simule les prélèvements sociaux et fiscaux directs, comprenant les cotisations dites « redistributives » (famille, taxes diverses au titre du logement, des transports et de l'apprentissage), la CRDS, la CSG hors maladie, l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation.

Les prestations sociales simulées comprennent :

- les aides au logement ;
- les minima sociaux en vigueur l'année 2010 : il s'agit du revenu de solidarité active (RSA) dans sa partie dite « socle », de l'allocation pour adulte handicapé (AAH) et de ses compléments, des allocations du minimum vieillesse et de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) * ;
- le RSA dans sa partie dite « activité », c'est-à-dire versé en compléments des revenus d'activité perçus ;
- l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) destinée aux personnes âgées dépendantes ;
- les prestations familiales, composées des prestations familiales légales (hors allocation de logement familial, regroupée avec les autres allocations de logement, et hors allocation journalière de présence parentale, intégrée en amont dans l'ERFS avec les revenus de remplacement), auxquelles sont ajoutées les aides à la scolarité (bourses d'études secondaires). Ces prestations sont distinguées selon qu'elles sont attribuées sous conditions de ressources : prime à la naissance ou à l'adoption et allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), complément familial, allocation de rentrée scolaire (ARS) et bourses du secondaire ; ou sans conditions de ressources : allocations familiales (AF), complément libre choix d'activité (CLCA) de la PAJE, allocation de soutien familial (ASF), allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), complément mode de garde (CMG) de la PAJE.

Le RSA « activité », généralisé en juin 2009 connaît une montée en charge relativement lente. Depuis sa mise en place, le nombre de bénéficiaires augmente de mois en mois, mais à la fin de l'année 2010, il est loin d'atteindre le nombre de personnes éligibles tel qu'estimé par les modèles de microsimulation. La Cnaf dénombre en effet 644 000 foyers bénéficiaires du RSA « activité » au 31 décembre 2010 [Cazain et Siguret, 2011] quand, d'après le modèle *Ines*, 1,1 million de foyers seraient potentiellement éligibles sur le 4^e trimestre 2010**. Contrairement aux autres prestations sociales, pour lesquelles on fait l'hypothèse que toutes les personnes éligibles sont des bénéficiaires, on simule pour le RSA une variante dans laquelle le nombre de bénéficiaires du RSA « activité » est calé sur celui recensé par la Cnaf*** (soit un taux de recours de 58%). On dispose alors de deux catégories de résultats, selon que l'on considère un taux de recours au RSA activité proche de la réalité, ou qu'on le fixe à 100%.

L'inobservabilité dans l'enquête des paramètres nécessaires au calcul de certaines prestations limite le champ de la redistribution étudié. Les principales omissions concernent l'allocation unique dégressive pour les chômeurs en fin de droits, la règle du cumul intégral du RSA et des revenus professionnels lors de la reprise d'un emploi, le RSA « jeunes », les taxes et aides locales (en dehors de la taxe d'habitation) et l'impôt de solidarité sur la fortune. Le modèle de microsimulation couvre toutefois 90% des prestations sans contrepartie et 94% des prélèvements du champ.

L'étude de la pauvreté monétaire se situe dans le champ de l'analyse des niveaux de vie au sens de l'ERFS. Ce champ est restreint par rapport à celui des ménages ordinaires puisqu'il exclut les ménages dont la personne de référence est étudiante et les ménages dont le revenu déclaré est négatif. Il exclut également certains transferts : les aides à la garde d'enfant (le complément mode de garde de la PAJE ainsi que les subventions aux chèches), les aides à la scolarité et l'APA.

* Les trois minima sociaux restant (l'Allocation de solidarité spécifique, l'allocation temporaire d'attente et l'allocation équivalent retraite) sont comptabilisés dans le revenu net, au sein des revenus de remplacement. Ils sont donc, de fait, inclus dans le revenu disponible mais pas identifiés comme appartenant au champ de la redistribution.

** Les chiffres donnés par la Cnaf correspondent à un stock de bénéficiaires en fin de mois alors que ceux issus de la microsimulation correspondent à l'ensemble des foyers potentiels qui pourraient bénéficier du RSA au moins une fois au cours du trimestre. Du fait des entrées et sorties du dispositif, ces chiffres sont donc difficilement comparables. De ce fait, c'est essentiellement à l'ordre de grandeur qu'il faut s'attacher.

*** Un nombre de foyers bénéficiaires du RSA « activité » correspondant aux effectifs observés par la Cnaf est tiré au sort parmi les foyers potentiellement éligibles, des probabilités de tirage différentes étant affectées selon le montant des droits simulés, sous l'hypothèse que le recours au RSA « activité » est plus élevé chez les foyers ayant des droits plus importants.

4. La cible européenne de réduction de la pauvreté et de l'exclusion et l'évolution récente de la pauvreté en Europe

Le Conseil européen de juin 2010 a adopté dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne UE2020 une cible de réduction de la pauvreté et de l'exclusion, qui consiste en une réduction de 20 millions du nombre de personnes pauvres ou exclues d'ici 2020 en Europe, soit une baisse de environ 1/6^{ème}. Cette cible européenne fait de plus l'objet d'une déclinaison en 27 cibles nationales, la cible nationale française (et l'estimation de sa contribution à la cible européenne) apparaissant à cet égard comme plus ambitieuse que la plupart des autres cibles nationales. Le taux de personnes pauvres ou exclues s'élevait en 2008 à environ 23% de la population européenne (UE27), variant sensiblement entre pays, de 15% environ à près de 45%. Avec un taux de 18,5%, la France est dans une situation nettement plus favorable que ses partenaires européens, à un niveau inférieur à celui de l'Allemagne (20%), du Royaume-Uni (22%), de l'Espagne (23%) et de l'Italie (25%).

Il est possible sur la base de données nationales, de dresser un premier panorama des évolutions des taux de pauvreté en 2009 dans quelques grands pays industrialisés : France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne et États-Unis (les données harmonisées du taux de pauvreté pour 2009 ne seront disponibles que début 2012). Si les tendances sont hétérogènes entre les pays, les informations disponibles font apparaître comme médiane l'évolution de la pauvreté observée en France au cours de l'année 2009 : en Allemagne, les évolutions apparaissent comparables, en Espagne et aux États-Unis, relativement plus défavorables, tandis qu'en Italie et au Royaume-Uni, l'évolution du taux de pauvreté apparaît plus favorable (mais si le taux de pauvreté y diminue, cette évolution plus favorable est toutefois liée à une détérioration de la situation médiane, détérioration qui n'est pas observée en France). Ces comparaisons restent néanmoins fragiles, du fait des différences importantes de méthodologie existant dans l'élaboration des taux de pauvreté nationaux et mériteront d'être confrontées aux évolutions enregistrées par les enquêtes européennes SILC (disponibles début 2012).

4.1. Une cible européenne de réduction de la pauvreté et de l'exclusion qui fait l'objet de 27 déclinaisons nationales

A. Une cible européenne de réduction de la pauvreté et de l'exclusion

Le Conseil européen de juin 2010 a adopté dans le cadre de la nouvelle stratégie UE2020 une cible de réduction de la pauvreté et de l'exclusion en Europe, qui consiste en une réduction de 20 millions du nombre de personnes pauvres ou exclues d'ici 2020, soit environ 1/6^{ème} (la cible a été exprimée en nombres absolus, ce qui rend le suivi plus simple au plan européen). Cette cible européenne fait l'objet d'une déclinaison en 27 cibles nationales (cf. infra).

Cet accord repose sur un indicateur nouveau, qui intègre trois indicateurs établis dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Ce nouvel indicateur prend en compte en plus de la pauvreté monétaire définie au sens usuel, d'une part la pauvreté en conditions de vie

et d'autre part la faible intensité de l'emploi des ménages. L'approche retenue regroupe donc ainsi toutes les personnes qui sont concernées par au moins une des trois dimensions suivantes (cf. encadré ci-après) :

- la pauvreté monétaire relative (au seuil de 60% du niveau de vie médian) ;
- la pauvreté en conditions de vie (au seuil de 4 privations matérielles parmi une liste de 9 items) ;
- le sous-emploi au sein du ménage (mesuré par l'indicateur de faible intensité de l'emploi au sein des ménages, au seuil de 20% d'intensité du travail annuel dans le ménage).

Cette approche renvoie donc à une conception plus large que la seule pauvreté monétaire relative (réduction de la pauvreté et de l'exclusion) qui était pourtant la référence en Europe depuis le début de la décennie 2000 et depuis l'accord sur les indicateurs du sommet de Laeken de 2001.

Les trois dimensions retenues pour la définition de la cible européenne de réduction de la pauvreté et de l'exclusion

L'indicateur retenu combine trois dimensions : la pauvreté monétaire relative, la pauvreté en conditions de vie et la faible intensité du travail des ménages. La cible porte sur la réunion de ces trois dimensions : c'est-à-dire qu'elle regroupe les personnes qui sont concernées par au moins une de ces trois dimensions (la mesure est effectuée sur la base des enquêtes européennes SILC ; les indicateurs et les sources sont présentés en annexes).

L'élaboration de cet indicateur a pris appui sur les travaux établis au cours de la décennie 2000, portant tant sur le développement d'indicateurs communs que sur l'analyse de différentes dimensions de la pauvreté. Il reflète également les différences de conception de la pauvreté entre États membres qui se sont exprimées au cours des débats au Comité de la protection sociale (CPS) et à son sous-groupe indicateurs (ISG) puis au Conseil européen. Ainsi, à la suite de la proposition initiale de la Commission qui reposait sur le seul indicateur de pauvreté monétaire relative, le Conseil européen de mars 2010 avait indiqué que les travaux devaient être poursuivis sur des indicateurs appropriés. Deux types de préoccupations se sont en particulier exprimés : d'une part, le souhait que soit prise en compte une dimension non seulement relative, mais également dans une certaine mesure absolue de la pauvreté et d'autre part, le souhait que soit précisé le rôle central du marché du travail dans les phénomènes de pauvreté.

La première dimension retenue est celle de la pauvreté monétaire relative, qui est définie sur la base de l'indicateur usuel de pauvreté relative au seuil de 60% du niveau de vie médian national. L'interprétation des évolutions de cet indicateur doit donc en général être accompagnée d'information sur l'évolution du seuil de pauvreté qui retrace les évolutions de la médiane des revenus. Cet indicateur est calculé sur la base du revenu disponible en fonction des échelles d'équivalence utilisées couramment par l'OCDE. Pour la vague N de l'enquête SILC, il correspond généralement à la situation de revenus de l'année N-1.

La seconde dimension est celle de la pauvreté en conditions de vie, qui correspond à la population souffrant de quatre privations parmi 9. La définition d'un taux de pauvreté en conditions de vie a été rendue difficile par le choix limité des items de conditions de vie disponibles dans l'enquête SILC.²² Neuf items représentatifs d'une situation de pauvreté en conditions de vie ont été retenus, cinq relatifs à des difficultés financières du ménage (le ménage ne peut pas faire face à des dépenses inattendues ; le ménage ne peut s'offrir une semaine de vacances annuelle hors de son domicile ; le ménage ne peut pas payer ses engagements, tels que le loyer ou les factures ou rembourser ses emprunts ; le ménage ne peut pas s'offrir un repas avec de la viande ou du poisson au moins tous les deux jours ; le ménage ne peut pas garder son domicile suffisamment chaud) et quatre relatifs à l'accès à des biens durables (le ménage ne possède pas de machine à laver ; le ménage ne possède pas de TV couleur ; le ménage n'a pas de téléphone ; le ménage n'a pas de voiture). Pour la vague N de l'enquête SILC, il correspond généralement à la situation de conditions de vie de l'année N.

La troisième dimension est la faible intensité de travail des ménages, à un seuil de 20%. L'intensité du travail est définie comme le nombre de mois travaillés à temps plein durant l'année considérée par les personnes en âge de travailler, rapporté au nombre total de mois qu'il est théoriquement possible de travailler dans l'année (soit pour une personne seule 12 mois, pour deux personnes 24 mois, etc.). L'indicateur est calculé pour les personnes âgées de 18 à 59 ans (hors étudiants de moins de 25 ans) et inclut également dans son champ les enfants vivant dans des ménages à faible intensité du travail (mais exclut les personnes de plus de 60 ans). Il convient de noter que l'intensité de travail est calculée sur la base des calendriers d'activité et prend en compte le travail à temps partiel en pondérant alors la durée de travail hebdomadaire. Cette intensité de travail varie de 0% pour un ménage sans emploi toute l'année à 100% pour un ménage où les (deux ou plus) adultes ont travaillé toute l'année à temps complet. Pour la vague N de l'enquête SILC, il correspond généralement à la situation d'emploi de l'année N-1.

Une clause de revoyure à mi-parcours

L'accord de juin 2010 prévoit par ailleurs que la cible sera revue à mi-parcours. Cette clause de revoyure répond à des considérations à la fois politiques et techniques. En premier lieu, le travail d'analyse et d'élaboration d'indicateurs va se poursuivre au cours des années à venir sur les différentes dimensions de la pauvreté apparues prioritaires au cours des débats (en particulier celles représentées par le taux de pauvreté ancré dans le temps, ou encore celles correspondant à la pauvreté absolue ou au sous-emploi). En second lieu, le processus engagé de révision de l'enquête européenne EU-SILC doit permettre de disposer à mi-parcours de la stratégie UE2020 de données basées sur la nouvelle mouture de l'enquête.²³

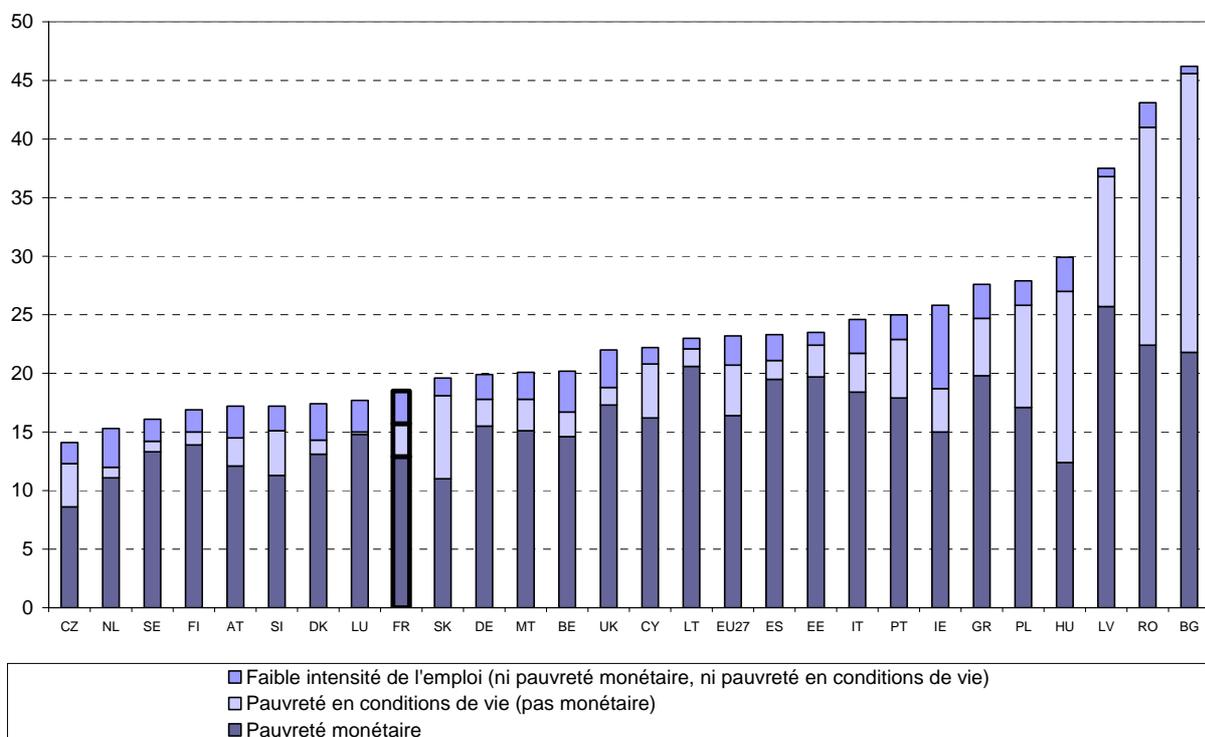
²² La liste actuelle des items est en effet issue de l'ancienne enquête européenne PCM (Panel Communautaire des Ménages) et avait été à l'origine choisie afin d'analyser les conditions de vie en Europe avant l'élargissement (cf. Bontout et Delautre 2010, *Évolution et mesure de la pauvreté en Europe depuis 2000*, dans les travaux de l'ONPES, 2009-2010). ([lien](#))

²³ Cela permettra en particulier de faire le cas échéant évoluer l'indicateur de pauvreté en conditions de vie, qui restait à ce stade provisoire (cf. Bontout et Delautre, 2010).

B. Avec une proportion de personnes pauvres ou exclues de 18,5%, la France se situe assez nettement en dessous de la moyenne européenne.

Alors que 23,2% de la population européenne (UE27) était concernée en 2008 par au moins une des dimensions de la pauvreté et de l'exclusion, le taux de pauvreté monétaire était de 16,4%, soit un écart de près de 7% au plan européen (cf. graphique 1)²⁴. Cette différence tient d'une part à la prise en compte de la dimension de la pauvreté en conditions de vie (4,3% de la population n'était pas pauvre au sens monétaire, mais pauvre en conditions de vie) et à la prise en compte de la dimension de l'intensité du travail (2,5% de la population vivait dans des ménages à faible intensité d'emploi mais n'était pauvre ni au sens monétaire, ni en conditions de vie).

Graphique 1 – Population pauvre ou exclue (en%) selon les trois dimensions de pauvreté monétaire, pauvreté en conditions de vie et de faible intensité du travail (2008)



Champ : population totale. Source : Eurostat, EU-SILC, vague 2009, revenus 2008.

Note de lecture : en Europe (UE27) 16,4% de la population est pauvre au sens monétaire, 20,7% de la population est pauvre au sens monétaire ou en conditions de vie et 23,2% de la population est pauvre au sens monétaire ou en conditions de vie ou vit dans un ménage à faible intensité du travail.

La prise en compte de la pauvreté en conditions de vie et de la faible intensité de l'emploi des ménages conduit à une plus forte hétérogénéité que pour la seule pauvreté monétaire, surtout liée à la prise en compte de la pauvreté en conditions de vie. Le taux de personnes pauvres ou exclues varie, en effet, sensiblement entre pays, de 15% environ (en Suède, aux

²⁴ Cette section porte sur la situation de l'année 2008 (vague SILC 2009), dernière année disponible au moment de la rédaction du rapport (les données pour l'année 2009 seront disponibles début 2012).

Pays-Bas et en République Tchèque) à 30% et plus en Hongrie, Lettonie, Bulgarie et Roumanie (graphique 1). Avec un taux de 18,5%, la France se situe assez nettement en dessous de la moyenne européenne, à un niveau inférieur à celui de l'Allemagne (20%), du Royaume-Uni (22%), de l'Espagne (23%) et de l'Italie (25%).

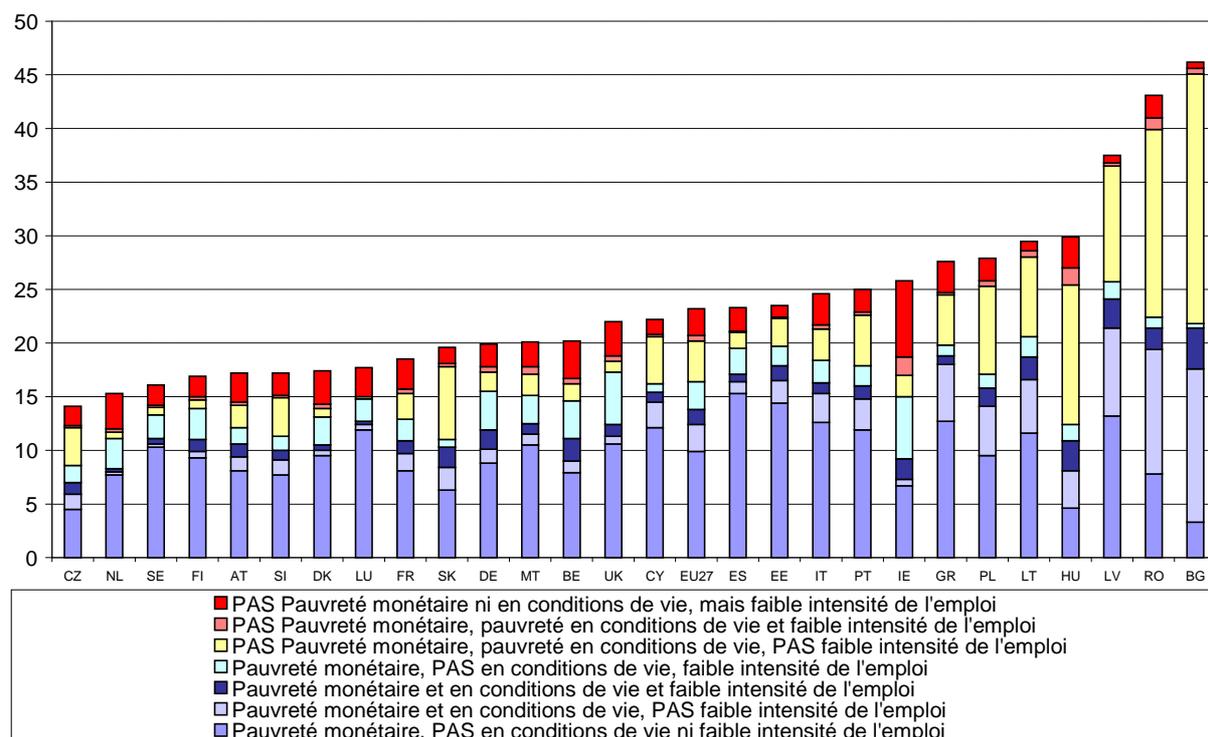
Une forte variabilité de la composition de la population pauvre selon les États membres

La composition de la population pauvre ou exclue en fonction des trois dimensions de pauvreté retenues est très variable selon les pays (cf. graphiques 1 et 2). Ainsi dans de nombreux nouveaux États membres, la composante de la pauvreté en conditions de vie conduit à relever très sensiblement l'agrégat total. Cette réévaluation est d'ailleurs en ligne avec le fait que les seuils de pauvreté (c'est à dire les revenus médians) sont nettement plus faibles dans ces pays. Inversement, dans quelques anciens États membres, c'est la proportion de ménages en sous-emploi qui vient apporter une contribution significative complémentaire à la pauvreté monétaire.

Dans tous les nouveaux États membres (à l'exception de l'Estonie), la prise en compte de la pauvreté en conditions de vie accroît très significativement le nombre de personnes pauvres par rapport à celui calculé en ne retenant que la notion de pauvreté monétaire relative. C'est particulièrement net en Bulgarie et Roumanie, Pologne et Hongrie. A l'inverse, la prise en compte de la pauvreté en conditions de vie modifie nettement moins significativement les contours de la population pauvre et exclue dans les anciens États membres, ce qui s'explique par le niveau de vie moyen plus élevé.

La prise en compte du sous-emploi au sein des ménages a en revanche un impact nettement plus significatif dans de nombreux anciens États membres que dans les nouveaux. Cela est particulièrement net en Irlande, mais aussi en Belgique, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et au Danemark.

Graphique 2 – Population pauvre ou exclue (en%) selon les trois dimensions de pauvreté monétaire, pauvreté en conditions de vie et de faible intensité du travail (2008)



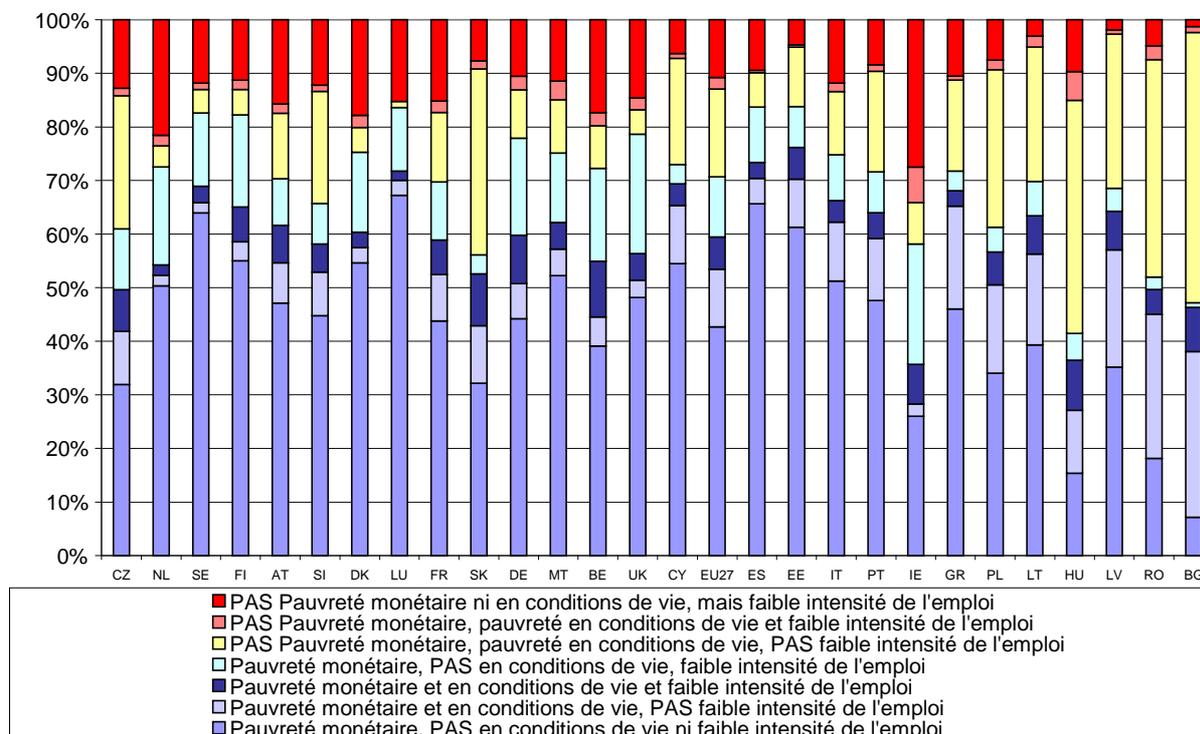
Champ : population totale. Source : Eurostat, EU-SILC, vague 2009.

Note de lecture : ce graphique présente la composition de la population pauvre ou exclue selon les trois composantes retenues, ainsi que leurs zones de recouvrement. Aux Pays-Bas, les trois principales composantes sont les personnes qui sont pauvres au sens monétaire sans être affectées par la pauvreté en conditions de vie ou par la faible intensité de l'emploi (7,7%), ainsi que les personnes pauvres au sens monétaire sans l'être en conditions de vie, mais ayant une faible intensité de l'emploi (2,8%) et les personnes qui ont une faible intensité de l'emploi, mais qui ne sont pas pauvres au sens monétaire ou en conditions de vie (3,3%).

En proportion de l'agrégat total, ceci se traduit par des différences dans la proportion de la population pauvre ou exclue qui n'est pauvre que selon la dimension monétaire (graphique 3). Celle-ci s'établit à 70% pour l'UE27 et varie généralement entre 60% et 80% :

- Elle est particulièrement faible (autour de 50%) dans un certain nombre d'anciens États membres (Hongrie, Roumanie, Bulgarie, République Slovaque) du fait d'une forte proportion de personnes qui sont pauvres en conditions de vie, mais qui ne sont pas pauvres au sens monétaire et dans une moindre mesure (autour de 60%) dans quelques pays (Irlande, Pologne, République Tchèque).
- Elle est proche de la moyenne européenne en France (70%), en Italie (75%) et en Allemagne (78%).
- Elle n'est supérieure à 80% que dans quelques pays (Suède, Finlande, Luxembourg, Espagne, Estonie, et Royaume-Uni), pour lesquels le recouvrement entre les trois dimensions est particulièrement élevé (ainsi que dans une moindre mesure en Finlande).

Graphique 3 – Structure de la population pauvre ou exclue selon les trois dimensions de pauvreté monétaire, pauvreté en conditions de vie et de faible intensité du travail (2008)



Source : Eurostat, EU-SILC, vague 2009.

Note de lecture : ce graphique présente la composition de la population pauvre ou exclue selon les trois composantes retenues ainsi que leurs zones de recouvrement. Ainsi en Roumanie, les trois principales composantes sont les personnes qui sont pauvres au sens monétaire sans être affectées par la pauvreté en conditions de vie ou par la faible intensité de l'emploi (18%), les personnes pauvres au sens monétaire et en conditions de vie, sans avoir une faible intensité de l'emploi (27%) et les personnes qui sont pauvres en conditions de vie, mais qui ne le sont pas au sens monétaire et n'ont pas une faible intensité de l'emploi (41%).

C. Une déclinaison de la cible européenne en 27 cibles nationales

L'accord du Conseil européen prévoit la déclinaison de la cible européenne en 27 cibles nationales, en laissant toutefois une grande latitude dans la déclinaison nationale de l'objectif européen. Les États membres gardent en effet toute latitude pour définir leurs cibles nationales, que ce soit pour le choix des indicateurs nationaux sous-jacents à la cible ou encore pour les niveaux de la cible. Lorsqu'une cible repose sur un indicateur différent de ceux de la cible européenne, il a néanmoins été prévu que soit explicitée la contribution de la cible nationale correspondante à la cible européenne.

a) La déclinaison de la cible européenne pour la France...

La déclinaison de la cible européenne s'est faite sur la base de la cible française de réduction d'un tiers de l'indicateur du taux de pauvreté ancré dans le temps (pour la première moitié de la période 2010-2020, correspondant aux années de revenus de la cible française 2007-

2012).²⁵ Il est notable que l'objectif national français porte sur une période moitié plus courte que celle de la cible européenne, tout en revêtant une ambition sensiblement équivalente.

La contribution à l'objectif européen de réduction au cours de la décennie de 20 millions du nombre de personnes pauvres ou exclues de la cible nationale de réduction de un tiers de la pauvreté ancré dans le temps en 5 ans a pu être estimée sur la base de trois autres cibles nationales, qui font l'objet d'un suivi régulier au travers du tableau de bord, consacré par le décret n° 2009-554 du 20 mai 2009 :

- réduction de 15% du nombre de personnes pauvres (au sens de la pauvreté monétaire à 60% du niveau de vie médian) ;
- réduction de 15% du nombre de personnes pauvres en conditions de vie. ;
- réduction de 10% de la proportion de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé.

Ces trois dimensions recourent en effet celles retenues pour la cible européenne. La dimension de la pauvreté monétaire est commune. Les définitions des dimensions de pauvreté en conditions de vie et de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé sont très proches de l'approche européenne, même si elles sont estimées sur des sources différentes et avec des définitions qui diffèrent. Il en résulterait une baisse d'environ 1,6 millions de personnes pauvres au sens monétaire, en conditions de vie ou ayant un faible lien avec le marché du travail entre 2007 et 2012,²⁶ qui est à mettre en regard de la cible de réduction de 20 millions du nombre de personnes pauvres en 10 ans.

Cette estimation de la contribution de la cible nationale à la cible européenne ne porte sur un horizon que de 5 ans, contre 10 ans pour la cible européenne. Exprimée en pourcentage de la population pauvre ou exclue en 2007 (année de départ de la cible européenne), cela représente une réduction de 14% environ pour la contribution française, contre 17% environ pour la cible européenne. Cette estimation paraît ainsi cohérente avec l'ambition commune européenne d'ici 2020, ceci d'autant que la France connaît des performances en matière de taux de pauvreté plus favorables que la moyenne européenne (cf. *supra*).

b) fait apparaître une forte contribution à la cible européenne

Les 27 États membres ont communiqué au printemps 2011 au travers de leurs Programmes nationaux de réformes leurs cibles nationales de réduction de la pauvreté et de l'exclusion (cf. tableau 1). Il est notable que la majorité des États membres (15 pays) ont utilisé le même indicateur que l'indicateur de la cible européenne pour exprimer leur cible nationale. De nombreux pays ont choisi des indicateurs très proches (taux de pauvreté monétaire, pauvreté en conditions de vie, faible intensité de l'emploi ou combinaison de ces différentes approches), alors que trois pays ont utilisé des indicateurs qui n'interviennent pas

²⁵ Cette cible porte sur une période de 5 ans, en vertu de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA (article 1, alinéa 4) et est accompagnée de l'annonce d'une revue à l'issue de la période de 5 ans. Cela revient donc à retenir pour la déclinaison française de la cible européenne une période de 5 ans, plus courte que celle sur laquelle porte la stratégie UE2020, mais qui correspond toutefois à l'horizon de la révision à mi-parcours de la cible européenne, d'ores et déjà prévue.

²⁶ L'estimation a été conduite de manière à appliquer la réduction de 15% sur le nombre de personnes pauvres au sens monétaire ou en conditions de vie et 10% sur l'ensemble des personnes ayant une faible intensité de l'emploi, mais qui ne sont pas pauvres au sens monétaire ou en conditions de vie.

directement dans la définition de la cible européenne (comme le taux de chômage de longue durée pour l'Allemagne, le taux de personnes vivant dans des ménages sans emploi pour les Pays-Bas ou le taux d'inactivité pour la Suède). Il est toutefois notable que la plupart des pays n'ayant pas retenu l'indicateur européen comme indicateur sous-jacent de leur cible ont produit des estimations de la contribution de leur cible à la cible européenne (à l'exception de la Suède et du Royaume-Uni, cf. tableau).

Il ressort que l'ambition des cibles nationales varie fortement entre les pays. Il est possible de distinguer trois groupes de pays :

- dans un premier groupe de pays, la contribution estimée représente une réduction équivalente ou proche à celle de la cible européenne (qui est de l'ordre de 17% sur la décennie). Ce groupe regroupe outre la France, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, la Lettonie et la Pologne. Il est à noter toutefois que pour deux pays, l'Irlande et la France, la cible nationale retenue ne couvre pas l'ensemble de la décennie et revêt donc une ambition plus importante ;
- dans un second groupe de pays, la contribution estimée représente une réduction environ de la moitié de celle de la cible européenne. Ce groupe regroupe Chypre et Malte, le Portugal et la Roumanie ;
- dans un dernier groupe de pays, la contribution estimée représente une réduction nettement moins élevée que celle de la cible européenne. Ce pays regroupe la République Tchèque, l'Allemagne, le Danemark, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Tableau 1 – Cibles nationales de réduction de la pauvreté et de l'exclusion

	Indicateur national retenu pour la cible nationale	Estimation de la contribution à la cible européenne	
		En niveau	En% du nombre de personnes pauvres ou exclues en 2007
UE27	Indicateur de la cible européenne	20 000 000	17%
AT	Même indicateur que celui de la cible européenne	235 000	15%
BE	Même indicateur que celui de la cible européenne	380 000	17%
BG	Taux de pauvreté monétaire relatif	500 000	15%
CY	Même indicateur que celui de la cible européenne	18 000	10%
CZ	Même indicateur que celui de la cible européenne	30 000	2%
DE	Chômage de longue durée	660 000 (a)	4%
DK	Faible intensité de l'emploi	22 000 (b)	2%
EE	Taux de pauvreté monétaire relatif	49 500	17%
EL	Même indicateur que celui de la cible européenne	450 000	15%
ES	Même indicateur que celui de la cible européenne	1 400 000 - 1 500 000	14%
FI	Même indicateur que celui de la cible européenne	150 000	16%
FR	Taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps	1 600 000 (c)	14%
HU	Même indicateur que celui de la cible européenne	450 000	16%
IE	Pauvreté monétaire et en conditions de vie	186 000 (d)	18%
IT	Même indicateur que celui de la cible européenne	2 200 000	15%
LT	Même indicateur que celui de la cible européenne	170 000	17%
LU	Même indicateur que celui de la cible européenne	3 000	4%
LV	Taux de pauvreté monétaire relatif	121 000	16%
MT	Même indicateur que celui de la cible européenne	6 560	8%
NL	Personnes vivant dans un ménage sans emploi	100 000 (e)	4%
PL	Même indicateur que celui de la cible européenne	1 500 000 - 2 000 000	13%-17%
PT	Taux de pauvreté monétaire relatif	200 000	7%
RO	Taux de pauvreté monétaire relatif	580 000	6%
SE	Taux d'inactivité (des 20-64 ans)	NA (f)	NA
SI	Même indicateur que celui de la cible européenne	40 000	11%
SK	Même indicateur que celui de la cible européenne	170 000	15%
UK	Taux de pauvreté monétaire relatif et ménages sans emploi (g)	NA (g)	NA

Source : Commission européenne, rapport d'analyse annuel de la croissance 2011 et divers rapports nationaux de réformes. Notes : (a) La cible nationale allemande porte sur une réduction de 330 000 personnes en chômage de longue durée, correspondant à une estimation d'environ 660 000 du nombre de personnes vivant dans des ménages sans emploi. (b) La cible nationale danoise porte sur une réduction de 22 000 personnes vivant dans des ménages à faible intensité de l'emploi. (c) Il s'agit d'une estimation de la contribution de la cible nationale pour la première partie de la période couverte par la cible européenne. (d) La cible couvre la période jusqu'en 2016. (e) La cible nationale néerlandaise porte sur une réduction de 100 000 du nombre de personnes vivant dans des ménages sans emploi. (f) La cible nationale suédoise porte sur une réduction de 14% du taux d'inactivité des 20-64 ans en particulier du fait du chômage de longue durée ou des arrêts maladie de longue durée. (g) La cible nationale britannique est exprimée selon des indicateurs différents, en Angleterre, en Irlande du Nord, aux Pays de Galle et en Écosse.

4 ;2. Évolutions du taux de pauvreté en 2009 dans quelques pays de l'OCDE

Les évolutions du taux de pauvreté en comparaison internationale ne sont disponibles qu'avec un délai de plus de deux ans (les données communautaires pour 2009 seront disponibles début 2012), mais il est possible de mobiliser les sources nationales pour dresser un premier panorama. La présente section fait une synthèse des informations disponibles sur l'évolution des taux de pauvreté en 2009 (généralement la dernière année disponible), dans quelques grands pays industrialisés (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne et États-Unis) sur la base de données nationales.

Les évolutions de la pauvreté pour l'année 2009 (et au cours des deux années de crise 2008-2009) font apparaître des tendances hétérogènes parmi ces pays. Les informations disponibles font apparaître comme médiane l'évolution de la pauvreté observée en France au cours de l'année 2009 (+0,5 point de pourcentage, les évolutions du taux de pauvreté pour l'année 2009 ont été publiées par l'INSEE au mois d'août 2011) : en Allemagne, les évolutions apparaissent comparables, en Espagne et aux États-Unis, relativement plus défavorables (la hausse y est plus marquée), tandis qu'en Italie et au Royaume-Uni, l'évolution du taux de pauvreté apparaît plus favorable (mais si le taux de pauvreté y diminue, cette évolution plus favorable est toutefois liée à une détérioration de la situation médiane, détérioration qui n'est pas observée en France).

Les comparaisons sont toutefois malaisées car les informations disponibles ne sont pas établies de manière harmonisée, mais sur la base de sources et souvent de définitions nationales. Ces comparaisons sont donc fragiles, du fait des différences importantes de méthodologie existant dans l'élaboration des taux de pauvreté nationaux et mériteront d'être confrontées aux évolutions enregistrées dans les enquêtes européennes SILC (qui seront disponible en début d'année 2012).

A. Les données harmonisées européennes pour 2009 seront mises à disposition début 2012, mais de premières données nationales sont disponibles

Les données harmonisées sur la pauvreté pour l'année 2009 en Europe seront disponibles début janvier 2012. En effet, le calendrier de mise à disposition des données européennes sur la pauvreté pour l'année 2009 (établies par les enquêtes harmonisées SILC par les instituts nationaux auprès d'Eurostat) s'échelonne entre juin 2011 et janvier 2012. Eurostat met à disposition les principaux indicateurs dans un calendrier qui s'échelonne généralement entre juillet pour les premiers pays et janvier pour l'ensemble de l'Union européenne. Par ailleurs, dans plusieurs des principaux pays européens et aux États-Unis (cf. tableau 2), des estimations nationales du taux de pauvreté sont publiées de manière plus précoce (tout comme en France avec l'ERFS, mais toutefois généralement sur la base de données d'enquêtes nationales).²⁷

²⁷ Les estimations de l'ERFS résultent d'un appariement avec des données administratives et fiscales.

Tableau 2 - Délais de mise à disposition des estimations de taux de pauvreté pour 2009

	Disponibilité pour 2009	Nombre de mois *	Type de données	Taille d'échantillon
Eurostat	Janvier 2012	24 mois	Enquête (SILC)	
Allemagne	Juin 2010	6 mois	Micro - sensus	323 000 ménages
	Octobre 2011	21 mois	Enquête GSOEP (DIW)	11 500 ménages
	Novembre 2011	22 mois	Enquête SILC	13 880 ménages
Espagne	Octobre 2010	10 et 22 mois	Enquête SILC	environ 6 500 ménages
États-Unis	Septembre 2010	9 mois	Enquête CPS –ASEC	Environ 77 000 ménages
France	Août 2011	18 mois	ERFS (appariement enquête et données administratives)	38 000 ménages
	Novembre 2011	22 mois	SRCV (SILC)	10 000 ménages
Finlande	Février 2011	13 mois	Enquête SILC (appariement enquête et données administratives)	environ 16 000 ménages
Royaume-Uni	Mai 2011	13 mois (**)	Family resource survey	environ 25 000 ménages
	Novembre 2011	22 mois	Enquête SILC	
Italie	Juillet 2010	7 mois	Enquête de consommation	environ 22 000 ménages
Suède	Avril 2011	15 mois	Enquête HINK-HEK (appariement enquête et données administratives)	environ 15 000 ménages

Note : (*) Nombre de mois après le 31/12/2009. (**) Au Royaume-Uni, les données relatives à la période 2009/2010 ont été publiées en mai 2011. La période d'enquête couverte est d'avril 2009 à avril 2010 (financial year) : le délai est donc d'environ 13 mois.

B. Des différences de méthodes de calcul du taux de pauvreté au plan national

Il convient de noter que les taux de pauvreté servant au suivi national diffèrent le plus souvent des taux de pauvreté établis sur la base des enquêtes harmonisées SILC. Cela tient à deux facteurs : d'une part les définitions retenues peuvent être différentes et d'autre part les sources utilisées sont le plus souvent différentes.

D'une part, les définitions des revenus utilisées pour le calcul du taux de pauvreté (et parfois du taux de pauvreté lui-même) diffèrent le plus souvent. La plupart des pays en revue n'utilisent pas dans le débat national la définition internationale harmonisée du taux de pauvreté (consistant en la proportion de personnes dont le revenu est inférieur à 60% du revenu disponible médian du pays).

- Parmi les pays en revue, la France et le Royaume-Uni utilisent la définition du taux de pauvreté international harmonisé.

- En Allemagne et en Espagne si le taux de pauvreté est un taux de pauvreté relatif (calculé à 60% de la médiane), la définition du revenu disponible intègre toutefois en plus de la définition habituelle les loyers imputés (qui correspondent à un équivalent monétaire de la jouissance de leur logement pour les propriétaires).
- En Italie, les taux de pauvreté sont établis sur une approche basée sur la consommation et non sur le revenu (sur la base d'enquêtes annuelles de consommation). Le taux de pauvreté relatif est établi sur la base d'un seuil équivalent aux deux tiers de la consommation par tête (un taux de pauvreté absolu équivalent à un panier de biens essentiels est également établi).
- Aux États-Unis, le taux de pauvreté est calculé sur la base d'un seuil absolu, indexé sur les prix ; le niveau du seuil de pauvreté initial a été établi dans les années 60, sur la base de l'estimation de la valeur d'un panier de biens essentiels. Le revenu pris en compte ne rend pas compte de l'ensemble des prestations (par exemple il n'inclut pas l'EITC).

D'autre part les enquêtes utilisées au niveau national sont le plus souvent différentes des enquêtes SILC (sauf en Espagne, en Finlande et en Suède), ce qui conduit le plus souvent à des estimations différentes (par exemple, les enquêtes nationales reposent souvent sur des échantillons plus importants et peuvent bénéficier de traitements statistiques plus spécifiques ou d'appariements avec des données administratives, comme c'est le cas en France).

Ces différences affectent bien entendu les niveaux des taux de pauvreté enregistrés, mais peuvent également affecter les tendances observées, en particulier lorsque les définitions retenues sont très différentes de celles de la définition européenne. Ainsi, les évolutions des revenus et donc du seuil de pauvreté peuvent être (légèrement) différentes dans le cas de la prise en compte dans le revenu des loyers imputés (en Allemagne et en Espagne). C'est davantage le cas pour les États-Unis où l'approche du taux de pauvreté n'est pas relative et ne rend pas compte des évolutions du revenu médian. Unis. Qui plus est, des différences significatives peuvent apparaître lorsque qu'une approche par la consommation est retenue plutôt qu'une approche par les revenus comme en Italie.

C. Une orientation à la hausse, mais des évolutions contrastées

Il ressort clairement que du fait de la crise économique, les situations de revenu se sont dégradées dans tous les pays en revue. Les estimations disponibles font toutefois apparaître des évolutions hétérogènes du taux de pauvreté pour l'année 2009 et sur les deux années 2008-2009, l'ordre de grandeur des évolutions en France (+0,5 point en 2009 et +0,1 point pour les deux années 2008-2009) apparaissant comme médian parmi les pays en revue (cf. tableau 3).

Selon les informations (souvent partielles) disponibles, cette dégradation a pu porter soit davantage sur les plus modestes (Allemagne, Espagne), se traduisant alors par une hausse du taux de pauvreté relatif, soit également sur la médiane (Italie, Royaume-Uni), se traduisant par une baisse de ce taux, soit éventuellement sur les deux (sans doute aux États-Unis) :

- en Allemagne, les estimations publiées par le DIW (Institut allemand de la recherche économique) font apparaître une hausse du taux de pauvreté de 0,3 points en 2008 (non significative)²⁸ ;
- en Espagne, les évolutions sont plus nettement orientées à la hausse, avec des hausses de 1,2 point en 2009 et de 1,1 point sur les deux dernières années.²⁹ ;
- aux États-Unis, le taux de pauvreté a augmenté significativement chacune des deux années (les estimations parues mi septembre 2011 sur l’année 2010 indiquent que ces tendances se poursuivent sur l’année 2010, avec une hausse supplémentaire de 0,8 point de pourcentage, le taux passant de 14,3% de la population en 2009 à 15,1% en 2010).³⁰ Ces évolutions ne rendent toutefois pas compte de l’évolution de la médiane qui a sensiblement diminué sur les deux années 2007-2009³¹ ;
- au Royaume-Uni, les données relatives pour la période 2009/2010 (financial year d’avril à avril) font apparaître une baisse de 0,4 point sur un an (non significative) et sur deux ans de 0,8 point, significative.³² Il convient de noter que cette orientation à la baisse est liée à une baisse du seuil de pauvreté liée à une érosion au Royaume-Uni du revenu médian. Pour la période 2009/2010, le revenu médian a en effet crû de 1,0% soit une hausse réelle de 0,5% dans un contexte d’inflation à 0,5% et pour la période 2008/2010, de respectivement 1,7% dans un contexte d’inflation cumulée de 3,5%, soit une baisse en termes réels de 1,8% ;
- en Italie, les évolutions sont légèrement orientées à la baisse (à la limite de la significativité). Toutefois, cela tient également aux modalités de calcul du taux de pauvreté en Italie, le seuil de pauvreté évoluant avec la valeur de la consommation par tête.³³ Ainsi lorsque la valeur de cette consommation par tête moyenne diminue en termes réels, comme cela est le cas en 2009, le seuil diminue, ce qui tend à minorer les évolutions du taux de pauvreté. Des estimations plus récentes font par ailleurs apparaître une hausse du taux de pauvreté entre 2009 et 2010 de 10,8% à 11,0% (hausse qui est également minorée par le fait que le seuil de pauvreté qui évolue comme la valeur moyenne de la consommation a augmenté moins vite que l’indice des prix ; s’il avait augmenté comme l’indice des prix, le taux s’établirait à 11,2%).

Ces premières estimations des évolutions du taux de pauvreté dans les quelques pays de l’OCDE mettent ainsi en évidence le rôle clé de l’évolution de la médiane des revenus dans les évolutions du taux de pauvreté monétaire relatif. Alors que la médiane des revenus est généralement orientée à la hausse dans un contexte de croissance, elle a pu connaître une

²⁸ Source: DIW. *Zur Entwicklung der Altersarmut in Deutschland*, DIW Wochenbericht, Nr 25, 2011. Les données détaillées du GSOEP pour l’année 2009 seront en principe diffusées dans le courant du mois d’octobre 2011.

²⁹ Source: données transmises par le correspondant espagnol au sous-groupe indicateurs du Comité de la Protection sociale.

³⁰ Source: Census bureau. *Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States* (2009 et 2010).

³¹ Sur la base de cette mesure de la pauvreté, utilisée depuis près de 50 ans aux États-Unis, il ressort que l’augmentation de la pauvreté au cours de cette récession a été la seconde plus forte de celles enregistrées au cours des récessions depuis les années 60, si l’on inclut les évolutions observées en 2010, avec une hausse cumulée de 2,6 points de pourcentage depuis 2007. La récession de 1973-75 ou du début des années 90 (dans les deux cas de l’ordre de 1,2 point de pourcentage) ont en effet vu des hausses moins fortes, tandis que celle observée au cours de la double récession du début des années 80 (1978-83) était plus élevée : de l’ordre de 3,9 points de pourcentage.

³² Source: DWP. *Households Below Average Income 2009/10*.

³³ Source: Istat. *La poverta in Italia (2009 et 2010)*.

baisse sensible au cours de l'année 2009, du fait de l'intensité de la récession dans certains pays. Or, le taux de pauvreté relatif est mécaniquement conduit à diminuer lorsque la médiane des revenus diminue, indépendamment de l'évolution des revenus dans le bas de la distribution. Inversement, dans les pays connaissant une évolution de la médiane des revenus relativement moins défavorable en 2009, cela conduit à ne pas induire une telle baisse mécanique du taux de pauvreté monétaire relatif.

Tableau 3 – Évolution du taux de pauvreté en 2008-2009 et 2007-2009

	Taux de pauvreté						Évolution du taux de pauvreté (en points de pourcentage)		Évolution de la médiane* (en%)	
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2007-2009	2008-2009	2007-2009	2008-2009
Allemagne ⁽¹⁾	10,4	14,8	13,8	14,2	14,5	ND	+0,3	ND	ND	+0,8%
Espagne ⁽¹⁾	NA	14,9	15,2	15,6	15,5	16,7	+1,1	+1,2	ND	ND
États-Unis ⁽²⁾	11,3	12,6	12,3	12,5	13,2	14,3	+2,2	+1,1	-4,2%	-0,7%
France	13,6	13,1	13,1	13,4	13,0	13,5	+0,1	+0,5	+2,0%	+0,4%
Royaume-Uni ⁽³⁾	18,5	17,1	18,1	18,4	18,0	17,6	-0,8	-0,4	-1,8%	+0,5%
Italie ⁽⁴⁾	11,0	11,1	11,1	11,1	11,3	10,8	-0,3	-0,5	ND	-7,7%

Note : ND pour non disponible. (1) En Allemagne et en Espagne, le calcul inclut dans les revenus les loyers imputés. (2) Aux États-Unis, le calcul du taux de pauvreté ne porte pas sur l'ensemble du revenu (il n'inclut par exemple pas certaines prestations comme l'EITC) et il s'agit d'un taux de pauvreté absolu et pas relatif (le seuil de pauvreté est indexé sur un indice de prix). Le taux de pauvreté relatif n'aurait pas autant augmenté du fait de la baisse concomitante du revenu médian en 2009 et en 2008 (3) En Grande Bretagne, la période d'enquête couverte est d'avril à avril (financial year) ; les données sont relatives à la période avril 2009-avril 2010 sont affectées à l'année 2009 pour la comparaison. (4) En Italie, la définition repose sur une approche par la consommation et non par les revenus. Les données pour 2000 n'étant pas disponibles, ce sont celles pour 2002 qui sont reprises pour ce tableau (*) Il s'agit alternativement de l'évolution du revenu réel médian ou de la consommation réelle médiane. Pour les États-Unis, il s'agit du revenu médian des ménages, non ajusté de la taille des ménages. Pour l'Italie, il s'agit de la valeur réelle de la consommation médiane.

En 2009, le taux de pauvreté est ainsi orienté à la hausse dans trois pays : aux États-Unis (au sens de la pauvreté absolue) et en Espagne et en Allemagne (au sens de la pauvreté relative), alors que deux pays, Royaume-Uni et Italie, affichent une baisse du taux de pauvreté. Toutefois, celle-ci est à la limite de la significativité statistique et elle est pour partie liée à une baisse du seuil de pauvreté (qui traduit une détérioration de la situation médiane, du revenu médian au Royaume-Uni – où l'on observe une remontée sur l'année 2009, qui fait suite à une baisse sensible l'année précédente- et de la consommation médiane en Italie – très sensible sur l'année 2009).

Ainsi, pour l'année 2009, la hausse de 0,5 point de pourcentage observée en France apparaît comparable à celle observée en Allemagne (+0,3 point de pourcentage pour la seule année 2008) et moindre que celle observée en Espagne (+1,2 point de pourcentage) ou aux États-

Unis (+1,1 point de pourcentage)³⁴. Inversement, le taux de pauvreté a diminué au Royaume-Uni (-0,4 point de pourcentage) et en Italie (-0,5 point de pourcentage), mais ceci dans un contexte de baisse du seuil de pauvreté (de la médiane) différent de celui observé en France. Ces résultats paraissent robustes sur les deux années 2007-2009³⁵

Annexe – Abréviations utilisées pour désigner les pays

AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CY	Chypre
CZ	République tchèque
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EL	Grèce
ES	Espagne
FI	Finlande
FR	France
HU	Hongrie
IE	Irlande
IT	Italie
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
LV	Lettonie
MT	Malte
NL	Pays-Bas
PL	Pologne
PT	Portugal
RO	Roumanie
SE	Suède
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
UK	Royaume-Uni
UE10	Nouveaux États membres entrés en 2004
UE15	Union européenne à 15
UE25	Union européenne à 25
UE27	Union européenne à 27

³⁴ Il convient de noter qu'aux États-Unis, le taux de pauvreté est absolu et que ces tendances ne reflètent donc pas les évolutions de la médiane.

³⁵ Certains pays ont connu une entrée en récession dès l'année 2008, comme le Royaume-Uni (-0,1%) et surtout l'Italie (-1,3%) et dans une certaine mesure les États-Unis (la croissance du PIB réel y a été nulle en 2008).

PARTIE 2

L'action du Gouvernement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion, dont les niveaux en France comme en Europe demeurent élevés, constitue une préoccupation majeure d'autant que la crise économique et sociale, qui a débuté mi-2008, tend à accroître la vulnérabilité des citoyens les plus fragiles.

Le Gouvernement conduit une stratégie globale visant à garantir l'inclusion sociale et l'accès effectif aux droits des citoyens les plus vulnérables.

S'appuyant sur sa propre expérience d'engagement chiffré de réduction de la pauvreté, la France a fortement promu cette démarche au sein de l'Union européenne. Depuis l'adoption par le Conseil européen du 17 juin 2010, d'une cible chiffrée de réduction de la pauvreté sur la période 2010-2020, la stratégie française constitue la déclinaison nationale de la cible européenne.

La France a poursuivi l'objectif de réduire le taux et l'intensité de la pauvreté en s'appuyant d'une part sur un système socio-fiscal qui joue un rôle indéniable dans la réduction des inégalités notamment en augmentant les niveaux de vie les plus faibles et qui a contribué à amortir le choc créé par la crise sociale et, d'autre part, sur des mesures ciblées vers les ménages en situation de précarité et d'exclusion.

Les actions conduites par le Gouvernement n'ont pas seulement pour objet l'amélioration du niveau de vie des ménages en situation de précarité mais mobilisent différents leviers de nature à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficultés, en prenant en compte le caractère multidimensionnel des phénomènes de pauvreté et d'exclusion.

A ce titre, la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion associe de nombreux acteurs et recouvre un large champ de mesures qui sont autant de réponses destinées à garantir l'accès effectif aux droits fondamentaux des personnes en situation d'exclusion.

Cette politique s'articule autour de quatre axes principaux :

- soutenir financièrement les personnes en situation de précarité ;
- renforcer la participation au marché du travail des personnes qui en sont le plus éloignées ;
- favoriser l'accès et/ou le maintien dans le logement des personnes sans abri ou mal logées ;
- garantir l'effectivité des droits fondamentaux aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion.

1. Soutenir financièrement les personnes en situation de précarité

1.1 Un système socio-fiscal qui contribue à améliorer le niveau de vie des ménages les plus modestes

L'amélioration des revenus disponibles des ménages les plus modestes repose sur la redistribution opérée par le système fiscal et par un ensemble de prestations sociales non contributives, plus ou moins ciblées sur les ménages aux ressources les plus faibles qui, complétant des prestations de type assurantiel (système de retraite, assurance chômage...), relèvent de la solidarité nationale.

La France dispose d'un système social et fiscal dont les effets sur la réduction des écarts entre les niveaux de vie et sur l'amélioration de la situation des ménages disposant de ressources très faibles sont avérés.

Les prestations sociales non contributives (composées des prestations familiales, des prestations logement, des minima sociaux et de la prime pour l'emploi) occupent une place importante au sein du système de redistribution français³⁶. A l'exception des allocations familiales, elles sont conditionnées à un examen des ressources du ménage et ciblées sur les populations à faibles revenus, ces prestations permettent d'augmenter très significativement le revenu des plus modestes. En 2008, les prestations sociales non contributives³⁷ représentent ainsi 37% du revenu disponible des 10% des personnes les plus modestes et 20% du revenu disponible des individus qui appartiennent au deuxième décile de niveau de vie.

L'impact des prestations non contributives dans leur ensemble sur la réduction de la pauvreté, à la fois en termes de taux et d'intensité, est important.

En 2008, celles-ci permettent de réduire de 8 points la part des individus situés sous le seuil de pauvreté (fixé à 60 % du niveau de vie médian)³⁸. En prenant en compte successivement l'impact des différentes composantes, les prestations familiales réduisent de trois points le taux de pauvreté, puis les aides au logement le font baisser de trois points supplémentaires et, enfin, les minima sociaux le diminuent à nouveau de deux points.

De plus, les prestations sociales ont un impact important sur l'intensité de la pauvreté qui mesure l'écart entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté. Ainsi, en prenant de nouveau en compte l'impact successif des différentes composantes, les

³⁶ Anne legal, Arnaud Périgord, 2011, « Minima sociaux et prestations sociale en 2009. La redistribution au bénéfice des ménages modestes », in Les minimas sociaux et prestations sociales en 2009. La redistribution au bénéfice des ménages modestes, DREES, Collection études et statistiques, juillet, pp. 9617.

³⁷ Ces estimations, fondées sur l'Enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS), ne tiennent compte ne de la l'allocation de solidarité spécifique (ASS), ni de l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R) qui ne figurent pas dans cette enquête.

³⁸ Ces estimations ne tiennent compte ni de la mise en place du RSA ni de l'ASS.

prestations familiales diminuent de 14 points, donc de manière significative, l'intensité de la pauvreté, puis les aides au logement la réduisent de 9 points et, enfin, les minima sociaux la diminuent à nouveau de 6 points, soit 29 points au total.

Le rôle important joué par les prestations familiales dans la redistribution verticale est à première vue surprenant puisqu'une composante non négligeable d'entre elles, les allocations familiales, est conçue de manière universaliste avec comme vocation première la redistribution horizontale vers l'ensemble des familles. C'est surtout la surreprésentation des familles nombreuses dans les premiers déciles de niveaux de vie qui explique ce phénomène.

Par ailleurs, la redistribution n'est pas seulement monétaire, elle concerne aussi les services rendus par les administrations publiques, dont les principaux en poids budgétaire sont l'éducation et la santé, qui participent à l'amélioration des niveaux de vie, notamment des plus modestes.

1.2 Les prestations sociales et des mesures exceptionnelles ont permis de limiter les effets de la crise

La crise économique, qui a débuté au milieu de l'année 2008, se caractérise par son ampleur et sa brutalité, avec un recul de 2,6% du PIB en 2009 sans précédent depuis la seconde guerre mondiale. Cette crise a eu de fortes répercussions sur l'emploi : en 2009, l'économie française perd 225 000 emplois et le taux de chômage augmente de 1,8 point.

Par ses mécanismes redistributifs, le système socio-fiscal a joué un rôle majeur dans une économie fragilisée où les pertes d'emplois sont nombreuses.

Ce rôle a été renforcé, en 2009, par des mesures exceptionnelles de soutien au pouvoir d'achat des ménages, financées grâce aux crédits du plan de relance pour l'économie.

Ainsi, plusieurs mesures d'aides ponctuelles ont visé à limiter les effets de la crise économique sur les ménages modestes :

- dans l'attente de la mise en place du RSA, versement d'une prime de solidarité active de 200 € aux allocataires du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de parent isolé, aux salariés modestes et chômeurs, soit 4,3 millions de foyers concernés ;
- versement d'une prime exceptionnelle de 150 € pour 3 millions de familles aux revenus modestes ayant des enfants scolarisés de plus de 6 ans et bénéficiant de l'allocation de rentrée scolaire ;
L'impact de ces deux mesures sur le taux de pauvreté a été estimé par l'INSEE à 0,2 point ;
- versement d'une prime exceptionnelle de 500 € aux demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas de l'assurance chômage et ayant perdu leur emploi entre le 1er avril 2009 et le 31 mars 2010 ;
- extension de la « prime de Noël » aux bénéficiaires du RSA majoré (ex API), en sus des bénéficiaires du RSA socle en métropole, soit environ 1,6 millions de foyers ;
- soutien du pouvoir d'achat des salariés des départements et collectivités d'Outre-mer avec la création du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA).

Par ailleurs, le revenu de solidarité active, dispositif majeur d'aide aux travailleurs pauvres n'a pu produire tous ses effets en 2009, en raison de sa généralisation en France métropolitaine le 1er juin 2009 et d'une montée en charge progressive.

1.3 Les prestations ciblées sur les ménages modestes ont été améliorées

A. La mise en œuvre et le déploiement du RSA

À côté des revenus de remplacement que sont les allocations chômage ou les pensions de retraite, la France présente la particularité d'avoir mis en place de longue date des prestations versées sous conditions de ressources et visant notamment à assurer un revenu minimum. On compte aujourd'hui neuf minima sociaux et ces dispositifs ont été renforcés par la création du RSA.

La France s'est engagée dans un processus de rationalisation et de simplification des aides aux personnes les plus démunies. Ainsi, entré en vigueur en métropole en juin 2009, le revenu de solidarité active (RSA)³⁹ remplace le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les dispositifs d'intéressement temporaires et instaure la possibilité d'un cumul, non limité dans le temps, entre revenus d'activité et allocation. Cette démarche vise la recherche d'un équilibre entre la nécessaire sécurisation des ressources d'existence et un encouragement des bénéficiaires à l'exercice ou au retour à une activité professionnelle dans une visée d'insertion sociale.

La première composante du RSA, le RSA socle constitue le dernier filet de sécurité du système de protection sociale et assure un rôle de minimum social pour les personnes ayant des ressources très réduites. La seconde composante du RSA, appelée RSA activité, constitue un complément de revenus pour les travailleurs à revenu modeste. Un allocataire peut bénéficier simultanément de la composante socle et activité du RSA.

Le RSA a été étendu aux jeunes depuis le 1^{er} septembre 2010 et aux départements d'outre-mer (DOM), à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon le 1^{er} janvier 2011.

L'extension du RSA aux jeunes de moins de 25 ans, s'ils ont travaillé au moins deux ans au cours des trois dernières années, permet de compléter les revenus du travail de ceux qui, malgré une activité, ne disposent que de ressources limitées. Cette mesure, qui va dans le sens de l'autonomie financière des jeunes, réduit les différences de traitement des actifs en fonction de l'âge.

Le déploiement du RSA dans les DOM a été réalisé avec un décalage d'une année et demi par rapport à la métropole. Ce décalage s'explique principalement par l'existence de dispositifs propres à l'outre-mer rendant nécessaires des mesures d'adaptation. De plus, l'instauration du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) à compter du 1^{er} mars

³⁹ Voir Ligne directrice 7.

2009 a induit d'articuler cette prestation avec les objectifs du RSA⁴⁰. L'entrée en vigueur du RSA a fait entrer le RSTA dans une période d'extinction progressive organisée par le décret n° 2010-1784 du 31 décembre 2010 portant modification du décret n° 2009-602 du 27 mai 2009 (voir encadré).

Mayotte est devenue en mars 2011 un département. Conformément à l'engagement pris par le Gouvernement dans le cadre du « Pacte pour la départementalisation de Mayotte » de 2009, la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) interviendra dès le 1er janvier 2012.

L'instauration de ce minimum social est une nouveauté, car il n'existe à Mayotte ni revenu minimum d'insertion (RMI), ni allocation pour parent isolé (API). Les modalités de mise en œuvre du RSA en 2012 à Mayotte seront très proches de celles appliquées en France métropolitaine, dans les DOM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Toutefois, le RSA ouvert en métropole aux jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans et le RSA majoré pour situation d'isolement (ex-allocation pour parent isolé) ne sont pas étendus dans l'immédiat à Mayotte.

Le montant de ce minimum social pour l'année 2012 représentera le quart de ce qu'il représente en France métropolitaine et dans les DOM, c'est-à-dire 119 euros pour une personne seule sans enfant et fera l'objet d'un alignement sur le montant de droit commun sur une période de vingt à vingt-cinq ans en fonction du rythme du développement économique. Cela s'explique par l'écart important des niveaux de vie, de développement économique et social constatés entre Mayotte et la métropole.

Cet effort d'extension et d'adaptation du minimum social de droit commun (RSA) à l'outre-mer permet de garantir à l'ensemble de la population française, où qu'elle réside sur le territoire, un revenu minimum d'existence financé par la collectivité publique.

a) Le plan de simplification du RSA

Parallèlement au déploiement du dispositif, le Gouvernement a souhaité le réajuster pour en améliorer l'efficacité.

Un plan de simplification a été élaboré en juillet 2010 en collaboration avec les départements. Les 10 mesures prévues par le plan ont toutes été mises en place et contribuent à renforcer le dispositif sur trois principaux aspects :

- la simplification des démarches et l'amélioration de l'accès des publics cibles à l'information ;
- l'optimisation du pilotage du dispositif et la fluidification du dialogue entre les différents acteurs ;
- le renforcement du volet insertion professionnelle.

b) L'évaluation du RSA

L'évaluation du dispositif est prévue dans le cadre des travaux du comité national d'évaluation du RSA, qui conformément aux dispositions de l'article 32 de la loi du 1^{er} décembre 2008, remet chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport

⁴⁰ Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outremer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA

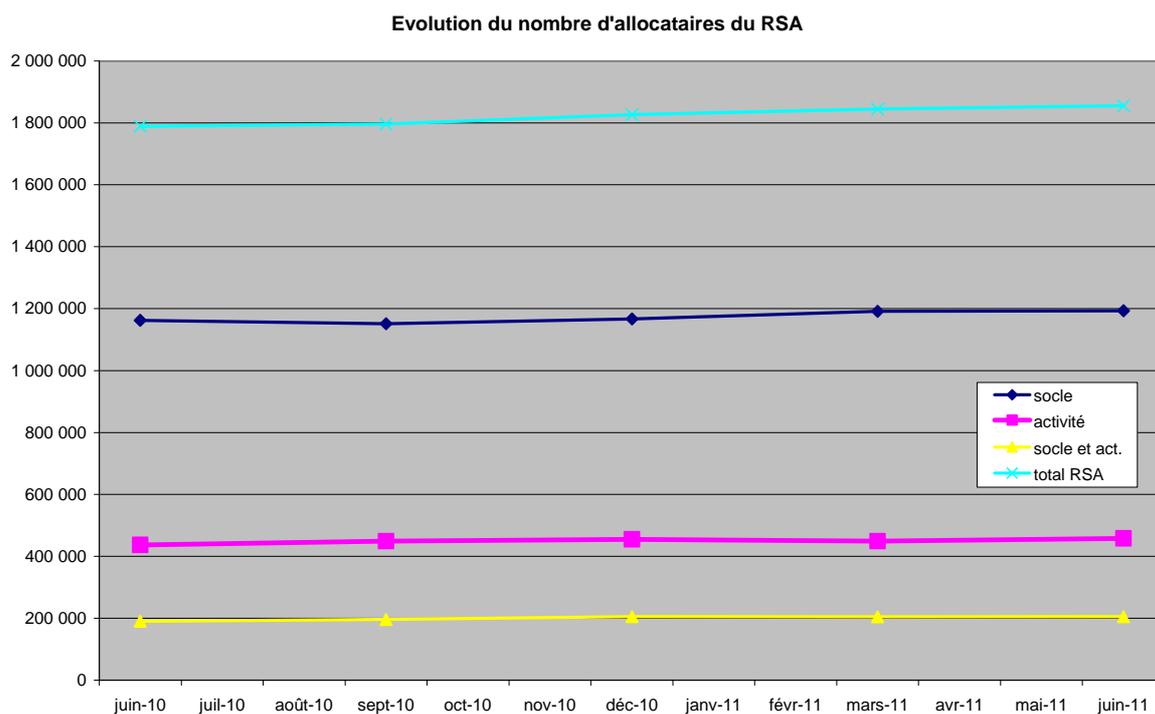
d'évaluation intermédiaire. Une conférence nationale d'évaluation organisée par le Gouvernement se tiendra en décembre 2011 sur la base des travaux de ce comité.

Les principaux résultats ne seront par conséquent disponibles que fin 2011, en particulier les analyses des motifs du non recours, de l'impact sur la pauvreté, de l'impact sur le marché du travail, de la réforme des droits connexes, qui font l'objet d'enquêtes qualitatives et quantitatives de grande ampleur ainsi que celle des modes d'organisation mis en place par les départements pour cette réforme.

Cependant, un premier bilan chiffré peut-être établi à partir des données de la Caisse nationale d'allocation familiale (CNAF) et de la Mutualité sociale agricole (MSA). Au 30 juin 2011, on comptait 2 057 408 bénéficiaires du RSA répartis de la façon suivante :

- RSA socle : 1 356 663
- RSA activité : 474 936
- RSA socle + RSA activité : 215 563.
dont RSA jeunes : 10 246.

Le graphique ci-dessous retrace la montée en charge observée en métropole, hors RSA jeunes, sur l'année 2010.



La progression du nombre des bénéficiaires entre juin 2010 et juin 2011 est, au total de 4%. Cette progression a été plus forte pour le RSA activité seul (5%) et le RSA socle et activité (8%) que pour le RSA socle seul dont le nombre de bénéficiaires a augmenté de 3% sur la période.

Les montants alloués en moyenne, à la fin du mois de juin 2011, sont les suivants :

- 367 € par mois au titre du RSA en métropole (421 € dans les DOM)
- 171 € en métropole (184 € dans les DOM) pour le RSA activité seul
- 405 € en métropole (418 € dans les DOM) pour le RSA socle et activité
- 435 € en métropole (446 € dans les DOM) pour le RSA socle seul.

B. Les mesures de soutien au pouvoir d'achat de certains bénéficiaires de minima sociaux

Parmi les bénéficiaires de minima sociaux, le Gouvernement a porté une attention particulière au niveau de vie des personnes handicapées et des allocataires du minimum vieillesse. Ces revenus constituent fréquemment les seules ressources pour des personnes dont le handicap limite les possibilités d'insertion professionnelle ou pour des personnes qui ne sont plus en âge de travailler.

Des mesures de revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ont été adoptées pour soutenir le pouvoir d'achat des bénéficiaires.

De plus, des efforts importants ont été engagés pour améliorer le pilotage de l'AAH sur les territoires.

- La revalorisation et l'amélioration du pilotage de l'AAH.

a) la revalorisation de l'AAH

Lors de la Conférence nationale du handicap, le 10 juin 2008, le Président de la République s'est engagé à revaloriser le montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de 25% d'ici la fin du quinquennat afin d'améliorer les conditions de vie des personnes handicapées.

Les 920.000 allocataires de l'AAH, que l'on compte en 2011, sont principalement des personnes isolées de plus de 40 ans. Il convient de noter une nette tendance à la hausse du nombre d'allocataires depuis la création du dispositif qui s'explique en partie par l'augmentation de la population des 40 à 59 ans alors que le risque de handicap croît avec l'âge. Cette hausse tendancielle pourrait refléter également celle de la prévalence du handicap et de l'espérance de vie des personnes handicapées ainsi que l'impact de facteurs économiques (difficultés d'insertion sur le marché du travail accrues pour les personnes handicapées)⁴¹.

Conformément à l'engagement présidentiel, l'AAH a déjà été revalorisée six fois depuis 2008. Depuis le 1er septembre 2011, son montant est de 743,62 euros soit près de 20% de plus par rapport à décembre 2007. Au terme de ce plan de revalorisation l'AAH atteindra un montant de 776,59 euros mensuels, soit 155 euros de plus qu'au 31 décembre 2007.

En 2010, le Président de la République a confirmé que le calendrier annoncé sera respecté. Le plan pluriannuel de revalorisation de l'AAH est le suivant :

⁴¹ DREES Minima sociaux et prestations sociales en 2009.

ÉCHÉANCES	TAUX de revalorisation (en pourcentage)	AAH (en euros)	PROGRESSION DEPUIS 2007	
			En pourcentage	En euros
Au 31 décembre 2007		621,27		
1er janvier 2008	1,10	628,10	1,1	6,83
1er septembre 2008	3,90	652,60	5,0	31,33
1er avril 2009	2,20	666,96	7,4	45,69
1er septembre 2009	2,20	681,63	9,7	60,36
1er avril 2010	2,20	696,63	12,1	75,36
1er septembre 2010	2,20	711,95	14,6	90,68
1er avril 2011	2,20	727,61	17,1	106,34
1er septembre 2011	2,20	743,62	19,7	122,35
1er avril 2012	2,20	759,98	22,3	138,71
1er septembre 2012	2,19	776,59	25,0	155,32

Au total, c'est près 1,3 milliard d'euros qui devrait être consacré à la revalorisation de l'AAH au terme de ce plan quinquennal.

Dans le même esprit, depuis janvier 2011, la nouvelle réglementation de l'AAH permet aux allocataires qui peuvent exercer une activité professionnelle, même à temps très partiel, de cumuler dans des conditions plus favorables des revenus d'activité avec l'allocation, soit jusqu'à environ 132% du salaire minimum interprofessionnel de croissance contre environ 110% auparavant. De surcroît, le calcul de l'AAH est désormais actualisé trimestriellement pour les personnes exerçant une activité professionnelle, ce qui permet d'ajuster le montant de l'AAH de manière plus réactive pour coller aux variations des ressources susceptibles de résulter des aléas de la vie professionnelle des intéressés.

Selon les premières données exploitables issues de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole, depuis le 1^{er} janvier 2011, on dénombre 47% de personnes ayant vu leur allocation progresser pour un montant moyen de gain d'environ 255 € et 18% de personnes dont le montant d'allocation a baissé pour un montant moyen de 130 €.

En outre, plusieurs autres mesures favorables ont été apportées au dispositif de calcul du montant de l'AAH afin de mieux tenir compte des changements de situation impactant le montant de l'allocation, notamment ceux touchant aux évolutions de la situation professionnelle de l'allocataire ou de son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité.

b) le renforcement du pilotage de l'AAH

L'AAH représente aujourd'hui environ 7 milliards d'euros pour le budget de l'Etat.

Cette dépense est caractérisée par de très fortes disparités régionales qui laissent présumer d'inégales conditions d'accès aux droits des bénéficiaires en raison de pratiques très

hétérogènes d'un département à l'autre, notamment s'agissant de la manière d'apprécier les capacités de travail d'un demandeur de l'AAH, en particulier pour des taux d'invalidité de 50 à 79%.

Ce constat a conduit, au premier semestre 2011, le ministère des solidarités et de la cohésion sociale, à mettre en place une expérimentation avec 8 directions départementales de la cohésion sociale afin d'identifier les méthodes et les outils opérationnels permettant une amélioration du pilotage de l'AAH sur les territoires. Cette phase expérimentale a permis d'élaborer et de tester sur le terrain un certain nombre de bonnes pratiques afin d'harmoniser la gestion du dispositif.

D'ici à mars 2012, ce dispositif sera déployé au niveau national en s'appuyant sur les facteurs clés du succès de l'expérimentation et en accompagnant étroitement les services déconcentrés et leurs partenaires locaux.

c) la revalorisation du minimum vieillesse

Le minimum vieillesse s'inscrit dans une logique non contributive de lutte contre la pauvreté des personnes âgées : il est ainsi un filet de sécurité contre la pauvreté pour des personnes ayant de faibles montants de pensions ainsi que pour celle n'ayant jamais travaillé.

Il permet aux personnes âgées d'au moins 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude au travail) d'atteindre un seuil minimal de ressources.

La réforme de 2006 a simplifié le dispositif en instaurant une prestation unique, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Depuis 2007, cette prestation fusionne les deux étages et se substitue, pour les nouveaux bénéficiaires, à l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV).

Le nombre de titulaires de ces allocations n'a cessé de diminuer, passant de 2,5 millions en 1960 à 575 000 en 2008⁴². Cette forte baisse est liée à l'extension de la couverture sociale et à l'amélioration progressive du niveau des pensions de retraite. Cette tendance s'inverse toutefois en 2009 ; le nombre d'allocataires augmentent de 1,4% par rapport à 2008.

Les bénéficiaires du minimum vieillesse sont en majorité des femmes très âgées et isolées.

Au 1^{er} avril 2011, le plafond de ressources mensuelles pour pouvoir bénéficier de l'ASPA est de 724,27 € pour une personne seule et 1181,77 € pour un couple.

Les barèmes du minimum vieillesse se sont toujours situés sous le seuil de pauvreté à 60%.

C'est l'une des raisons pour lesquelles le Gouvernement a décidé d'un plan de revalorisation de cette allocation de 25% d'ici 2012 pour les personnes seules.

Ainsi, le minimum vieillesse a été revalorisé de +6,9% au 1^{er} avril 2009 et de +4,6% en 2010, et le décret n° 2009-473 du 28 avril 2009 a d'ores et déjà entériné une revalorisation de +4,7% en 2011 et de +4,7% en 2012. A l'issue de ces revalorisations, l'ASPA passera progressivement de 621 € par mois en 2007 à 777 € par mois en 2012.

Cette mesure devrait concerner environ 400 000 allocataires soit près de 3% de l'ensemble des personnes âgées de plus de 60 ans.

⁴² DREES étude précitée.

D'autres mesures récentes contribuent à l'amélioration de la situation des personnes âgées précaires.

Ainsi, depuis 2010 les conjoints survivants, aux pensions modestes et ressources faibles, bénéficient d'un relèvement de leur pension de réversion de base dans la limite d'un plafond (800 € en 2010) ; les « petites pensions agricoles » ont également fait l'objet d'améliorations en 2009 et 2010 et la réforme des retraites adoptée à l'automne 2010 a facilité l'accès des travailleurs indépendants agricoles à l'ASPA.

La qualité du système de retraites, mais aussi l'existence de prestations de logement, de santé et de perte d'autonomie ainsi que des dispositifs fiscaux appropriés expliquent que le taux de pauvreté monétaire des personnes âgées soit inférieur en France à la moyenne de l'Union Européenne (10,7% en France contre 17,8% pour l'UE en 2008).

2. Améliorer la participation au marché du travail des personnes qui en sont le plus éloignées

L'emploi demeure, de manière générale, le meilleur rempart contre la pauvreté et les chômeurs sont relativement plus pauvres que les autres catégories. Cette protection tend toutefois à diminuer compte tenu de l'émergence des travailleurs pauvres.

La politique de l'emploi repose sur une approche combinée permettant de sécuriser les transitions et les parcours professionnels afin d'éviter les situations de rupture de longue durée qui rendent difficile le retour sur le marché du travail et d'agir sur des populations dont l'insertion ou le maintien dans l'emploi nécessite d'être amélioré.

A l'instar des autres pays de l'OCDE, la France a mis en place des politiques d'activation qui visent à renforcer l'incitation au travail en assortissant le bénéfice des prestations sociales d'obligations nouvelles.

Ces politiques ont conduit, en particulier, à renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi : mise en place des plans personnalisés d'accompagnement vers l'emploi puis du suivi mensuel personnalisé ; définition de l'« offre raisonnable d'emploi » ; constitution de Pôle emploi par la fusion de l'ANPE et des Assedic ; expérimentation de modes d'accompagnement renforcés. La mise en œuvre du RSA relève à la fois des politiques d'activation mais constitue aussi la manifestation de la prise en compte de la question des travailleurs pauvres.

L'impact très fort en termes d'emploi de la crise économique et sociale a conduit le Gouvernement à mobiliser particulièrement le service public de l'emploi dans le cadre du Plan emploi présenté le 1^{er} mars 2011 par le Président de la République avec l'objectif de doper l'emploi des jeunes et de lutter contre le chômage de longue durée.

Dans le cadre de ces actions plusieurs leviers sont mobilisés en direction des publics les plus éloignés de l'emploi.

1.1 L'accompagnement des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du RSA

A. Les contrats uniques d'insertion

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a réformé les outils de l'insertion professionnelle notamment par la création du contrat unique d'insertion (CUI), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010 en métropole et le 1^{er} janvier 2011 dans les DOM. Le contrat unique d'insertion remplace les quatre contrats du plan de cohésion sociale (CAE, CIE, contrat d'avenir et CI-RMA).

Cette réforme va dans le sens de la simplification des dispositifs. Le CUI se décline selon deux versions, le contrat initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand, le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non marchand. Les régimes juridiques de ces deux versions sont harmonisés.

Elle introduit aussi une plus grande souplesse d'utilisation : le CUI peut prendre la forme d'un CDI ou d'un CDD. La durée hebdomadaire du travail peut être comprise entre 20 et 35 heures.

L'aide à l'employeur varie en fonction de la catégorie et du secteur d'activité, des actions prévues en matière d'accompagnement et de formation, des conditions économiques locales et des difficultés d'accès à l'emploi rencontrées par le salarié. Cette aide est plafonnée à 95% du SMIC dans le secteur non marchand (hors ateliers chantiers d'insertion) et à 47% dans le secteur marchand.

Enfin, tous les salariés en contrat aidé peuvent bénéficier du dispositif général du RSA s'ils en respectent les critères d'éligibilité ; de la même façon, les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'AAH peuvent bénéficier des mécanismes spécifiques d'intéressement.

Ces évolutions se sont accompagnées de mesures visant à améliorer l'insertion professionnelle des salariés à l'issue du CUI :

- la désignation d'un référent par le prescripteur ;
- de nouvelles attentes vis-à-vis des employeurs : désignation d'un tuteur, réalisation de bilans des actions d'accompagnement avant toute prolongation ou nouvelle convention, remise d'une attestation d'expérience professionnelle ;
- la possibilité pour les salariés en CUI-CAE de réaliser des périodes d'immersion en entreprise, sans suspension du contrat de travail et avec maintien de la rémunération ;
- un accès à la formation élargi par la possibilité ouverte au Centre national de la fonction publique territoriale de financer les formations de salariés en CUI-CAE dans les collectivités locales et l'ouverture de périodes de professionnalisation prévues à l'article L. 6324-2 du code du travail aux salariés en CUI.

En 2010, 373 299 personnes en métropole sont entrées dans le dispositif pour le secteur non marchand et 111 356 pour le secteur marchand.

Au 1^{er} semestre 2011, 184 405 nouveaux CUI ont été conclus dans le secteur non marchand et 24 592 dans le secteur marchand⁴³.

⁴³ Source ASP. Conventions initiales et avenants de reconduction. France entière.

Les prescriptions devraient se situer à un niveau élevé en 2011, compte tenu des décisions prises dans le cadre du Plan emploi d'ajouter 250 M€ consacrés à l'octroi de 50.000 contrats aidés supplémentaires aux 390 000 contrats déjà programmés à hauteur de 2,6 Mds€, puis 20 000 CUI-CAE supplémentaires au mois de septembre 2011 en raison de la situation du marché du travail.

B. Le volet insertion du RSA

La mise en place du RSA répond à l'objectif d'encourager le retour à l'emploi de ses bénéficiaires. Le RSA permet un accompagnement renforcé pour aider les personnes sans emploi à s'insérer professionnellement. Il repose sur une logique de droits et de devoirs, le droit au revenu étant assorti du devoir de se former et de chercher activement un emploi.

La loi du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion organise l'orientation des bénéficiaires du RSA vers un parcours d'insertion sociale ou professionnelle assorti, dans ce dernier cas, d'un accompagnement dispensé prioritairement par Pôle emploi.

Le président du conseil général est responsable de la décision d'orientation. Si chaque conseil général reste libre de choisir l'organisme vers lequel il oriente les bénéficiaires du RSA, il ressort que l'orientation vers Pôle emploi reste la solution privilégiée si le parcours professionnel est préconisé.

Comme le prévoit ladite loi, le conseil général peut convenir avec Pôle emploi d'un accompagnement renforcé des bénéficiaires du RSA par le biais d'une convention déclinant l'offre complémentaire spécifique qui leur sera dédiée.

Cette offre de services optionnelle est à la charge financière du conseil général.

En 2010, 51 conseils généraux ont conclu une convention en ce sens avec Pôle emploi finançant au total 485 postes ETP de conseillers Pôle emploi dédiés à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA dans les départements concernés. On comptait 60 conventions en 2009.

La prise en charge de l'accompagnement professionnel des bénéficiaires du RSA présentant, pour une grande part d'entre eux une distance forte à l'emploi, est soit assurée par Pôle emploi dans le cadre de son offre de services de droit commun, soit par une offre spécifique lorsqu'une convention a été passée avec le conseil général.

Pour Pôle emploi, le bénéficiaire du RSA est avant tout un demandeur d'emploi.

Sa prise en charge est ainsi réalisée, soit dans le cadre du parcours « appui », au sein duquel il bénéficie du suivi mensuel personnalisé (SMP) à partir du 4ème mois, soit dans le cadre du parcours « accompagnement » qui prévoit un suivi renforcé dès le premier mois, réalisé en interne, co-traité ou sous-traité.

Des référents RSA ont, en outre, été nommés récemment dans chaque agence Pôle emploi pour assurer le premier accueil du bénéficiaire, ainsi que pour faire le lien entre son référent

unique et les autres partenaires locaux impliqués dans le dispositif RSA (le conseil général, la caisse d'allocations familiales, le centre communal d'action social...).

S'agissant de l'offre spécifique, les modalités d'accompagnement diffèrent d'une convention à l'autre, mais elles reposent pour la plupart sur :

- la participation de Pôle emploi au diagnostic et à l'orientation du bénéficiaire ;
- la désignation de référents exclusivement affectés au suivi des bénéficiaires du RSA, tous rattachés à une équipe dédiée à l'accompagnement de ces publics (parfois détachés dans les conseils généraux) ;
- un portefeuille constitué d'un nombre limité de demandeurs d'emploi ;
- un accompagnement plus intensif basé sur une augmentation de la fréquence des contacts avec l'intéressé ;
- la prospection d'entreprises ciblées pour accroître les chances de retour à l'emploi des personnes les plus en difficultés ;
- le suivi en emploi (notamment dans les cas de reprises d'emploi de très courte durée ou en contrat aidé).

L'Etat soutient le renforcement de l'offre de services de droit commun de Pôle emploi à destination des bénéficiaires du RSA, au travers de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), dispositif de couverture des frais de reprise d'emploi des bénéficiaires du RSA, créé par la loi du 1er décembre 2008 précitée, qui se substitue notamment à la prime de retour à l'emploi.

Elle recouvre, outre un dispositif déconcentré à la main des préfets, un dispositif national qui permet d'abonder les crédits dédiés aux aides et aux mesures de droit commun de Pôle emploi à destination des bénéficiaires du RSA inscrits comme demandeurs d'emploi, et de financer des actions innovantes.

En 2010, l'APRE a bénéficié :

- au titre des actions innovantes, à 21 000 bénéficiaires du RSA pour s'inscrire au permis de conduire et à 1 000 bénéficiaires pour faire réparer leur véhicule ;
- au titre des aides et mesures de Pôle emploi de droit commun à 4 300 personnes ayant bénéficié de l'aide à la garde d'enfant parent isolé et à 55 000 personnes ayant bénéficié de l'aide à la mobilité.

Le Président de la République s'est fixé pour objectif de poursuivre les efforts afin d'optimiser le volet insertion du RSA.

Dans cette perspective, il a confié, par lettre du 30 mars 2011, à Monsieur Marc-Philippe Daubresse, la mission d'étudier les mesures de nature à renforcer l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA, à améliorer le pilotage du RSA, à simplifier le dispositif du RSA activité.

Celui-ci a remis un rapport en août 2011 qui comporte vingt deux recommandations sur ces trois volets.

Une de ces recommandations concerne les personnes très éloignées de l'emploi auxquelles pourra être proposé un contrat unique d'insertion de 7 heures soit une journée par semaine.

A ce jour, le Gouvernement analyse les suites qui seront données à ce rapport et envisage d'expérimenter, dès la fin de l'année dans plusieurs départements, la proposition d'un contrat d'une durée hebdomadaire moyenne de 7 heures par semaine, pendant 6 mois, auprès d'environ 10 000 bénéficiaires du RSA, afin d'offrir de nouvelles opportunités aux bénéficiaires rencontrant des difficultés pour accéder à un contrat aidé de 20h ou plus ou à un emploi de droit commun.

C. La poursuite du plan de modernisation du secteur de l'insertion par l'activité économique

Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)⁴⁴ constituent l'une des voies les plus adaptées pour mettre en place le volet insertion du RSA. Ces structures proposent, en effet, des contrats de travail assortis d'un accompagnement social et professionnel.

Les SIAE se sont développées sur le fondement, d'une part, de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui a offert un cadre légal aux structures dédiées à l'insertion par l'activité économique nées d'initiatives locales, et d'autre part, de la loi du n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale qui a permis le financement par l'Etat d'un accroissement important de l'offre d'insertion.

Par ailleurs, la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion comprend un certain nombre de dispositions destinées à améliorer la performance des SIAE en renforçant les parcours d'insertion, notamment, par la possibilité pour les salariés en insertion de réaliser des périodes d'immersion chez des employeurs de droit commun.

On compte environ 4 000 SIAE. Près de 230.000 salariés sont embauchés ou mis à disposition chaque année dans les SIAE ce qui représente près de 70.000 ETP.

Les bénéficiaires du RSA constituent une part importante des personnes accueillies dans les SIAE, notamment dans les ACI (60%) et les EI (près de 40%)⁴⁵.

Dans la suite de la feuille de route du Grenelle de l'insertion, un plan de modernisation de l'IAE a été lancé en 2008 avec pour objectif de renforcer la performance du secteur par l'ouverture de plusieurs chantiers :

- la rénovation des modalités de conventionnement des structures mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2009, avec l'instauration d'une véritable négociation entre l'Etat et les SIAE sur un projet d'insertion formalisé et des objectifs de sortie vers l'emploi ;
- la redynamisation des Conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique (CDIAE), qui, sur la base des diagnostics stratégiques, doivent définir leurs orientations annuelles en matière d'offre d'insertion et permettre une meilleure adéquation entre offre

⁴⁴ Le terme de « structures d'insertion par l'économique » recouvre les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), les associations intermédiaires (AI), les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises temporaires d'insertion (ETTI).

⁴⁵ Source : Rapport de la mission présidentielle sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion. Marc-Philippe Daubresse, député du Nord – août 2011

et besoins d'insertion sur le territoire (des assises des CDIAE se sont déroulées en avril 2009 pour consolider les bonnes pratiques) ;

- l'amélioration du recours à la formation professionnelle des salariés en insertion et des permanents des SIAE : une manifestation « Insertion par l'Activité Economique et Formation » a ainsi été organisée le 2 décembre 2010. Elle a permis de mobiliser l'ensemble des acteurs de l'IAE et de la formation professionnelle afin de développer l'accès à la formation, dans la perspective de faciliter les sorties vers l'emploi des salariés en insertion. Elle a notamment donné lieu à la diffusion d'un guide de la formation dans l'IAE, envoyé à toutes les SIAE et à la signature d'un accord cadre national entre l'Etat, les réseaux de l'IAE et les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) volontaires afin d'assurer une couverture effective des besoins en formation des salariés en insertion ;

- la rénovation des modalités de financement des structures avec, pour objectif, la généralisation d'une aide au poste modulable et encadrée : des expérimentations locales ont été menées en 2010. En 2011, les représentants du secteur ont souhaité qu'un travail soit engagé sur les modèles économiques des SIAE dans le cadre du Conseil national de l'insertion par l'activité économique. Les conclusions de ce groupe ont été rendues en juin et de nouvelles expérimentations sont prévues au second semestre 2011 ;

- la mise en œuvre d'un outil de diagnostic économique et financier des structures, appuyé sur un accompagnement individualisé en vue de leur consolidation économique. Près de 340 structures sont entrées dans cette démarche ;

- le lancement d'un plan d'accompagnement de l'offre d'insertion en mai 2010 afin d'améliorer la réponse des structures d'insertion par l'activité économique à la commande publique et privée, par des actions de professionnalisation du secteur. Un réseau de près de 70 référents est aujourd'hui constitué dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) afin d'appuyer les SIAE.

Plusieurs propositions du rapport remis par Monsieur Marc-Philippe Daubresse, actuellement à l'étude, visent à renforcer l'efficacité du secteur de l'IAE par l'amélioration de la gouvernance territoriale et une meilleure articulation entre les acteurs impliqués.

D. L'accompagnement des chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises

a) Le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (nacre)

La politique conduite en faveur des chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises a été renouvelée et renforcée par l'entrée en vigueur le 1er janvier 2009 du dispositif de nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise « nacre », prévu à l'article 140 de la Loi de finances initiale pour 2010 et le décret en Conseil d'Etat du 23 décembre 2010. Nacre remplace les dispositifs EDEN et chèques conseil.

Ce dispositif constitue l'un des axes prioritaires de la convention quinquennale 2008-2012 « Agir pour l'emploi », signée le 18 mars 2008 par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Déployé sur l'ensemble du territoire, le dispositif « nacre » organise et finance une offre complète de services adaptée aux besoins des créateurs ou repreneurs d'entreprises, permettant d'une part un appui au montage et, d'autre part, le démarrage et le développement de nouvelles entreprises. Chaque parcours complet d'une durée d'au moins 36 mois est doté en moyenne de 2 000 €. Cette offre d'accompagnement s'articule avec une nouvelle offre de financement dont la ressource est apportée par la Caisse des dépôts (100 M€/an pendant 4 ans) et qui se matérialise par la possibilité pour les créateurs accompagnés de bénéficier d'un prêt à taux zéro.

L'objectif de ce dispositif est de permettre à 20 000 porteurs de projet par an de démarrer leur parcours d'accompagnement « nacre ».

Les créateurs d'entreprise sont accompagnés par des opérateurs locaux (au maximum 800) labellisés et conventionnés par l'Etat.

Depuis le démarrage du dispositif on compte près de 62 000 créateurs/repreneurs accompagnés par le dispositif « nacre » :

- 21 750 en 2009 ;
- 28 745 en 2010 ;
- 11 300 du 1^{er} janvier au 6 septembre 2011.

Les résultats de l'évaluation du dispositif mettent en évidence la pertinence d'un couplage entre l'accompagnement du porteur de projet et le financement du projet. Le taux de transformation des projets accompagnés en nouvelles entreprises (79,4% en mai 2011) atteste de l'efficacité de l'appui fourni aux créateurs d'entreprises.

b) L'accès au crédit professionnel

Le Fonds de cohésion sociale (FCS), créé par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, a pour objectif de faciliter l'accès au crédit bancaire des publics en difficulté.

Les crédits du FCS sont destinés à garantir des prêts accordés par des établissements bancaires à des personnes physiques ou morales. Il comporte un volet crédit professionnel, micro-crédit professionnel ou crédit professionnel solidaire, dont l'objet est de faciliter l'accès aux prêts des populations exclues du crédit bancaire désirant financer leur projet de création d'entreprise en lien avec une démarche d'accès ou de retour à l'emploi. Ces facilités en termes de prêts concernent aussi les entreprises ou associations contribuant à l'embauche, notamment sur contrats aidés, de personnes en difficulté.

Depuis sa création, le Fonds de cohésion sociale a permis la création et la consolidation d'un nombre très significatif d'emplois pour les personnes les plus en difficulté. Bien que l'on note, depuis 2010, une moindre dynamique de la création d'emplois, près de 17 000 emplois ont été créés en 2010 dans de très petites entreprises et un peu moins de 9 000 emplois au sein des entreprises solidaires.

1.2 L'accès et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées

A. Les mesures favorisant l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées

La crise économique et sociale, marquée par une augmentation très importante du chômage, semble avoir moins touché les travailleurs handicapés que l'ensemble de la population active. Toutefois, si les personnes handicapées ont été davantage préservées, il n'en demeure pas moins que leur situation reste fragile au regard de l'emploi et nécessite une mobilisation toujours renforcée de l'ensemble des acteurs.

Dans le cadre des politiques de l'emploi conduites par le Gouvernement, une priorité a été donnée, lors de la Conférence nationale du handicap de juin 2011, à la prévention de la désinsertion et au maintien dans l'emploi des personnes handicapées.

Cette priorité se traduit par plusieurs axes d'actions :

- faciliter l'entrée sur le marché du travail des jeunes handicapés, en utilisant notamment les contrats d'objectifs et de moyens relatifs à l'apprentissage 2011-2015 entre l'Etat et les conseils régionaux ;
- mieux anticiper le risque d'inaptitude professionnelle et accélérer le processus de reclassement professionnel par les entreprises ;
- concentrer les efforts en matière d'accès à l'emploi sur des publics prioritaires particulièrement éloignés de l'emploi, en mobilisant pour ces publics un quota de contrats aidés ;
- développer l'emploi en entreprises adaptées, en créant 1000 postes supplémentaires par an dans ces entreprises pendant 3 ans dont 200 contrats de professionnalisation ;
- soutenir et valoriser l'effort des employeurs ;
- améliorer le pilotage de la politique de l'emploi des travailleurs handicapés.

Au plan local, une meilleure coordination des interventions en direction de ces publics se met en place : ainsi, les nouveaux plans régionaux d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (PRITH) ont pour but de fédérer les interventions autour d'objectifs et d'un plan d'action partagés.

De même, la convention de co-traitance 2010-2011 entre Pôle Emploi et les Cap Emploi, organismes de placement spécialisés, permet une plus grande complémentarité d'action de ces deux acteurs en direction des travailleurs handicapés.

B. L'appréciation de l'employabilité des personnes handicapées

L'appréciation de l'employabilité de la personne handicapée constitue un facteur clef de son parcours d'insertion professionnelle.

Dans les suites du rapport remis en janvier 2010 par Michel Busnel sur l'employabilité des personnes handicapées⁴⁶, il a été décidé d'expérimenter, dans dix départements, de nouveaux processus dynamiques d'évaluation de l'employabilité des personnes handicapées.

⁴⁶ Rapport *L'emploi, un droit à faire vivre pour tous* remis au ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville en janvier 2010.

Il s'agit de tester la pertinence et l'efficacité de ces nouveaux processus dans le but d'améliorer l'appréciation de la capacité d'une personne à travailler compte tenu de son handicap et de mieux adapter l'accompagnement socioprofessionnel et/ou sanitaire à la situation de la personne et à son évolution. Cette expérimentation doit aussi permettre d'analyser les modalités d'une plus grande coopération entre le service public de l'emploi et les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) de façon à favoriser un parcours plus efficace et plus rapide vers l'accès à l'emploi des personnes handicapées. Cette expérimentation se déroulera sur une période de 18 mois à compter de juillet 2011. Un bilan intermédiaire fin janvier 2012 devrait permettre d'en tirer les premiers enseignements avant l'évaluation finale dont les résultats devraient être connus en juin 2013.

Parallèlement des dispositions ont été adoptées en vue de clarifier la notion de restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE) et favoriser son appropriation par les différents acteurs.

La loi n° 2006-1666 du 31 décembre 2006 de finances pour 2007 a substitué la notion de restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE) à « l'impossibilité de se procurer un emploi ».

La publication du décret du 16 août 2011 précisant la notion de restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE) devrait permettre aux MDPH de mieux apprécier le critère d'éligibilité à l'AAH pour les personnes dont le taux d'incapacité permanente est inférieur à 80% mais supérieur ou égal à 50%.

Les expérimentations conduites dans huit départements au premier semestre 2011 dans le cadre du projet d'amélioration du pilotage de l'AAH ont eu aussi pour objectif de développer une culture partagée de la notion de RSDAE par l'ensemble des partenaires.

1.3 L'accompagnement personnalisé des jeunes vers l'emploi

L'insertion des jeunes sur le marché du travail et, en particulier, ceux sans qualification et sans diplôme est une question majeure pour les politiques de l'emploi : chaque année, 135 000 jeunes n'ont aucun diplôme ou ont pour diplôme le plus élevé le diplôme national du brevet.

A cet égard, le recours à l'alternance par les deux dispositifs que sont le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation a montré son efficacité. Ainsi, le renforcement des dispositifs d'alternance a été identifié comme prioritaire pour l'année 2011 et le Gouvernement a fixé comme objectif une augmentation sensible du nombre de jeunes en alternance (de 600.000 à 800.000 en 2015).

Plusieurs mesures nouvelles visent à inciter les entreprises à recourir davantage à l'alternance : la modulation de la taxe d'apprentissage en fonction de l'effort de l'entreprise en faveur de l'alternance, l'instauration d'un bonus pour les entreprises dépassant le quota de 4% d'alternants, un soutien accru aux PME qui s'engagent dans l'alternance par un

système d'exonération de charges, une revalorisation du statut des apprentis pour inciter les jeunes à poursuivre ce type de formation⁴⁷.

La signature avec les régions de conventions d'objectifs et de moyens doit également concourir à l'augmentation du nombre de jeunes en apprentissage.

D'autres dispositifs tendent à renforcer l'accompagnement vers l'emploi des jeunes en difficultés.

Ainsi, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) permet à toute personne de 16 à 25 ans révolus, en difficulté et confrontée à un risque d'exclusion professionnelle, de bénéficier d'un droit à un accompagnement ayant pour but l'accès à la vie professionnelle. Sa mise en œuvre est confiée par l'Etat aux missions locales. Les mesures mobilisées par la mission locale contribuent à la construction d'un parcours d'insertion, à la fois professionnel et social en vue de développer ou restaurer l'autonomie du jeune et d'accéder à l'emploi durable.

Depuis 2011, le CIVIS a été enrichi par la possibilité pour le jeune de bénéficier d'un Parcours d'accès direct à l'emploi (PADE) : plus court (six mois renouvelables une fois), intensif et centré sur l'accès rapide à l'emploi.

A la fin du mois de décembre 2010, le programme a vu entrer plus d'un million de jeunes (1 067 150, dont 91% n'ayant pas le bac et 50% d'un niveau de qualification infra V).

Parmi les jeunes ayant bénéficié du CIVIS en 2010, 39,6% sont sortis en emploi.

De même, le parrainage constitue un accompagnement personnalisé vers et dans l'emploi de jeunes et d'adultes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle liées à leur faible niveau de formation, à leur milieu social défavorisé ainsi qu'à leur absence de réseaux relationnels ou à des risques de discrimination. Il intervient en complémentarité à d'autres dispositifs d'accompagnement contribuant ainsi à renforcer leur efficacité d'accès à l'emploi.

Il est réalisé par des bénévoles, en activité ou retraités, qui transmettent aux parrainés leur expérience, leur connaissance du marché du travail, ainsi que du monde de l'entreprise et partagent leur réseau et contacts avec le tissu économique.

Comme les années précédentes, l'efficacité du parrainage est démontrée par le taux de sorties positives vers l'emploi qui est de 63% en 2010 (59% en 2009), et ce malgré les effets de la crise. Ce dispositif a permis à 23.000 personnes de faible niveau scolaire de bénéficier d'un accompagnement complémentaire assuré par des professionnels issus de l'entreprise.

Des incitations à la recherche d'emploi ont aussi été expérimentées face au constat que des variations trop importantes de ressources sont souvent à l'origine de ruptures dans le parcours des jeunes.

L'expérimentation d'un revenu contractualisé d'autonomie (RCA), qui est versé aux jeunes sous réserve qu'ils s'engagent, soit à chercher activement un emploi, soit à suivre une formation, a été prévue par l'article 138 de la loi de finances pour 2010.

⁴⁷ Source : Programme national de réforme de la France 2011-2014.

L'expérimentation comporte deux volets dont un est axé sur les jeunes sans qualification ou faiblement qualifiés.

Ce volet, inspiré du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) et destiné au même public, repose sur un contrat d'une durée de deux ans entre une mission locale et un jeune faiblement qualifié éprouvant des difficultés d'insertion. L'expérimentation est mise en œuvre dans les missions locales volontaires à la place du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) et devrait bénéficier à 5000 jeunes peu qualifiés accompagnés par les missions locales.

Le jeune bénéficie dans ce cadre d'un accompagnement semblable à celui qui est offert aux bénéficiaires d'un CIVIS, auquel s'adjoint le versement d'une allocation garantie.

Le montant de cette allocation est fixé à 250 euros par mois la première année et diminue, par paliers trimestriels, la deuxième année pour atteindre 60 euros le dernier trimestre. Le contrat signé par le jeune est source de droits et de devoirs.

82 missions locales mettent en œuvre le RCA depuis avril 2011 et la date fixée pour les dernières signatures de contrat était le 20 juin 2011. 4 088 contrats de RCA ont été signés.

Enfin, le Président de la République, dans son discours du 8 février 2008, a exprimé sa volonté de réduire significativement le nombre de jeunes sans qualification et a fait de la deuxième chance une priorité, concrétisée par la dynamique *Espoir banlieues* et les actions engagées à la suite du Comité interministériel des villes (CIV) du 20 juin 2008.

Afin de soutenir les programmes de formation pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire, le Gouvernement a contribué financièrement, à compter de 2009, au déploiement du réseau des Ecoles de la 2^{ème} chance (E2C) sur le territoire dans le cadre d'un partenariat renforcé avec les conseils régionaux, acteurs pivots de la formation professionnelle.

Ces écoles se sont développées en priorité dans les quartiers les plus difficiles avec l'objectif d'accueillir 12.000 jeunes à l'horizon 2012 et de tendre vers un maillage territorial complet et équilibré.

Les données actualisées à juin 2011 indiquent que 34 écoles sont membres du réseau et gèrent 94 sites dans 17 régions et 41 départements en métropole, auxquels s'ajoutent 4 sites outre-mer.

En termes de résultats sur l'année 2010, 59% des 8050 jeunes accueillis, dont 38% issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ont trouvé une sortie positive vers l'emploi (22%), vers la formation qualifiante (22%), l'alternance (13%) et les contrats aidés (2%).

Le plan *Espoir Banlieues* prévoyait également l'expérimentation d'un contrat d'autonomie comportant un accompagnement renforcé de six mois au profit de 45 000 jeunes dans 35 départements sur trois ans. Le contrat d'autonomie doit déboucher sur le placement effectif dans un emploi durable, la création d'une entreprise ou l'entrée dans une formation qualifiante pour les jeunes non qualifiés.

Afin de toucher le public non suivi par Pôle emploi ou les missions locales, les opérateurs sélectionnés ont l'obligation de s'implanter dans les quartiers de déploiement de la mesure

et de prospecter une partie de leur public en plus des jeunes qui lui sont adressés par le service public de l'emploi (SPE).

En outre, le prestataire verse une bourse de 300 € par mois (pendant six mois maximum) au jeune respectant les termes de son contrat, et peut mobiliser diverses aides matérielles en sa faveur (aides à la mobilité, actions courtes de formation...).

En termes de résultats, à fin septembre 2011 et depuis le début du dispositif, 44 000 contrats ont été signés ; 34 000 jeunes sont sortis du dispositif, dont 14 400 pour accéder à une sortie positive (emploi durable, formation qualifiante ou création d'entreprise), soit un taux de **42%**. Le taux de sortie positive augmente régulièrement malgré la crise : il était de 34% sur 2009.

Suite à la décision du Comité interministériel des villes du 18 février 2011, le dispositif bénéficie de 7 000 contrats supplémentaires en 2011.

Enfin, s'agissant des départements et collectivités d'outre-mer, le service militaire adapté (SMA) a réorienté son action depuis la suspension de la conscription vers l'aide aux jeunes ultramarins en panne d'avenir. Le SMA propose à des jeunes gens, sous contrat de volontaires stagiaires, de les amener vers une insertion durable soit par le biais d'un contrat d'embauche, soit par l'entrée en formation professionnelle certifiante.

En 2010, le SMA comptait 3000 volontaires dont 2200 décrocheurs.

Le taux d'insertion était, en 2010, supérieur à 75%. Ce taux est à mesurer au regard des 38% d'illettrés (niveau 1 et 2) et des 80% de jeunes non- détenteurs du brevet des collèges accueillis comme volontaires stagiaires cette même année.

Le Président de la République s'est engagé à doubler l'offre de stages du SMA à l'horizon 2014 pour atteindre les 6 000 contrats de volontaires dont 1 100 au titre de la première expérience professionnelle et 4 900 au titre de la resocialisation.

3. Favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes mal logées ou sans abri

Les actions en faveur du logement des personnes mal logées ou sans abri représentent une part essentielle de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion car, si une grande majorité des ménages a profité de l'amélioration du parc de logements depuis 50 ans, certains en sont restés exclus. Ces situations de grande difficulté vont de l'absence de logement à la privation de confort.

Ces situations gagnent en acuité dans une période caractérisée par la hausse importante du marché de l'immobilier en décalage avec l'évolution du revenu moyen. La marginalisation d'un nombre croissant de ménages modestes par rapport au marché du logement entraîne une hausse significative des situations de « mal logement ».

Pour autant, l'accès au logement constitue un droit fondamental et une condition essentielle d'insertion sociale.

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a marqué un tournant significatif pour la politique d'accès au logement à destination des ménages les plus modestes. L'effectivité du DALO repose sur une politique d'augmentation de l'offre de logement social, en particulier dans les zones où l'offre de logement est insuffisante et sur une gestion efficiente du parc de logement social. Ce socle législatif a été complété par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 puis, par la stratégie nationale d'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri (2009-2012).

La politique du logement social se décline sous la forme de multiples interventions de l'Etat, menées en partenariat avec les collectivités locales pour répondre à divers enjeux.

1.1 Favoriser l'accès au logement social

A. Le financement de la construction de logements sociaux

Au 1^{er} janvier 2010, la France comptait 4,5 millions de logements locatifs sociaux logeant environ 10 millions d'habitants.

L'effort de l'Etat en matière de développement de l'offre de logements sociaux a été très soutenu en 2010 : 131 509 logements sociaux ont été financés, soit une augmentation de 9,7% par rapport à 2009. A ces résultats s'ajoutent environ 16 500 logements financés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans le cadre du programme national de rénovation urbaine.

La priorité absolue est accordée à la personne et à ses besoins, qui doivent être replacés au cœur de la politique du logement social. Le développement du parc social permet de favoriser l'accueil prioritairement des personnes les plus défavorisées et, aux jeunes actifs au-dessous des plafonds de ressources, d'y commencer leur parcours résidentiel. Au-delà du respect des objectifs quantitatifs, l'Etat est donc particulièrement attentif à l'adaptation de l'offre nouvelle aux besoins sociaux.

Ainsi, en 2010, le nombre de logements destinés aux ménages les plus modestes (les prêts locatifs aidés intégration (PLAI)) a largement franchi le seuil des 20 000 logements inscrits dans la loi DALO pour atteindre le niveau de 26 836 PLAI, soit une progression de plus de 25% par rapport à 2009. Parmi l'ensemble des logements très sociaux financés, 18 208 sont des logements « ordinaires », les autres se situent dans des logements-foyers tels que les résidences sociales.

L'effort engagé par l'Etat ces dernières années se concrétise d'ores et déjà par une augmentation substantielle du nombre de logement sociaux mis en service : en 2009, plus de 71 000 logements sociaux ont été mis en service, dont plus de 60 000 logements neufs. Toutefois, plusieurs indicateurs (faiblesse du taux de vacance et du taux de rotation, nombre de recours DALO) montrent que les besoins restent particulièrement marqués en Ile de France, en Provence Alpes Côte d'Azur et dans certaines grandes métropoles (Nantes, Lille, Lyon, etc...) où l'accès au logement reste difficile.

Aussi, le Gouvernement a-t-il décidé de renforcer le recentrage de ses aides vers les zones les plus tendues. En 2010, les financements réalisés en zone A (la zone centrale de la région

parisienne et une partie de la région PACA) ont représenté 33% des financements globaux (25% en 2009 et 2008). Ce chiffre monte à 36% en excluant les foyers pour personnes âgées et handicapées.

En 2011, l'objectif est de financer 120 000 logements sociaux dont 22.500 PLAI. Les objectifs PLUS/PLAI alloués à l'Île-de-France et à la région PACA sont maintenus en 2011 au niveau des objectifs 2010. Le poids relatif de ces régions augmente donc sensiblement en 2011 pour atteindre 38% de la production totale.

La conclusion des conventions d'utilité sociale entre l'Etat et chaque organisme de logement social, rendue obligatoire par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, permettra d'affiner la territorialisation des aides à la pierre.

L'optimisation de l'offre de logements sociaux et son adéquation à la demande passe par l'instauration d'une plus grande transparence de la gestion de la demande.

Le système d'enregistrement des demandes de logement locatif social (numéro unique) a fait l'objet d'une réforme importante fondée sur l'article 117 de la loi du 25 mars 2009, précitée et a été mis en œuvre par le décret du 29 avril 2010. Cette réforme a pour objectifs de simplifier les démarches du demandeur de logement, d'améliorer la transparence du processus d'attribution et de mieux connaître quantitativement et qualitativement les caractéristiques de la demande locative sociale. Ce dispositif permettra au préfet et à l'ensemble des acteurs de connaître en temps réel la totalité des demandes, de les prioriser, de suivre les délais dans lesquels les demandes sont satisfaites et de connaître le contingent dont relèvent les logements attribués.

Il devrait aussi permettre d'affiner la connaissance des besoins et par voie de conséquence d'améliorer encore le ciblage territorial des aides à la pierre.

B. Le versement d'aides personnelles au logement

Destinées à aider les ménages à accéder à un logement ou à s'y maintenir en réduisant leurs dépenses de logement, les aides au logement sont conçues au bénéfice des ménages les plus modestes pour adapter les niveaux d'aide à leurs besoins en jouant un rôle d'amortisseur social.

Les aides bénéficient à plus de 75% à des locataires dont le revenu est inférieur ou égal au SMIC, 75% de ces mêmes locataires étant des personnes isolées. 56% d'entre eux ont un revenu inférieur à 0,5 SMIC. L'assiette moyenne des ressources retenue pour calculer l'aide, s'élève en 2010 à 7 253 € pour l'APL (soit environ 605 € mensuels), 5 124 € pour l'ALS (427 € par mois) et 8 786 € pour l'ALF (732 € par mois).

Par ailleurs, alors que les revenus moyens des bénéficiaires sont relativement stables, voire en légère diminution pour les ménages isolés, les montants moyens des aides ont augmenté de 2% entre 2009 et 2010, et de près de 10% entre 2007 et 2010. En moyenne, l'aide accordée à un locataire s'élève, en 2010, à 226 € pour l'APL, 189 € pour l'ALS et 293 € pour ALF.

L'actualisation annuelle des barèmes des aides personnelles au logement, avec une indexation, depuis 2008, des paramètres représentatifs de la dépense de logement sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) permet de répondre à l'objectif de stabilisation des taux d'efforts nets des ménages. Depuis 2008, l'IRL suit l'inflation, ce qui permet également de limiter les taux d'effort bruts (avant versement des aides personnelles) des différentes catégories de bénéficiaires : ainsi, un couple avec deux enfants, ayant des revenus équivalents à 1,5 SMIC et s'acquittant d'un loyer de 500 € en zone 2 bénéficie d'une aide de 165 €. En prenant comme hypothèse un montant forfaitaire de charges de 120 € par mois, ce ménage aurait un taux d'effort brut égal à 39%. Après versement des aides personnelles, son taux d'effort est réduit à 28,2%.

D'un point de vue budgétaire, les efforts de l'Etat et des régimes sociaux qui ont atteint 15,9 milliards d'euros de prestations pour 2010, sont donc directement dépendants de la situation économique des ménages concernés à laquelle les aides s'adaptent de manière permanente.

Des efforts sont également déployés pour faciliter l'accès à l'aide et signaler les changements de situation affectant la situation financière du ménage.

A ce titre, l'Etat a apporté 8,8 millions d'euros en 2010 au soutien financier d'associations chargées pour son compte de veiller à la bonne information du public dans le domaine du logement et d'apporter leur contribution aux partenaires sociaux, collectivités territoriales, associations et organismes professionnels pour des interventions dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement (PDALPD), des commissions de prévention des expulsions. L'Etat participe également au soutien financier d'un réseau constitué d'une trentaine d'associations et fédérations œuvrant pour le droit au logement, associations de locataires, associations des gens du voyage.

Les caisses chargées d'assurer le paiement des aides (CAF et CMSA) sont par ailleurs chargées de mettre en œuvre des mesures de simplification destinées à faciliter la demande d'aide au logement ou le signalement des changements de situation en réduisant les démarches susceptibles de constituer un frein à celles-ci.

1.2 Prévenir les facteurs d'exclusion et d'inégalités

A. La lutte contre l'habitat indigne

La lutte contre l'habitat indigne fait partie des priorités d'action de l'État en matière de politique du logement. Elle a été affirmée comme telle dans le cadre du Chantier national 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri et mal logées et de la stratégie de refondation de la politique de l'hébergement et du logement adapté présentée le 10 novembre 2009 par le secrétaire d'État au logement et à l'urbanisme. Cette lutte se traduit par des mesures à la fois incitatives (pour encourager la réhabilitation des logements), coercitives (via des arrêtés de police du maire ou du préfet imposant aux propriétaires des obligations de travaux) et répressives (pour sanctionner les « marchands de sommeil »).

L'État a par ailleurs lancé en décembre 2009 un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés⁴⁸, porté par l'ANRU, qui permettra de traiter de façon plus large, pour la première fois à l'échelle urbaine, des quartiers à forte concentration d'habitat indigne (25 projets ont été sélectionnés et 15 quartiers bénéficient d'un accompagnement en ingénierie).

Cette politique s'appuie sur la mobilisation d'un réseau d'acteurs très divers au niveau national et local (Etat, collectivités territoriales, ANAH, ANRU, associations) autour du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, intégré au sein de la délégation pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL).

Une attention particulière a été apportée au renforcement du pilotage et de l'observation.

Des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) ont été mis en place dans la quasi-totalité des départements métropolitains et ultramarins. Ils regroupent l'ensemble des services concernés (logement, cohésion sociale, santé, justice, caisse d'allocations familiales et caisse de mutualité sociale agricole, le conseil général, et au cas par cas des services de police et de gendarmerie). Les PDLHI ont un rôle essentiel à jouer en favorisant le repérage des situations et leur traitement (prise et suivi des arrêtés, organisation de l'exécution d'office des arrêtés dès défaillance des propriétaires, tant pour les travaux que pour l'hébergement provisoire ou le relogement définitif); l'accompagnement des occupants; le renforcement des partenariats (avec les Parquets pour les infractions identifiées, avec les commissions DALO).

Il revient à ces pôles de coordonner et de renforcer les mesures coercitives mais aussi d'apporter une assistance aux petites communes souvent peu dotées en moyens d'action et de constituer un réseau local d'experts de la lutte contre l'habitat indigne.

De plus, un système d'information au service des observatoires départementaux de l'habitat indigne est déployé depuis 2011. Grâce à cet outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne et non décent, les logements reconnus comme indignes sont identifiés, et les procédures sont suivies de façon beaucoup plus méthodique.

S'agissant du volet législatif, la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, va conférer de nouveaux moyens juridiques à la lutte contre l'habitat indigne dans ces départements et régions dont les situations sont préoccupantes⁴⁹. Ces dispositions sont de nature à faciliter les opérations de résorption de l'habitat insalubre et vont permettre de soustraire les habitants aux risques naturels qu'ils encourent dans certaines zones bâties.

Enfin, le recours plus large à des fonds européens devrait permettre d'amplifier les efforts pour éradiquer l'habitat indigne.

Ainsi, les modifications apportées au règlement du FEDER et la circulaire de la DATAR du 16 mars 2011 qui en précise les dispositions ouvrent de nouvelles perspectives notamment

⁴⁸ Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁴⁹ Le rapport du député-maire de Fort de France, Serge Letchimy, dénombreait 50.000 logements insalubres abritant plus de 150.000 personnes en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à la Réunion.

pour la réhabilitation de quartiers dégradés afin de créer un parc de logement destiné à l'hébergement ou au relogement de ménages en sortie d'habitat indigne.

B. La prévention des expulsions locatives

Les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) sont désormais créées dans tous les départements. Après les réunions d'installation et de définition de leur fonctionnement, un nombre croissant de CCAPEX a rédigé le règlement intérieur et à ce jour examine des dossiers dits complexes. A la fin du mois de septembre 2011, près de 80 CCAPEX se sont réunies, soit pour leur installation et la rédaction de leur règlement intérieur, soit pour l'examen des dossiers. L'enjeu à ce stade est de bien définir avec l'ensemble des partenaires les dossiers dits complexes qui relèvent de l'examen de la CCAPEX.

Les CCAPEX doivent également veiller à ce que toutes les aides soient mobilisées pour aider les ménages à rester dans leur logement, ou pour coordonner la recherche d'un logement lorsqu'il y a un déséquilibre structurel entre les revenus et le loyer.

C. La mise en œuvre effective du droit au logement opposable

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (DALO) modifie le cadre de mise en œuvre du droit au logement en le faisant passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats.

Afin d'évaluer la mise en œuvre de ce droit, la loi a prévu, d'une part, la création d'un comité de suivi qui a déjà présenté quatre rapports et, d'autre part, l'obligation pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE) de remettre un rapport au Président de la République et au Parlement avant le 1^{er} octobre 2010.

Selon ces évaluations, la mise en œuvre du DALO a permis de reloger de nombreux ménages qui étaient en situation d'échec.

L'évolution de l'indicateur du tableau de bord concernant l'accès et le maintien dans le logement met aussi en évidence que la part des personnes relogées, parmi celles désignées prioritaires par les commissions DALO et n'ayant pas refusé l'offre, a fortement progressé entre 2008 et 2010.

L'application du DALO a également fait évoluer les pratiques des acteurs publics ou privés et suscité des avancées considérables dans le traitement des urgences sociales.

En revanche, le DALO ne permet pas encore de répondre à tous les besoins exprimés dans les zones où la tension entre la demande et l'offre de logements est la plus forte, notamment en Ile-de-France.

S'agissant de l'activité des commissions de médiation, 65 498 recours ont été déposés en 2010, soit une moyenne mensuelle de 5 458 recours. La moyenne mensuelle en 2008 était de 5 070 recours et celle de 2009 de 6 615 recours.

La répartition est globalement stable entre les régions depuis la mise en place des commissions de médiation : près de 90% des recours sont concentrés dans 6 régions depuis 2008.

La part de l'Île-de-France diminue légèrement en 2010 (61% des dépôts) au profit de la région Provence Alpes Côte d'Azur qui passe de 8,3% en 2008 à 12,3% en 2010.

En 2010, le taux de décisions favorables est en baisse, 37,4% (42,4% sur les années 2008 à 2010) ; le taux de décisions de rejet est en augmentation, 52,4% (48,2% sur les années 2008 à 2010).

Le rythme des relogements, intensifié en 2009, a connu encore une forte augmentation en 2010 :

- concernant les recours logement, le rapport entre le nombre de ménages relogés en 2010 et le nombre de décisions favorables et sans objet prises pendant la même période auxquelles on retire les refus des ménages est de 76,6%. En 2010, 16 543 ménages ont été relogés via les effets directs ou indirects du DALO (près de 35 000 depuis le 1^{er} janvier 2008) ;
- concernant les recours hébergement, le rapport entre le nombre de ménages accueillis en 2010 et le nombre de décisions favorables, de réorientation et sans objet prises pendant la même période auxquelles on retire les refus des ménages est de 46,7%. En 2010, 1 905 ménages ont été hébergés ou logés temporairement via les effets directs ou indirects du DALO (3 816 depuis le 1^{er} janvier 2008).

Le Gouvernement a pris récemment de nouvelles mesures de nature à renforcer l'effectivité de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), notamment :

- la reconquête du contingent préfectoral dans les départements où cela se justifie. Le constat d'une insuffisante mobilisation du contingent préfectoral, par le biais duquel les bénéficiaires du DALO doivent être principalement relogés, et l'existence d'une marge de progression qui permettrait de dégager des possibilités d'attributions au profit des personnes prioritaires, a conduit à l'adoption de dispositions visant à améliorer les conditions d'utilisation de ce contingent. Le décret n°2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable renforce l'obligation de signalement des libérations de logements existants et des mises en service ;
- la mobilisation du 1% logement : la loi du 25 mars 2009 instaure une obligation de relogement des salariés et des demandeurs d'emploi reconnus prioritaires par les commissions de médiation, à hauteur du quart des attributions effectuées sur le contingent des associés collecteurs. Des accords locaux ont permis de préciser les conditions d'application du dispositif dans certains départements et en Île-de-France. Des mesures sont à l'étude pour optimiser ce dispositif.

Des crédits permettant à l'Etat de financer des actions d'accompagnement social facilitant l'accès au logement ou le maintien dans le logement des personnes en difficultés, dont les bénéficiaires du DALO, ont été mis en place dans le prolongement du plan de relance. Ces crédits ont été reconduits en 2011.

Par ailleurs, il a été demandé aux préfets de réviser à la hausse les objectifs des accords collectifs intercommunaux ou départementaux d'attribution et de relancer les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, à l'occasion de l'intégration des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile.

Enfin, le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) a été créé par l'article 60 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

Ce fonds est destiné à financer les actions d'accompagnement social en direction des ménages reconnus prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence au titre du droit au logement opposable. Il finance également des actions de gestion locative adaptée de logements attribués à ces mêmes personnes en vue notamment de développer la pratique des baux glissants⁵⁰.

Ce fonds est financé par le produit des astreintes que l'État est condamné à verser en cas d'inexécution dans les délais réglementaires des décisions des commissions de médiation reconnaissant le caractère prioritaire et la nécessité de loger en urgence les demandeurs, produit actuellement versé au fonds d'aménagement urbain (FAU).

La gestion du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement a été confiée à un comité qui opérera une répartition objective des moyens vers les territoires pour lesquels les difficultés de logement et les retards apportés au relogement des ménages bénéficiant du DALO sont les plus marqués.

1.3 La refondation de la politique de l'hébergement et l'humanisation des centres d'hébergement

A. La refondation de la politique d'hébergement

Le 9 novembre 2009, le Gouvernement a engagé une refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement dont l'un des grands objectifs est de parvenir à une meilleure adaptation du dispositif d'hébergement aux besoins des personnes et d'orienter ce dispositif selon le principe du « logement d'abord ».

La stratégie nationale de prise en charge des personnes pour 2009-2012 vise à l'organisation d'un véritable « service public de l'hébergement et de l'accès au logement », basée sur trois principes fondamentaux : la continuité de la prise en charge des personnes, l'égalité face au service rendu et l'adaptabilité des prestations aux besoins des personnes.

Dans le cadre de cette stratégie, de nouveaux outils ont été conçus en 2010 et se déploieront jusqu'en 2013.

Afin d'améliorer l'accueil, l'évaluation, l'orientation et la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être ainsi que de veiller à la continuité des parcours d'insertion ont été

⁵⁰ Prévus à l'article L. 442-8-3 du code de la construction et de l'habitat.

créés, depuis septembre 2010, dans chaque département, des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO).

Outil structurant de la refondation, cette « plateforme unique » sera accessible à toute personne sans-abri ou risquant de l'être. Elle offrira un accueil, une première évaluation de la situation des personnes, une mise à l'abri s'il y a besoin, et une orientation vers la solution la plus adaptée. Elle devra garantir la continuité du parcours de la personne en évitant les ruptures de prise en charge et la proposition de parcours individualisés.

Les SIAO vont avoir un rôle d'observation pour mieux adapter dans le temps l'offre aux besoins, car les publics évoluent.

La planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans abri, engagée en décembre 2009, s'est traduite par l'élaboration en 2010 des plans départementaux pour l'accueil, l'hébergement et l'insertion des personnes sans abri ou mal logées (PDAHI) en concertation avec les acteurs locaux.

Faire du « logement d'abord » la règle conduit à développer des solutions de logement avec accompagnement.

Il s'agit d'innover pour proposer un ensemble de services, personnalisables en fonction des besoins, pour aider chacun non seulement à accéder à un logement, mais encore à y rester.

En 2010, 12 M€ ont été dédiés au financement de mesures individuelles d'accompagnement vers et dans le logement.

Il s'agit également de promouvoir des solutions de logement dans le parc ordinaire mais aussi sous des formes adaptées. C'est pourquoi a été lancée une politique vigoureuse de création de places de maisons relais/pensions de familles (objectifs : 15 000 places en 2012) ou de captation d'une offre de logements temporaires dans le cadre de l'intermédiation locative (1 600 logements privés déjà captés dans le cadre du dispositif SOLIBAIL au profit des associations ayant permis de loger 3 000 personnes), nouveaux outils permettant la transition de l'hébergement vers le logement.

Le processus de refondation est aujourd'hui largement engagé. Il représente un profond changement tant dans la manière d'aborder la question de la prise en charge des personnes sans abri ou mal logées, que dans les pratiques professionnelles pour l'ensemble des acteurs.

Pour appuyer les acteurs dans cette démarche, il a été décidé de concevoir et de mettre en œuvre un plan d'accompagnement autour de 3 axes :

1. développer une culture commune du logement d'abord ;
2. consolider les outils de la refondation dans le cadre d'une approche intégrée ;
3. soutenir les acteurs et développer l'évaluation.

B. L'humanisation des centres d'hébergement

La rénovation en profondeur du parc d'hébergement comme garantie d'une offre respectant la dignité, l'intimité et la sécurité des personnes accueillies était une des mesures préconisées par le député Etienne Pinte dans son rapport remis au Gouvernement en janvier 2008. 50 M€ avaient été prévus en 2008 pour mettre en œuvre ce programme.

Le Plan de relance de l'économie a permis un développement considérable en dégageant une enveloppe de crédits de 80 millions d'euros supplémentaires pour 2009 et 2010 dont 60 M€ pour le programme d'humanisation.

De plus, des crédits de droit commun dédiés au logement ont été mobilisés pour des projets d'hébergement à hauteur de 66 M€ sur 3 ans (2008-2010) ainsi que des crédits de l'ANAH (49 M€ en 2009 et 2010).

Ainsi 355 projets de rénovation et 157 projets de reconstitution de capacité ont été financés depuis l'été 2008, représentant 15 348 places ou logements.

Les régions majoritairement bénéficiaires de ce programme sont l'Île-de-France, le Nord-Pas de Calais, la région PACA, Midi-Pyrénées, les Pays de la Loire.

Afin de garantir la bonne qualité des projets qui doivent allier intervention sur le bâti et amélioration du projet social, un accompagnement des gestionnaires a été mis en place, avec l'appui de l'ANAH et de la direction générale de la cohésion sociale : organisation de séminaires locaux, réalisation de guides méthodologiques, mission d'appui confiée à la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS).

Le programme de rénovation des centres d'hébergement se poursuit et constitue un élément structurant de la refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement.

L'ANAH s'est vu confier la compétence de la rénovation des centres d'hébergement.

A ce titre, elle a inscrit un volume de 20 M€ dans son budget 2011 pour poursuivre le programme d'humanisation. De même, les crédits d'aide à la pierre restent mobilisables pour de la création de capacités dans les zones où le marché de l'habitat est tendu. Afin d'aller vers une programmation pluriannuelle, un dispositif de recueil des projets repérés a été mis en place auprès des services déconcentrés.

4. Garantir l'effectivité des droits fondamentaux

La lutte contre les exclusions va au-delà de la lutte contre la pauvreté dans la mesure où elle ne vise pas seulement la garantie d'un niveau de vie et de conditions d'existence mais promeut l'accès à l'ensemble des droits fondamentaux.

Les échanges avec l'ensemble des parties prenantes dans le cadre de l'Année Européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont révélé que le socle de droits existant en France est suffisant mais qu'il convient d'en assurer l'effectivité.

Faire accéder l'ensemble des citoyens à tous les droits communs constitue un enjeu prioritaire qui suppose de repérer les obstacles à leur usage.

Cette politique est multidimensionnelle quant à ses domaines d'intervention mais elle cible les personnes confrontées à une situation où les privations matérielles et immatérielles se cumulent, diminuant leurs chances de s'insérer socialement. Elle est par nature transversale à l'ensemble de la stratégie Gouvernementale et s'inscrit dans le cadre des actions conduites par les différents ministères.

4.1. Favoriser l'accès à l'éducation et à la formation

Favoriser l'accès à l'éducation et à la formation s'intègre dans l'objectif de réduction de la pauvreté et vise à offrir à tous les enfants des chances de réussite, d'insertion sociale et professionnelle.

Plusieurs mesures concourent à cet objectif :

La loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a fixé des objectifs ambitieux au système éducatif : assurer la maîtrise par l'ensemble des élèves des compétences et connaissances du socle commun, assurer à la totalité d'une classe d'âge la possession d'un diplôme de niveau V, conduire 80% d'une génération au niveau du baccalauréat et 50% à un diplôme de l'enseignement supérieur.

Il s'agit aussi, en cohérence avec la « Stratégie Europe 2020 » de faire baisser le taux d'échec scolaire (c'est-à-dire la sortie du système éducatif sans formation ni diplôme), dans un monde de plus en plus ouvert où la complexification croissante des tâches et des métiers rend indispensable l'élévation générale du niveau de formation. Or, si l'école a su relever le défi de la « massification » en amenant la majorité d'une classe d'âge jusqu'au baccalauréat (le taux d'accès devrait être pour la première fois supérieur à 70% (71,6%) en 2011 contre 25,9% en 1980), elle se trouve aujourd'hui confrontée à plusieurs défis majeurs résumés ainsi par le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative : « si l'école a réussi ces dernières décennies à s'ouvrir à tous, elle n'a pas réussi à assurer la réussite de chacun ». Les évaluations internationales comme le programme PISA (« Program for international student assessment ») montrent une situation de divergence croissante entre une élite scolaire (environ 10%) et une proportion importante d'élèves en difficultés (environ 20%). D'autres études comme celles menées par le CEREQ (Centre d'études et de recherches sur les qualifications) montrent que les jeunes qui risquent le décrochage scolaire, et donc la sortie du système éducatif sans diplôme ni qualification, sont plus souvent issus des catégories sociales défavorisées de la population. Élever le niveau général de formation et garantir l'égalité des chances en personnalisant les parcours sont les grands défis à relever.

Dans le cadre de la « Stratégie Europe 2020 », une action importante de lutte contre le décrochage scolaire est mise œuvre au plan interministériel afin de réduire ces sorties du système éducatif.

A. Faire réussir tous les élèves et lutter contre l'échec scolaire

a) A l'école primaire

Les conditions favorables à la réussite des élèves se mettent en place dès l'école maternelle puis à l'école élémentaire. La réforme de l'enseignement primaire, engagée à la rentrée scolaire 2008 et désormais bien installée, est le fondement de la réussite de tous les élèves.

A l'issue d'une première phase consacrée à la mise en œuvre organisationnelle de la réforme, axée sur l'évolution du temps scolaire et la mise en place des évaluations de CE1 et de CM2, il s'agit aujourd'hui de continuer à améliorer les acquis des élèves.

La priorité absolue donnée à la maîtrise des savoirs de base exigibles au terme de la scolarité primaire, la poursuite du déploiement du plan de prévention de l'illettrisme et le plan pour les sciences et technologie à l'école visent à réduire fortement le nombre des élèves entrant au collège en ayant des difficultés importantes de lecture et de calcul.

Les résultats des évaluations de CE1 de 2011 sont très encourageants puisque pour la première cohorte d'élèves ayant bénéficié de la réforme de l'École de 2008, elles montrent en français une hausse très forte (+ 5,4 points par rapport à 2009) du groupe des élèves ayant de bons acquis ou des acquis très solides et un début de baisse (- 1,6 point) du groupe des élèves les plus en difficulté. Les résultats des évaluations nationales de CM2 pour l'année 2011 montrent aussi de vrais progrès en mathématiques, le groupe des élèves ayant de bons acquis ou des acquis très solides ayant augmenté de 5 points par rapport à 2009 et celui des élèves les plus en difficulté ayant baissé de 5 points dans la même période.

L'ensemble des dispositifs de prévention de la difficulté scolaire doit apporter une réponse personnalisée aux besoins des élèves : différenciation pédagogique, aide personnalisée, stages de remise à niveau, accompagnement éducatif dans les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire. Ces dispositifs ainsi que les évaluations nationales en CE1 et CM2, qui aident à situer les acquis des élèves, permettent désormais une prise en charge plus directe des élèves en difficulté par les enseignants eux mêmes. Les réseaux d'aides spécialisés aux élèves en difficulté (RASED), constitués d'enseignants ayant une formation spécifique et de psychologues scolaires, leur apportent leur concours.

La formation linguistique des enfants non francophones, comme l'éventuel rattrapage scolaire nécessaire pour ceux qui n'ont pas été scolarisés dans leur pays d'origine, sont coordonnés dans chaque académie et département par les centres académiques pour la scolarisation des élèves nouvellement arrivés et des enfants du voyage (CASNAV) qui veillent également à la scolarisation des enfants du voyage et leur apportent les aides nécessaires le cas échéant.

b) Au collège

L'enseignement est organisé de manière à offrir à tous les élèves un parcours de formation qui concilie exigences communes pour tous et diversification des cheminements pour les atteindre avec, à chaque niveau, l'accompagnement nécessaire et des dispositifs d'aide.

L'accompagnement éducatif, proposé à tous les collégiens volontaires, à hauteur de deux heures par jour, quatre fois par semaine, a bénéficié à 33% des collégiens en 2010-2011 et à 42% de ceux des collèges des réseaux ambition réussite.

Une personnalisation accrue est proposée aux élèves qui souhaitent découvrir les formations et les métiers avec le déploiement d'une offre plus importante de dispositifs en alternance pour les élèves de quatrième, ainsi que l'expérimentation d'une troisième prépa-pro, en plus de l'offre en 3^{ème} à module de découverte professionnelle. Le dispositif unifié de

préapprentissage, dénommé « dispositif d'initiation aux métiers en alternance » permet à des élèves volontaires, âgés de 15 ans à la date d'entrée dans le dispositif, et avec l'accord de leurs parents, de découvrir des métiers, sous statut scolaire, par une formation alternée, soit en lycée professionnel, soit en centre de formation d'apprentis. A tout moment, l'élève peut retourner dans son établissement d'origine ou signer un contrat d'apprentissage s'il a 16 ans ou a accompli la scolarité de la classe de 3^{ème}.

Le traitement des difficultés passe aussi par les dispositifs relais. En 2010-2011, 308 classes et 142 ateliers ont accueilli temporairement des élèves en voie de déscolarisation et désocialisation, ayant bénéficié au préalable de toutes les possibilités prévues par les dispositifs d'aide et de soutien au collège, afin de les réintégrer dans un cursus de scolarisation ou formation. Un an après leur passage en dispositif-relais, plus des trois-quarts des élèves poursuivent une formation.

c) Au lycée

La rénovation des trois voies professionnelle, technologique et générale répond à la nécessité de conduire un maximum d'élèves à un niveau de formation et de qualification reconnu, conformément aux objectifs de la loi d'orientation n°2005-380 du 23 avril 2005. L'accompagnement personnalisé mis en place pour tous les élèves doit permettre de réduire l'échec scolaire grâce à une prise en charge plus individualisée des besoins de chacun.

B. Réussir l'éducation prioritaire

L'objectif central de l'éducation prioritaire, qui concerne près d'un élève sur cinq à la rentrée scolaire 2011, est l'acquisition par tous les élèves des connaissances et des compétences du socle commun, la réduction des écarts en matière de résultats scolaires, mais aussi le repérage des potentialités individuelles et le développement de l'excellence. Des moyens importants, de l'ordre de 10 à 15% plus élevés que dans les écoles hors éducation prioritaire, sont mobilisés : enseignants et assistants pédagogiques supplémentaires, mesures indemnitaires spécifiques, classes à effectifs allégés, crédits pédagogiques et fonds sociaux.

L'aide individualisée et les programmes personnalisés de réussite éducative sont proposés à une plus forte proportion d'élèves en éducation prioritaire et ils sont aussi plus nombreux au cours moyen à bénéficier des stages de remise à niveau. De plus, dans le cadre du volet éducation de la politique de la ville, ils peuvent bénéficier depuis la rentrée scolaire 2008 de l'accompagnement éducatif dans les écoles élémentaires. Ce dispositif vise à combler les écarts constatés concernant l'aide aux leçons et les pratiques artistiques, culturelles et sportives entre les enfants des quartiers de la politique de la ville et les autres. 165 000 élèves de ces écoles, soit 31,3% des effectifs concernés, en ont bénéficié en 2010-2011.

Le bilan national des réseaux « ambition réussite » (RAR) conduit en 2010 a montré une légère réduction des écarts des résultats des élèves scolarisés dans les écoles RAR par rapport à ceux des élèves scolarisés en dehors de l'éducation prioritaire. Une amélioration des proportions d'élèves maîtrisant les compétences de base en français et en mathématiques en fin de CM2 dans ces écoles est également constatée : entre 2008 et 2010, l'écart par rapport aux élèves hors éducation prioritaire a diminué de 18,5 à 14,4 points en

français et de 17,3 à 12,4 points en mathématiques. Le retard à l'entrée en 6^{ème} concerne encore 24,6% des élèves en RAR en 2010 mais cette proportion s'élevait à 31,5% en 2007.

L'élargissement au premier degré, à la rentrée 2011, du programme « CLAIR » qui devient programme « ECLAIR » (écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) vient renforcer les dispositifs au service de la réussite scolaire des élèves en zones difficiles.

C. Prévenir l'absentéisme des élèves et réduire le décrochage scolaire

La prévention de l'absentéisme est nécessaire pour éviter des ruptures scolaires, marqueurs d'inégalités sociales dans la réussite scolaire et la poursuite d'études. Chaque établissement doit réduire de manière significative le nombre d'élèves absentéistes par un repérage et une prise en charge rapide mobilisant les parents, les membres de l'équipe éducative et les partenaires locaux. Les mesures mises en place dans le cadre de la loi n°2010-1127 du 28 septembre 2010 contribuent à la responsabilisation des parents des élèves absentéistes.

Tous les jeunes doivent pouvoir accéder, au cours de leur formation initiale, à une certification destinée à faciliter leur insertion professionnelle. C'est pourquoi la lutte contre le décrochage scolaire va être renforcée avec la mise en place des plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs. Ces plates-formes bénéficient de l'appui d'un système interministériel d'échange d'informations (SIEI) permettant de mieux repérer les jeunes de 16 ans et plus, qu'ils décrochent en collège, en lycée, en apprentissage ou en lycée agricole. Elles regroupent tous les acteurs (établissements scolaires, centres de formation d'apprentis, missions locales pour l'emploi, collectivités territoriales). Elles ont comme public prioritaire, mais non exclusif, les 16-18 ans et doivent permettre une prise en charge rapide et adaptée des décrocheurs en leur proposant des solutions de formation et d'insertion. Pour l'éducation nationale, entre juin 2010 et mars 2011, 254 000 jeunes répondant à ces critères ont été identifiés : 266 743 étaient sortants dont 12 500 avaient déjà un CAP ou un BEP. Sur ces 254 000, 72 000 sont suivis par le réseau des missions locales. Au total, ce sont près de 180 000 jeunes sans diplôme pour lesquels des actions d'accompagnement doivent se mettre en place.

D. Soutenir et accompagner les élèves et leur famille

a) Favoriser l'accompagnement social des élèves

Assurer l'égalité des chances de réussite scolaire nécessite un accompagnement spécifique des élèves qui rencontrent des difficultés, notamment d'ordre social. Les assistants et conseillers techniques de service social, au nombre de 2 580 en janvier 2011, interviennent dans les établissements scolaires du second degré. Ils assurent l'accompagnement social des élèves afin de leur apporter l'aide et le soutien répondant aux difficultés rencontrées.

Le service social en faveur des élèves est un acteur essentiel de la réduction des inégalités. Il participe à la mise en œuvre de l'ensemble de la politique sociale, évalue les situations à partir d'éléments recueillis auprès des élèves, de leur famille et de l'environnement. Il oriente sur les différents dispositifs et partenaires, conseille sur l'accès aux droits, assure la continuité des prises en charge des élèves en difficulté.

Il participe également à :

- la lutte contre l'absentéisme et les sorties prématurées du système scolaire ;
- l'orientation et le suivi des élèves devant bénéficier d'une éducation spéciale ou d'une orientation spécifique ;
- la protection de l'enfance et des mineurs en danger ou susceptibles de l'être ;
- l'éducation à la santé, la citoyenneté et la responsabilité ;
- au renforcement des liens entre l'Ecole et les parents.

b) Aider financièrement les familles

Les bourses de collège et de lycée sont une aide destinée aux familles les plus défavorisées pour leur permettre d'assurer les frais de scolarité de leurs enfants. Elles sont attribuées en fonction des ressources et des charges des familles.

En 2010-2011, 28,23% des collégiens, 19,27% des lycéens de la voie générale et technologique et 34,05% des lycéens professionnels de l'enseignement public ont bénéficié d'une bourse.

Des bourses au mérite, dont le montant annuel est de 800€, peuvent venir compléter l'attribution d'une bourse de lycée afin d'aider des élèves boursiers méritants à poursuivre leur scolarité jusqu'au baccalauréat en leur offrant les moyens d'une ouverture culturelle, sociale et professionnelle. Au plan national, un tiers au moins des bourses au mérite est attribuée aux élèves issus des établissements en éducation prioritaire.

En 2010-2011, 79 573 élèves ont bénéficié d'une bourse au mérite.

Les fonds sociaux attribués aux collèges et lycées sont destinés à faire face à des situations difficiles que peuvent connaître certains élèves ou leur famille pour assurer les dépenses de scolarité ou de vie scolaire. Ils permettent qu'aucun élève ne puisse être exclu d'une activité scolaire parce que ses parents ne pourraient pas être en mesure de la financer.

Il s'agit d'aides exceptionnelles financières ou en nature (par exemple, aide à l'acquisition de certains matériels professionnels ou aides aux sorties scolaires). Un fonds social pour les cantines facilite l'accès à la restauration scolaire de collégiens ou de lycéens et aide, dans certains cas particuliers, les familles à régler les frais de restauration de leurs enfants.

Ces fonds sont attribués par le chef d'établissement à l'issue d'une commission.

Des aides financières supplémentaires peuvent par ailleurs être octroyées par des services sociaux, organismes publiques ou privés destinées aux familles en difficultés sociales, à la demande de l'assistant de service social.

Une information et une attention toute particulière sont apportées aux familles en difficultés qui ne recourent pas à ces aides financières par manque d'informations ou crainte de stigmatisation, afin de leur permettre d'accéder aux droits sociaux.

E. Améliorer le dialogue entre l'institution scolaire et les parents

La qualité du dialogue entre l'Ecole et les parents est indispensable pour contribuer à la réussite scolaire de l'enfant, en particulier avec les parents les plus éloignés de la culture

scolaire. Les familles doivent en effet être mieux accompagnées pour suivre la scolarité de leurs enfants.

Le règlement intérieur constitue un support essentiel pour instaurer un véritable dialogue avec les familles dans un esprit de coéducation. Les informations qu'il apporte sur le fonctionnement de l'établissement, sur l'organisation des contacts avec l'équipe enseignante et éducative ainsi que le calendrier des rencontres entre parents et enseignants sont précieuses. De même, le projet d'établissement précise les moyens qui sont mis en œuvre pour assurer la réussite de tous les élèves et associe les parents à cet objectif.

Une brochure relative aux modalités d'exercice de l'autorité parentale a été élaborée en concertation avec la médiatrice de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur. Elle a pour objectif de mieux informer les parents séparés ou divorcés sur les droits et devoirs.

Le dispositif « Mallette des parents » en sixième proposée dans 1300 collèges, soit un quart environ des collèges, en 2010-2011, reconduite en 2011-2012, s'inscrit dans la complémentarité des dispositifs de soutien à la parentalité.

La « mallette des parents » constitue un levier permettant d'accompagner les parents, membres de la communauté éducative, dans leur rôle et de soutenir leur implication, en rendant plus compréhensibles le sens et les enjeux de la scolarité, le fonctionnement de l'institution scolaire et ses attentes à leur égard. Il permet de nouer et de renforcer les liens avec les parents, en trouvant des modes de communication et des supports pédagogiques adaptés, qui s'adressent notamment aux familles les plus éloignées du système éducatif.

Une expérimentation est en cours dans une académie pour les parents d'élèves de 3^{ème} sur les questions d'orientation et une nouvelle expérimentation est à l'étude pour les élèves du primaire.

D'autres dispositifs visent également à soutenir et accompagner les parents. Certains sont généralistes et s'adressent à tous les parents, tels que les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) et les contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS). D'autres sont plus ciblés tels que l'opération « Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration » qui entre dans sa quatrième année d'existence et soutient des actions destinées aux parents d'élèves d'origine étrangère en leur proposant des formations linguistiques, un dialogue autour des valeurs de la République, une meilleure connaissance de l'institution scolaire et du rôle attendu des parents.

Les actions éducatives familiales mises en œuvre par l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme sont plus particulièrement destinées aux parents d'élèves en situation d'illettrisme.

Des actions de co-formations telles que les universités populaires de parents visent à partager les savoirs et représentations mutuelles parents/professionnels dans une dynamique de coéducation. Un partenariat avec l'association ATD Quart-Monde est mis en place pour donner toutes leurs chances aux élèves en situation de pauvreté.

F. Poursuivre le partenariat dans le cadre de la politique de la ville

Afin d'améliorer la réussite de tous les élèves et les conditions de scolarité, de même que la mixité scolaire, l'éducation nationale contribue à la politique de la ville dans le cadre des mesures définies par le comité interministériel des villes du 18 février 2011.

Le développement des internats d'excellence se poursuit avec l'ouverture de treize nouveaux internats à la rentrée 2011 et l'augmentation du nombre de places labellisées dans les internats existants. L'offre de places, internats d'excellence et places labellisées confondues, a ainsi fortement progressé : 1 800 à la rentrée 2008, 2 900 à la rentrée 2009, 6 300 à la rentrée 2010. Elle est portée à 10 300 places à la rentrée 2011, dont 75% de places labellisées, et devrait être d'environ 16 200 places à la rentrée 2012, dont 66% de places labellisées. L'objectif de 20 000 places devrait être dépassé à la rentrée 2013.

Cette offre couvre tout le territoire, départements d'outre-mer compris, et plusieurs académies ont revu le maillage territorial de cette offre pour répondre au mieux aux besoins.

Les « cordées de la réussite » visent à favoriser l'ambition scolaire de jeunes qui n'envisagent pas de poursuivre leurs études en raison de leur origine sociale ou territoriale. Les 300 cordées labellisées sont davantage ciblées sur les jeunes issus des quartiers de la politique de la ville et/ou de l'éducation prioritaire.

G. Développer « l'École ouverte » dans les zones rurales et en éducation prioritaire

L'opération interministérielle « École ouverte » permet aux collèges et lycées publics volontaires, situés dans des zones socialement défavorisées, d'accueillir pendant les vacances scolaires ou certains mercredis et samedis des jeunes qui ne partent pas en vacances. Des activités éducatives diversifiées leur sont proposées dans le domaine scolaire, culturel, sportif et de loisirs.

L'objectif est d'augmenter le taux de participation des établissements relevant de la politique de la ville et/ou de l'éducation prioritaire et ceux situés dans les zones rurales. En 2011, 704 établissements du second degré (88% de collèges, 5% de lycées généraux et technologiques et 7% de lycées professionnels) ont prévu de s'engager dans l'opération, dont 178 collèges « ECLAIR », et près de 178 000 élèves devraient participer à l'opération pour 2 736 semaines d'ouverture. Les activités scolaires représentent 40% des actions et 25% d'entre-elles sont de nature culturelle.

H. Prévenir l'illettrisme

L'illettrisme touche 3,1 millions de personnes en âge de travailler, soit 9% de la population des 18-65 ans. Près de 6 personnes sur 10 concernées par ce phénomène, soit 1,8 million de personnes, occupent un emploi. 15% des demandeurs d'emploi sont confrontés à l'illettrisme. Dans les départements d'outre-mer cette proportion peut varier jusqu'au double, puisque 21% de la population de La Réunion et 14% de la population de la Martinique sont en situation d'illettrisme.

Cette situation suscite une forte mobilisation des pouvoirs publics, des collectivités territoriales et des acteurs privés.

Pour mieux mesurer le phénomène et guider dans son action les pouvoirs publics, l'Etat a créé en 2000 un groupement d'intérêt public, l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), qui fédère et optimise les moyens mobilisés par l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et la société civile dans la lutte contre l'illettrisme. L'ANLCI fonde ses interventions sur un cadre national de référence, point d'ancrage d'une politique nationale, transversale, cohérente et partagée. Ce cadre présente les principes directeurs de cette politique, les champs d'intervention et le rôle des différents acteurs. Ces interventions s'appuient sur les données issues de l'enquête de l'INSEE Information et vie quotidienne (IVQ) qui permet à travers l'évaluation des compétences des adultes d'appréhender la maîtrise des fondamentaux, à savoir la lecture, l'écriture et le calcul. Une première enquête a été réalisée en 2004-2005. La nouvelle enquête conduite en 2011 répond à des demandes fortes émises par les instances locales chargées de la formation professionnelle et de la lutte contre l'illettrisme (Préfecture, Conseil régional, la Direction du Travail et de la Formation Professionnelle, etc.) et relayées par l'ANLCI.

Pour prévenir l'illettrisme dès le plus jeune âge, le ministère de l'Education nationale agit à la fois dans le cadre de la réforme de l'école primaire, engagée en 2008 et destinée à favoriser l'acquisition des savoirs fondamentaux mais aussi au travers d'un plan de prévention de l'illettrisme, lancé en mars 2010.

Pôle emploi a un rôle majeur à jouer pour développer les réponses à apporter aux demandeurs d'emploi en situation d'illettrisme. Le ministère chargé de l'emploi a lancé un large plan de formation des conseillers de Pôle emploi au repérage de ces situations de façon à guider les demandeurs d'emploi vers des formations adéquates.

Les régions et le Service public de l'emploi ont signé près de 20 conventions régionales déclinant des actions de formation à destination des personnes en situation d'illettrisme et notamment des demandeurs d'emploi.

Cette mobilisation est aussi l'affaire des partenaires sociaux et des entreprises. Ainsi, les efforts conjugués du Gouvernement et des partenaires sociaux ont permis de mobiliser 186 M€ en 2011 pour lutter contre l'illettrisme dans le domaine de l'emploi.

Le Conseil interministériel pour l'outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009, présidé par le Président de la République, organisé suite aux Etats généraux de l'outre-mer, s'est fixé comme objectif de réduire de moitié en cinq ans l'écart entre le taux d'illettrisme constaté en outre-mer et celui de la métropole.

Entre novembre 2010 et juillet 2011, cinq plans pluriannuels d'actions de lutte contre l'illettrisme, sur la période 2010-2015, ont été élaborés à partir d'une très large concertation. Ces plans touchent tous les publics : les très jeunes enfants, les enfants et adolescents scolarisés ainsi que leurs parents, conformément aux deux axes du plan national pour prévenir l'illettrisme du ministère de l'Education Nationale de mars 2010, les demandeurs d'emploi mais également les salariés, les détenus.

Ces plans reposent sur trois axes et onze mesures opérationnelles :

- un état des lieux des dispositifs et actions existants (diagnostic territorial) ;
- un plan d'actions concertées de prévention élargi à l'ensemble des publics (9 mesures) ;

- une gouvernance forte, la conduite du plan de prévention étant confiée au sous-préfet à la cohésion sociale et à la jeunesse (mesure VII du CIOM).

4.2. Favoriser l'accès à la prévention et aux soins des personnes en situation de précarité

Malgré l'amélioration des conditions de vie et les progrès des prises en charge médicales, des disparités sociales significatives demeurent en matière de santé en France. L'accès aux soins constitue un des facteurs d'inégalités de santé notamment pour les personnes les plus fragilisées socialement.

Ainsi, le taux de renoncement aux soins pour raisons financières concerne encore 15% de la population métropolitaine⁵¹.

Différents dispositifs ont pour objectif d'améliorer l'accès aux soins des personnes en situation précaire, qu'il s'agisse de la couverture maladie, de dispositifs particuliers de prise en charge ou d'actions de prévention en direction des élèves et des étudiants.

A. L'accès à l'assurance maladie

Les régimes obligatoires de sécurité sociale couvrent la majeure partie de la dépense de santé (75,5% selon les comptes nationaux de la santé pour l'année 2009).

Une part non négligeable demeure toutefois à la charge des assurés, dont la plupart souscrivent un contrat d'assurance complémentaire ou adhèrent à une mutuelle. On estime, ainsi, qu'environ 94% de la population est couverte par une assurance complémentaire, y compris les titulaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc).

L'absence de couverture complémentaire est majoritairement liée à des considérations pécuniaires et pénalise les ménages ayant de faibles ressources dans leur accès aux soins, la diffusion de la couverture complémentaire santé représente donc un enjeu important pour maintenir l'accès aux soins des personnes les plus pauvres.

La généralisation de la couverture maladie de base, par la loi du 27 juillet 1999, a considérablement amélioré l'accès aux soins des populations démunies.

Au 31 décembre 2010, 2 315 127 personnes⁵² (assurés et ayants-droit) étaient bénéficiaires de la CMU de base, soit une progression de + 13,3% depuis fin décembre 2009. Cette évolution trouve une explication dans la mise en application de la nouvelle condition d'attribution des droits de base, début 2009, réduisant de 4 ans à 1 an la période de maintien de droits.

La couverture maladie de base est complétée par la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc), qui confère une protection complémentaire, complète et gratuite, sous condition de ressources et de résidence. Les bénéficiaires de cette couverture voient

⁵¹ Enquête « Santé protection sociale » de l'Institut de recherche et documentation de la santé – IRDES – en 2008

⁵² Rapport d'activité 2010 du fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie.

leurs soins pris en charge à 100%, sans possibilité de dépassement de la part des professionnels, et n'ont pas à consentir d'avance de frais (tiers payant). Il s'agit de garantir un haut niveau de protection complémentaire pour les personnes dont les revenus sont les plus faibles.

A ce titre, on peut noter une amélioration de l'accessibilité financière aux soins pour les ménages situés dans le 1^{er} décile de la distribution des revenus sur la période de 2006 à 2008, qui se manifestent notamment par une diminution du « reste à charge des ménages après remboursement des organismes complémentaires » de 271€ 0 260€.

Au 1er janvier 2011, le plafond est, en métropole, de 634 € par mois pour une personne seule.

Au 31 décembre 2010, les effectifs de la CMUc sont estimés à 4 319 165 bénéficiaires soit + 3,3% par rapport au mois de décembre 2009⁵³.

Les bénéficiaires du RSA socle affiliés à la CMU de base peuvent bénéficier de la CMUc sans examen de leurs ressources. Cet accès simplifié à la CMUc devrait favoriser un très faible taux de non recours. Ce taux se situe encore à un niveau élevé (28,9% fin juin 2010) bien qu'il ait diminué de 3,8 points en un an. Il est toutefois à relativiser du fait de la forte augmentation du nombre de bénéficiaires.

En complément du dispositif de CMUc, la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 a instauré, à compter du 1^{er} janvier 2005, une aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (ACS) permettant aux foyers disposant de ressources légèrement supérieures au plafond de la CMUC de bénéficier d'une déduction sur leur prime ou cotisation d'assurance complémentaire. En 2010, 632 785 personnes⁵⁴ se sont vues attribuer une attestation ACS.

Le montant de l'aide a été revalorisé à plusieurs reprises ; il varie en fonction de l'âge.

Au 1^{er} janvier 2010, il était de 100 € par an pour les personnes âgées de moins de 16 ans, de 200 € pour les personnes âgées de 16 à 59 ans, de 350 € pour celles de 50 à 59 ans et de 500 € à partir de 60 ans. Ces revalorisations des montants de l'aide ont permis d'améliorer l'impact de l'aide sur le coût d'une assurance complémentaire puisque le reste à charge sur le prix du contrat est en moyenne de 42% en 2010 alors qu'il était de 51% en 2009.

La progression du nombre des bénéficiaires de l'ACS, est soutenue, même si l'on demeure encore loin de la population cible potentielle (évaluée à 2,2 millions de personnes).

Les travaux conduits par le Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie ont confirmé que cette aide souffre d'un déficit de connaissance et sans doute de réticences de la part des bénéficiaires potentiels face à la difficulté des démarches à entreprendre.

La progression tant du nombre de bénéficiaires que du taux d'utilisation de l'attestation délivrée qui est passé de 50% en 2005 à 85% en 2010 témoigne d'une meilleure connaissance du dispositif grâce aux efforts de communication des différents partenaires, impulsés par le ministère chargé de la santé.

⁵³ Rapport précité.

⁵⁴ Rapport précité.

Le plafond de ressources de l'ACS a été relevé, au 1er janvier 2011, de + 20 à + 26% au dessus du plafond CMUc. Le nombre de foyers, dont les ressources se situent au niveau du seuil de pauvreté, qui va ainsi pouvoir bénéficier d'une aide pour acquérir une complémentaire santé, devrait connaître une sensible progression. Les études menées par le Fonds, ont en effet fait apparaître que près de 40% des rejets d'attribution de l'ACS, correspondaient à des personnes dont le niveau de ressources dépassait le plafond de moins de 10%.

Enfin, l'aide médicale de l'Etat (AME) a été créée en 1999 pour assurer la protection de la santé des personnes étrangères résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois mais ne remplissant pas la condition de régularité du séjour exigée pour l'admission à la couverture maladie universelle.

L'aide médicale de l'Etat dite « de droit commun », financée par l'Etat, est accordée pour une durée d'un an renouvelable, sous condition de ressources, avec un plafond identique à celui de la CMUc.

Une expérimentation est menée, depuis janvier 2011, dans certains centres d'examen de santé visant à proposer systématiquement aux bénéficiaires et à leurs ayants droit une visite de prévention. L'objectif est d'améliorer l'accès aux services de santé et de prévenir les complications liées au retard de prise en charge de pathologies chroniques ou infectieuses. Cette visite doit également permettre d'améliorer la connaissance de la santé des bénéficiaires pour proposer un contenu adapté à leurs besoins. L'évaluation de cette expérimentation, pilotée par le ministère chargé de la santé, devrait permettre d'apprécier l'opportunité d'une généralisation de la visite de prévention et de l'accompagnement en matière d'accès aux soins ainsi que d'adapter éventuellement le contenu de cette visite pour mieux répondre aux besoins des bénéficiaires de l'AME.

Par ailleurs, pour les *soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé*, que les hôpitaux prodiguent à des patients étrangers qui résident en France en situation irrégulière sans pouvoir bénéficier de l'AME, l'Etat verse une contribution forfaitaire à l'assurance maladie.

Des admissions pour soins hospitaliers ponctuels en France de personnes françaises ou étrangères qui ne résident pas en France sont également possibles par décision individuelle prise par le ministre compétent. Cette AME, dite "humanitaire", n'a pas le caractère d'un droit pour lesdites personnes. Ces prises en charge au titre de l'aide médicale de l'Etat ont un caractère très accessoire, et représentent chaque année moins d'une centaine d'admissions.

B. Les dispositifs particuliers d'accès aux soins

- a) *Le programme régional d'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS)*

La loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits du malade et à la qualité du système de santé, pose le principe selon lequel "le droit fondamental à la protection de la santé doit être mis en œuvre par tous les moyens disponibles au bénéfice de toute personne."

Il est précisé également qu'« aucune personne ne peut faire l'objet de discriminations dans l'accès à la prévention et aux soins.» (article L. 1110-3 du code de la santé publique).

L'organisation des soins ne cible pas un type de population particulier ; toute personne malade est prise en charge par le système de santé au titre de sa pathologie et de ses besoins spécifiques. Toutefois garantir l'accès aux services de droit commun aux personnes éloignées du système de soins implique de mettre en place un accompagnement voire d'adapter les dispositifs de prise en charge.

Pour s'assurer de l'effectivité de ce droit fondamental notamment dans les établissements de santé, il appartient aux agences régionales de santé (ARS) d'intégrer la dimension sociale dans l'analyse des problématiques du terrain pour prendre en compte de manière adaptée les besoins des personnes en situation de précarité.

La définition des objectifs et l'élaboration des plans stratégiques régionaux doivent systématiquement prendre en compte les groupes les plus vulnérables en raison de leur exposition à des déterminants spécifiques, y compris ceux liés à des spécificités géographiques.

Ainsi, dans le cadre du programme régional de santé, il appartient aux ARS d'élaborer un programme régional d'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS).

La finalité première des PRAPS est de favoriser l'accès des personnes les plus démunies au système de soins et de prévoir l'adaptation du système en fonction des besoins de cette population.

Ces mesures spécifiques peuvent concerner, en fonction des besoins identifiés :

- des actions de nature à garantir l'ouverture des droits à l'assurance maladie et à une assurance complémentaire santé ;
- l'adaptation de l'offre de soins afin d'inscrire les personnes dans la meilleure trajectoire de soins possible en fonction de leurs besoins et de leur environnement social ;
- un travail sur les problématiques d'admission au sein des services et établissements sociaux et médico-sociaux.

Elaboré pour la première fois en 1999, en application des dispositions de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998, le PRAPS a été confirmé par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. En mars 2011, un guide méthodologique a été proposé aux ARS pour les appuyer dans l'élaboration du PRAPS. Il définit le cadre commun et propose des repères méthodologiques. Il rappelle l'importance d'une bonne articulation des politiques et des dispositifs sanitaires et sociaux destinés aux publics les plus démunis.

b) Les dispositifs d'accompagnement ou de prise en charge adaptés aux besoins des personnes démunies

Différents dispositifs concourent à faciliter l'accès aux soins des personnes en situation de précarité.

- les permanences d'accès aux soins de santé

La loi d'orientation n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions prévoit la mise en place de permanences d'accès aux soins de santé (PASS).

Aujourd'hui, plus de 400 PASS sont implantées dans les établissements de santé et leur développement se poursuit. Une enquête effectuée en 2008 montre que les PASS se situent majoritairement dans des établissements publics de santé et préférentiellement de grande taille. Leur implantation s'est cependant diversifiée depuis 2003 (date de la précédente enquête).

Un guide des recommandations sur l'organisation des PASS établi par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins en 2008 définit les bonnes pratiques. Ces recommandations soulignent la nécessité de développer des partenariats à l'hôpital, ainsi qu'à l'extérieur de l'établissement (acteurs sociaux, association, médecine de ville, réseaux de santé...).

Des financements complémentaires ont été attribués pour la création de nouvelles permanences et la diversification de leurs implantations. En 2010, cela concerne 72 PASS. Certains de ces projets ont été développés dans des établissements de psychiatrie (41 projets) ; 17 projets l'ont été pour la prise en charge des soins dentaires des publics précaires et 14 projets à vocation régionale ont été mis en place pour le renforcement des moyens d'animation, de coordination et d'expertise des dispositifs existants.

Un groupe de travail est lancé en 2011 pour établir un référentiel permettant d'adapter les moyens de ces permanences à l'activité multidimensionnelle qui les caractérise.

- Les équipes mobiles psychiatrie précarité

Le plan « Psychiatrie et santé mentale » a prévu des financements pour accompagner les personnes défavorisées vers les soins psychiatriques et la circulaire du 23 novembre 2005 a défini le cadre d'action d'équipes mobiles psychiatrie précarité (EMPP).

Ces équipes ont pour particularité d'intervenir directement au plus près des lieux de vie des personnes défavorisées et des acteurs sociaux qui les accompagnent. Elles peuvent ainsi accompagner dans leur parcours de soins les personnes défavorisées, mais également former et conseiller les acteurs sociaux pour leur permettre de mieux appréhender les troubles psychiques ou des situations de détresse sociale des personnes qu'ils accompagnent.

On comptabilise, en 2010, près de 110 équipes réparties dans toutes les régions françaises. Ces équipes, comportent principalement des travailleurs sociaux, des psychologues et des infirmiers.

Le lancement des PASS psychiatriques fin 2009 a permis de compléter l'interface médicale des EMPP et mieux organiser la prise en charge sociale des personnes défavorisées au moment de leur entrée dans les soins psychiatriques. Les régions caractérisées par des indicateurs de précarité particulièrement élevés (Ile de France, Rhône-Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur, Nord Pas de Calais, Pays de Loire, Midi Pyrénées, Bretagne) ont mis en place de 4 à 8 équipes.

Faisant suite au rapport remis par Vincent Girard en novembre 2009 au ministre chargé de la santé relatif à la *santé des personnes sans chez-soi*, une expérimentation « un chez-soi d'abord » a été lancée en avril 2011 s'inspirant des réponses innovantes développées aux Etats-Unis et Canada. Celle-ci est engagée au bénéfice de personnes sans domicile présentant une ou des pathologies mentales sévères ; elle vise à permettre à ces personnes d'accéder à un logement et à des soins efficaces afin de développer leur autonomie et leur intégration dans la communauté. Trois établissements ont été agréés pour mener cette expérimentation : l'établissement public de santé mentale de Lille, l'association Habitat alternatif social de Marseille et le centre hospitalier Gérard Marchant de Toulouse auxquels un site parisien pourrait s'adjoindre en 2012.

- les appartements de coordination thérapeutique

La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale a permis de pérenniser le dispositif national des appartements de coordination thérapeutique (ACT) en mettant fin au statut expérimental en vigueur depuis 1994.

Leurs missions définies par le code de l'action sociale et des familles prévoient qu'ils "hébergent à titre temporaire des personnes en situation de fragilité psychologique et sociale et nécessitant des soins et un suivi médical, de manière à assurer le suivi et la coordination des soins, à garantir l'observance des traitements et à permettre un accompagnement psychologique et une aide à l'insertion". Ce dispositif permet d'apporter une réponse adaptée aux besoins des malades du SIDA, mais aussi de personnes atteintes de pathologies chroniques sévères (cancers, hépatites chroniques évolutives...) qui ne pouvaient en bénéficier initialement.

Le Plan pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes atteintes de maladie chronique (PQVMC) pour 2007-2011 prévoit de doubler le nombre de places d'ACT pour passer de 900 places à 1800 places à la fin du plan. Cette augmentation répond au souci d'élargir l'accès des ACT à l'ensemble des personnes atteintes de pathologies chroniques pour lesquelles un besoin est avéré. Ainsi, le nombre de places s'élevait à 1 386 fin 2010, (dernier bilan réalisé par la DGS ne tenant pas compte des mesures nouvelles 2010 notifiées en décembre 2010).

En 2011, des crédits ont été notifiés pour la création de 186 places dans le cadre du PQVMC.

De plus, le plan d'actions stratégiques 2010-2014 « Politique de santé pour les personnes placées sous main de justice » a permis la notification de crédits pour 48 places d'ACT adaptées à l'accueil des personnes sortant de prison ou placées sous main de justice.

- les lits halte soins santé

Les personnes sans domicile fixe ont de grandes difficultés à recevoir des soins à court ou à long terme et sont donc amenées à consulter de nombreuses fois à l'hôpital qui, au regard des pathologies qu'elles présentent et qui ne nécessitent pas une hospitalisation, ne peut leur proposer qu'une aide ponctuelle. Cette situation conduit le plus souvent à un renoncement aux soins pour des pathologies qui de bénignes deviennent graves, et nécessitent alors des hospitalisations lourdes de longue durée qui peuvent également être itératives, en l'absence de soins de suite efficaces.

Au regard de ce constat le Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) du 6 juillet 2004 a décidé de créer une nouvelle catégorie d'établissement médico-social intitulée « Lits halte soins santé » (LHSS) qui a pour objet de dispenser aux personnes sans domicile des soins médicaux et paramédicaux, qui leur seraient dispensés à domicile si elles en disposaient. L'objectif du CILE 2004 était de créer 100 lits par an, pendant 5 ans. Le CILE du 12 mai 2006, a porté la création de 100 lits par an à 200 lits, soit un total de 1 000 lits d'ici 2011, s'ajoutant aux 170 préexistants ; La loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a acté la création et le financement des structures dénommées lits halte soins santé (articles 33 et 35 de la loi). A ce jour les 1 771 lits ont été créés.

En 2006, dès la création des structures « lits halte soins santé » (LHSS), une étude a été réalisée afin de mieux connaître les publics accueillis et apprécier si cette nouvelle structure répondait bien aux besoins. Cette étude a mis en évidence que 35 à 40% des lits sont occupés de façon chronique par une population extrêmement marginale atteinte de pathologies chroniques (Korsakov, Alzheimer, schizophrénie, psychose, cancers évolués...) qu'aucune structure ne prend en charge parce que trop jeune et/ou trop désocialisée. Or, les LHSS ne sont ni prévus, ni équipés pour prendre en charge un tel public : en principe la durée prévisionnelle de séjour est de 2 mois pour des pathologies ponctuelles en relais à une hospitalisation.

C'est pour ces raisons qu'il a été décidé, en mars 2009, d'expérimenter pour une période de 3 ans un mode de prise en charge adaptée à ce type de public, qui ne peut plus espérer redevenir autonome et nécessite une prise en charge lourde, quotidienne et à vie, un personnel sanitaire et social conséquent et qualifié : les lits d'accueil médicalisé (LAM). Cette expérimentation se déroule au sein de trois établissements⁵⁵ agréés et fait l'objet d'une évaluation conduite par le CREDOC.

c) Les actions conduites dans le cadre de la politique de la ville

Les actions dans le domaine de la santé sont identifiées comme l'un des volets prioritaires des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs). L'intervention de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) dans ce domaine se concentre sur les Ateliers santé Ville (ASV), structures locales destinées à améliorer la cohérence et la pertinence des actions menées par les institutions, les associations et les professionnels de santé dans les quartiers de la politique de la ville.

15 nouveaux ASV ont été créés en 2010, portant à 263 le total de ces lieux de mobilisation et d'action (101 en 2006, 237 en 2008).

⁵⁵ Samu social de Paris, association Baptiste pour l'entraide et de la jeunesse de Lille, association Foyer Aubeois de Saint-Julien les Villas dans l'Aube

Le développement des ateliers s'est poursuivi en 2011 avec l'objectif de créer 300 ateliers. Les ASV sont financés à 51% par l'Acisé ; les autres principaux financeurs sont les communes et les groupements régionaux de santé publique. Les ARS devraient également soutenir le dispositif.

En 2010, un programme expérimental de formation des coordonnateurs ASV a été mis en place dans 4 régions de façon à structurer l'action des ASV autour d'un diagnostic des besoins, impliquant si possible les habitants, d'une programmation annuelle des actions et d'une mise en synergie des différents acteurs.

Afin de conforter ces démarches, des partenariats sont développés au niveau local avec les ARS afin que les habitants des quartiers bénéficient pleinement des actions conduites par les agences. Au niveau national, des partenariats ont été noués par l'Acisé avec l'Institut national du cancer (Inca) et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) afin, d'une part, de permettre aux ASV d'agir en relais auprès des populations en difficulté pour les campagnes de prévention et de dépistage du cancer et, d'autre part, de faire face aux besoins des populations vieillissantes dans les quartiers prioritaires.

C. Les actions de prévention santé en direction des jeunes, élèves et étudiants

La prévention en matière de santé en direction des jeunes joue un rôle important du point de vue du suivi et de la réussite scolaire et universitaire. C'est aussi un dispositif qui permet de toucher les jeunes en difficulté, d'opérer un repérage des problèmes auxquels ils se trouvent confrontés et de faciliter leur accès à la prévention et aux soins.

a) Promouvoir la santé des élèves

La loi a confié à l'éducation nationale une mission de suivi de la santé des élèves. Il s'agit à la fois de veiller à leur santé (bien-être physique, mental et social), de contribuer à leur réussite scolaire et de participer à la politique générale de santé publique.

L'action relative à la santé des élèves porte plus particulièrement sur les points suivants :

- repérage, dépistage, diagnostic pour une prévention précoce des troubles susceptibles d'entraver les apprentissages ;
- accueil des enfants atteints de maladies chroniques et porteurs de handicap ;
- facilitation de l'accès aux soins pour les élèves ;
- par ailleurs, une éducation aux comportements responsables est mise en œuvre, dans le cadre d'une démarche éducative en lien avec les enseignements tout au long de la scolarité ;
- le bilan de santé réalisé dans la 6^{ème} année de l'élève en présence des parents doit concerner de façon prioritaire l'ensemble des écoles du programme « écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » (ECLAIR) ;
- le plan de création d'emplois d'infirmiers(ères) scolaires mis en œuvre sur cinq ans, en application de la loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

Une mesure du bien-être des élèves est par ailleurs engagée, sur la base d'une enquête santé, pour disposer d'une approche globale de la qualité de vie perçue par les élèves eux-mêmes, dans son ensemble et sur leur vie scolaire.

b) Favoriser la prévention sanitaire pour les étudiants

La santé des étudiants constitue une dimension importante de l'intégration et de la réussite universitaires. Il convient donc d'assurer dans les meilleures conditions possibles le suivi sanitaire de la population étudiante, incluant une approche médico-psycho-sociale.

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur s'efforce d'apporter des réponses aux difficultés d'adaptation et de santé que les étudiants peuvent rencontrer au cours de leur scolarité. A cet effet, les services universitaires ou interuniversitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS) prennent une part de plus en plus active dans la réalisation de campagnes de prévention et d'éducation sanitaire portant sur le SIDA, les maladies sexuellement transmissibles, le tabagisme et autres toxicomanies, la contraception, dans la diffusion de l'information dans les domaines de la nutrition et de la diététique.

De plus, les SUMPPS conduisent des actions souvent intégrées à l'enseignement visant à favoriser l'adaptation des étudiants en situation de difficultés psychologiques et proposent des prestations, individuelles (consultations médico-psychologiques...) ou collectives, de prise en charge du stress, de l'anxiété et de l'isolement.

4.3. Garantir l'accès aux biens essentiels

Les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion se heurtent à un ensemble de difficultés et de privations matérielles et immatérielles. Or l'accessibilité à certains biens conditionne la réalisation d'une vie décente.

Ces biens et services considérés comme essentiels sont, outre un logement décent, l'eau, l'assainissement, l'énergie, mais également les moyens de paiement et de communication.

Dans le cadre de la démarche concertée pour un pacte de solidarité écologique, lancée en 2009 par le ministre en charge du développement durable, l'accès de tous, sur tous les territoires, aux services essentiels a été reconnu comme un axe déterminant de la cohésion sociale et territoriale.

a) Lutter contre la précarité énergétique

Dans les suites du Grenelle de l'environnement, la précarité énergétique s'est imposée comme un sujet de préoccupation majeur.

Environ 3,4 millions de ménages consacrent plus de 10% de leurs ressources à l'achat d'énergie pour leur logement. Ces situations ont des conséquences sociales, sanitaires et accentuent la dégradation des logements.

Pour lutter contre la précarité énergétique, les pouvoirs publics ont mis en place un certain nombre d'instruments à destination des ménages modestes afin, d'une part, d'aider au paiement des factures et éviter les coupures et, d'autre part, d'améliorer la qualité énergétique des logements en particulier des propriétaires occupants modestes.

A côté des aides directes aux ménages (aides à la cuve, fonds d'impayés gérés par les départements dans le cadre du FSL, aides extra-légales distribuées par les CCAS...) des tarifs dits sociaux ont été mis en place de façon à alléger les factures de gaz, d'électricité et des ménages les plus pauvres.

Des tarifications sociales ont été instituées, dès 2004 pour l'électricité (TPN : tarif de première nécessité), suivi en 2008 par le gaz (TSS : tarif spécial de solidarité) pour les foyers les plus démunis éligibles à la couverture maladie universelle complémentaire.

Au 1^{er} Janvier 2011, l'abattement du TPN, qui concerne 650 000 foyers, a été porté de 40 à 60% sur l'abonnement et sur les 1200 premiers kwh/annuels.

De même, en matière de gaz, le Gouvernement a annoncé en 2011 une hausse de 20% du TSS, concernant 300 000 ménages. Il a instauré également avec GDF Suez une prime à la casse pouvant aller jusqu'à 250 € pour le remplacement des chaudières anciennes.

La prévention des coupures d'énergie est également prévue par le code de l'action sociale et des familles⁵⁶ : « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour disposer dans son logement de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ». Cette aide est accordée par les fonds de solidarité pour le logement (FSL) depuis 2005. Par ailleurs, le principe d'une trêve hivernale est appliqué chaque année : du 1er novembre au 15 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du FSL.

Ce dispositif de tarification sociale a montré ses limites notamment en raison de l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz et de l'électricité qui a complexifié la situation des consommateurs et en particulier des plus pauvres.

Sur les 1,5 million de bénéficiaires potentiels de tarifs sociaux électricité, seuls 650.000 foyers y ont accès et le tarif de première nécessité pour le gaz n'est facturé qu'à 300.000 foyers sur 800.000 bénéficiaires potentiels.

Pour tenter de résoudre les problèmes de non recours, le ministère chargé de l'énergie prépare un décret visant à automatiser et faciliter l'application des tarifs sociaux sur les factures de gaz et d'électricité.

A côté de ces mesures, le Gouvernement, conscient de l'importance des enjeux posés par la précarité énergétique des français les plus modestes, a pris le 26 janvier 2010 un engagement national contre la précarité énergétique qui repose sur la mise en place d'un ensemble de mesures préventives destinées à améliorer cette situation :

⁵⁶ Article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles.

- la définition d'un cadre d'action dans la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 » ;
- la mise en place du programme « Habiter mieux » confié à l'ANAH en vertu duquel 300.000 propriétaires occupants en situation de précarité énergétique seront accompagnés pour améliorer la performance thermique de leur logement.

Par ailleurs, la dimension « précarité énergétique » est intégrée dans les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

En outre, l'aide de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), initiée en 2010, pour fournir aux 300 000 ménages les plus défavorisés des "kits d'économie d'énergie" est prolongée en 2011. L'Ademe a également ratifié, en janvier 2011, un accord avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour former 30 000 travailleurs sociaux aux économies d'énergie. Il s'agit de former les travailleurs sociaux à sensibiliser les ménages aux "éco-gestes" et à les accompagner dans leurs démarches de recherche de financements (tarifs sociaux, prêts à taux zéro...).

- la mise en place d'un observatoire de la précarité énergétique

L'installation de l'observatoire national de la précarité énergétique, présidé par Jérôme Vignon, Président de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), a été réalisée le 1^{er} mars 2011 avec pour objectif d'améliorer la connaissance des phénomènes de précarité énergétique, d'informer et de contribuer à l'orientation des politiques publiques.

b) Réduire la facture d'eau des ménages disposant de faibles ressources

S'agissant de l'accès à l'eau, le prix de l'eau n'est pas le même pour tous et a tendance à augmenter rapidement ; les impayés d'eau sont fréquents dans certaines régions.

Il n'existe pas aujourd'hui de tarif social pour l'eau mais seulement des aides au paiement des factures d'eau versées par les FSL. A la suite de l'article 1^{er} de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 qui a introduit le « droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous » (article L. 210-1 du code de l'environnement), la loi n° 2011-156 du 7 février 2011 dite loi « Cambon », relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement prévoit la mise en place d'une allocation de solidarité pour l'eau attribuée sous conditions de ressources. L'article 2 de la loi prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les modalités de mise en œuvre d'une telle allocation. Ce rapport, prochainement remis au Parlement, devrait permettre d'identifier, analyser et évaluer les différentes options envisageables pour l'instauration d'une aide préventive au paiement des factures d'eau par les personnes à faibles ressources.

c) Favoriser l'accès des ménages les plus modestes à la téléphonie mobile et à internet

Un tarif social existe pour le téléphone fixe⁵⁷. Sont éligibles les bénéficiaires du RSA, « socle », de l'ASS, de l'AAH et les invalides de guerre. A ce jour, France Télécom est le seul opérateur à offrir une réduction sociale tarifaire : 6,49 € par mois d'abonnement (contre 16 € TTC pour un abonnement standard).

En 2008, la loi de modernisation de l'économie a instauré un tarif social pour le téléphone mobile, prévoyant une convention entre l'Etat et les opérateurs téléphoniques. Par cette convention signée le 7 mars 2011, les opérateurs se sont engagés à proposer une offre de téléphonie mobile qui sera labellisée par l'Etat « Tarif social mobile » respectant un cahier des charges. Le tarif est plafonné à 10 € TTC pour 40 minutes chaque mois et 40 SMS. Les offres des opérateurs sont, à ce jour, en phase de labellisation.

S'agissant de l'accès à internet, le ministère en charge de l'industrie a également engagé des négociations avec les opérateurs pour aboutir à une offre labellisée accessible aux personnes en situation de pauvreté et de précarité.

d) Les actions en faveur de l'inclusion financière et la prévention du surendettement

- Développer l'accessibilité bancaire

L'impossibilité pour certaines personnes de bénéficier de l'ouverture d'un compte bancaire constitue un facteur important d'exclusion économique et sociale.

C'est la raison pour laquelle la France s'est dotée d'un mécanisme de « droit au compte » fixé par l'article L. 312-1 du code monétaire et financier en vertu duquel « toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix ».

La désignation de cet établissement incombe à la Banque de France saisie, après refus initial d'ouverture d'un compte par un établissement de crédit, à l'initiative du demandeur ou de l'établissement de crédit à l'origine du refus.

Ce droit donne accès à des services bancaires de base définis par le code précité⁵⁸ mais qui ne comprennent pas la délivrance de chèquiers ni la possibilité de disposer d'un découvert. Ces services bancaires de base sont gratuits.

Plusieurs dispositions de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ont renforcé l'effectivité de ce dispositif notamment en simplifiant les démarches de saisine de la Banque de France. Une charte d'accessibilité adoptée par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement homologuée par un arrêté du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi en décembre 2008 va dans le même sens.

⁵⁷ Articles L.262-2 et L.626-3 du code de l'action sociale et des familles et article R.20-34 du code des postes et des télécommunications

⁵⁸ Article D 312-5 du Code monétaire et financier.

La loi de modernisation de l'économie confie également à la Banque Postale une mission d'accessibilité bancaire. Cette Banque a l'obligation d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande et d'effectuer gratuitement sur ce livret un certain nombre d'opérations. Le livret A est un instrument majeur d'accès bancaire pour les personnes les plus démunies pour lesquelles il fonctionne, dans les faits, comme un véritable compte de substitution (près de 55% des livrets A à la Banque Postale ont un avoir inférieur à 150 euros).

Le nombre de désignations d'établissements de crédits dans le cadre de la mise en œuvre du droit au compte a régulièrement augmenté pour s'élever, en 2010, à 35 700 (30.000 en 2008). Les personnes physiques représentent 78% des demandes et les personnes morales 22%.

Grâce notamment à la mise en place de ce droit au compte, plus de 98% de la population française détient un compte bancaire.

Par ailleurs, en 2011 la Fédération bancaire française a publié des normes professionnelles dont un certain nombre sont destinées à prévenir et à traiter les incidents de paiement des clientèles les plus fragiles et à réduire les frais bancaires mis à leur charge.

- Favoriser l'accès au crédit

Le microcrédit personnel vise à lutter contre l'exclusion financière, d'une part en aidant à la réalisation de projets d'insertion sociale et d'autre part en contribuant à l'établissement d'une relation sécurisée entre les bénéficiaires et le monde de la banque et du crédit. Pour cela, il repose sur l'instauration d'une relation plurielle entre le bénéficiaire, le réseau accompagnant, l'établissement qui accorde le crédit et, le cas échéant, le Fonds de cohésion sociale qui intervient pour une garantie.

Sont concernés en priorité les bénéficiaires des minima sociaux, les travailleurs pauvres, les intérimaires, les jeunes à la recherche d'un premier emploi. L'offre de microcrédit personnel fait par ailleurs l'objet d'expérimentations vers d'autres catégories de personnes (apprentis, étudiants, pour l'installation dans un logement et la couverture de certains frais liés à leur formation, propriétaires occupants ayant de grandes difficultés financières pour la couverture de dépenses visant à améliorer la performance énergétique de leur logement). Les prêts ont une durée comprise entre 24 et 48 mois. Leur montant varie de 300 à 3 000 € et peut, exceptionnellement, être porté à 12 000 €.

Bénéficiant du cadre juridique défini par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, le microcrédit personnel accompagné se développe fortement.

En 2010, près de 8.000 nouveaux microcrédits personnels ont été mis en place, ce qui représente une progression de 43% par rapport à 2009⁵⁹.

- Prévenir et traiter les situations de surendettement

Le Gouvernement est depuis plusieurs années préoccupé par l'évolution du surendettement en raison des difficultés importantes sociales et psychologiques, rencontrées par les personnes surendettées.

⁵⁹ Rapport 2010 de l'Observatoire de l'épargne réglementée.

A ce titre, l'évolution de l'indicateur du tableau de bord relatif à l'exclusion bancaire montre une stabilisation du nombre de ménages surendettés à un niveau élevé (182 000 en 2010) et une progression du recours à la procédure de rétablissement personnel.

La loi dite Lagarde du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation constitue une réforme importante du crédit à la consommation mais aussi du traitement des situations de surendettement.

Cette loi comporte un important volet destiné à favoriser une distribution plus responsable du crédit à la consommation afin, notamment, de limiter les risques de surendettement.

Par ailleurs, une autre partie de la loi est consacrée à l'amélioration de la gestion du surendettement avec pour objectif de lever certains freins au fonctionnement du dispositif de traitement de ces situations.

Ces dispositions ont pour effet d'accélérer les procédures de traitement du surendettement, de mieux protéger les personnes surendettées et d'alléger les procédures en évitant le passage systématique devant le juge.

Elles prévoient ainsi la possibilité de diminution de la durée d'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers.

La loi met en place un ensemble de mesures de nature à mieux protéger les ménages surendettés le temps que la procédure aboutisse notamment en évitant la clôture du compte ou le remboursement du découvert bancaire.

La circulaire du 29 août 2011 relative à la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers parachève cette réforme. Elle comporte en particulier des dispositions permettant un encadrement plus strict de l'activité des commissions de surendettement et un renforcement de l'homogénéité et de la cohérence des décisions de ces commissions sur l'ensemble du territoire, dans un souci d'équité, sans que cela n'empêche la nécessaire prise en compte des situations individuelles. La circulaire prévoit ainsi des règles détaillées et précises encadrant la détermination du « budget vie courante » laissé aux personnes surendettées pour faire face à leurs dépenses courantes. Elle comporte par ailleurs des dispositions destinées à favoriser la mise en place de solutions adaptées et pérennes et d'éviter les cas de dépôts successifs de dossiers (« redépôts ») et l'accumulation de mesures provisoires ou d'attente.

Enfin, la loi n°2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a complété l'article L.312-1-1 du code monétaire et financier afin que des normes professionnelles homologuées par arrêté du ministre de l'économie précisent les modalités selon lesquelles les banques d'une part maintiendront le compte de dépôt pour leurs clients bénéficiant d'une procédure de surendettement, et d'autre part proposeront des services, et notamment des moyens de paiement, adaptés à la situation de ces personnes.

La norme professionnelle de l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFECE)⁶⁰ homologuée par l'arrêté du 24 mars 2011 comporte les principales avancées suivantes :

⁶⁰ Cette norme professionnelle, dont le respect est contrôlé par l'Autorité de contrôle prudentiel, est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2011.

- les banques maintiendront le compte de dépôt domiciliaire des revenus pendant la phase d'instruction du dossier par les commissions de surendettement et pendant la durée de mise en œuvre du plan de surendettement ou des mesures de traitement du surendettement ;
- les banques informeront leurs clients concernés sur les conséquences de la procédure de surendettement sur la gestion de leurs comptes bancaires et sur les moyens de paiements afférents, ainsi que sur leurs propositions d'adaptation ;
- les banques proposeront à leurs clients concernés un rendez-vous pour compléter cette information et discuter des adaptations proposées dans un délai de six semaines à compter de la date à laquelle elles ont connaissance de la décision de recevabilité ;
- les banques pourront adapter le montant de l'autorisation de découvert à la situation de surendettement du client, avec l'accord de ce dernier.

- dispenser une éducation financière et budgétaire

De nombreuses initiatives portées par différents acteurs dont l'Institut pour l'éducation financière du public, l'Education nationale et la Banque de France, visent à développer les connaissances en matière de gestion financière du public.

Pour les populations plus fragiles, il s'agit de s'appuyer sur les travailleurs sociaux et les associations spécialisées de façon à développer des actions de nature à favoriser l'inclusion financière et prévenir le surendettement.

On peut citer, à titre d'exemples, les programmes développés par la Fédération bancaire française en direction des personnes en difficultés bancaires en partenariats avec les acteurs sociaux ou les actions du Conseil pour la diffusion de la culture économique (Codice) en association avec l'Education nationale pour mettre en œuvre des modalités de diffusion plus efficace d'une culture économique en milieu scolaire.

4.4. Lutter contre l'exclusion dans le domaine de la culture

L'accès à la culture au travers des actions conduites par de multiples partenaires, participent à l'objectif global d'inclusion sociale.

L'évaluation de l'Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion a montré que les projets portant sur l'accès à la culture et à la pratique d'activités artistiques des personnes en situation de précarité peuvent s'intégrer comme l'une des composantes de leur parcours d'insertion.

La contribution de la culture à l'insertion des personnes en situation de précarité consiste, d'une part, en un changement du regard des personnes précaires sur elles-mêmes (regain de confiance en soi et capacité à s'inscrire en d'autres actions d'insertion, plus exigeantes et/ou complexes), en un (ré)apprentissage des règles de la vie en société (dynamique de socialisation, de réintégration des codes sociaux et d'affiliation) et en un changement du regard de la sphère civile sur ces personnes. Dans le droit fil de ce constat, le ministère chargé de la culture développe une politique concertée à destination des personnes en situation de précarité ou d'exclusion en lien avec les associations nationales de solidarité.

Ces actions poursuivent cinq objectifs :

- favoriser l'accès à la culture des populations les plus éloignées de l'offre et de la pratique culturelle pour des raisons sociales, économiques, territoriales ;
- développer, renforcer et pérenniser une offre artistique et culturelle diversifiée et d'excellence ;
- valoriser la diversité des cultures et des modes d'expressions dans un souci de dialogue interculturel ;
- structurer les partenariats entre les différents acteurs, former les médiateurs et les acteurs sociaux et associatifs de la culture ;
- faire évoluer les représentations.

Par ailleurs, ce ministère a mis en place en 2004 une mission « Vivre ensemble » dont l'objectif est d'utiliser la culture comme vecteur d'insertion sociale et de contribuer à la démocratisation culturelle. Cette mission s'est concrétisée par la mise en place d'un réseau de 28 établissements culturels travaillant ensemble pour aller à la rencontre des publics peu familiers des institutions culturelles (musées comme le Louvre, monuments comme les sites du Centre des monuments nationaux, scènes de spectacle vivant, cinéma avec le Centre national du cinéma et de l'image animée, bibliothèques et médiathèques comme la Bibliothèque nationale de France ou la Bibliothèque publique d'information, centres d'archives comme les Archives nationales...).

Les publics visés sont les personnes qui ne s'autorisent pas à fréquenter les institutions culturelles car elles se trouvent en situation d'exclusion ou de vulnérabilité sociale ou économique.

L'inégalité d'accès à la culture pour les habitants des quartiers, que ce soit en termes d'accès aux équipements ou de pratiques artistiques, a conduit les ministères de la ville et de la culture à signer une nouvelle convention-cadre le 14 octobre 2010.

Ce document réaffirme la conduite d'une politique concertée pour faire reculer les inégalités territoriales, favoriser la cohésion sociale et développer l'accès de tous et de chacun à la culture. Il s'agit de poursuivre et d'amplifier les interventions en faveur du développement des activités artistiques et culturelles au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires les plus éloignés de l'offre culturelle. Afin que ceux-ci bénéficient d'une offre culturelle d'excellence et puissent développer leurs pratiques artistiques, les institutions culturelles subventionnées par le ministère de la culture et de la communication et les structures culturelles et associatives de proximité financées par la politique de la ville sont incitées à travailler en étroit partenariat.

5. Le soutien financier déployé

Ce chapitre présente, sans tendre à l'exhaustivité, l'effort national de financement des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'année de référence est 2010 lorsque les dépenses exécutées consolidées sont disponibles. Dans le cas contraire ce sont les données 2009 qui sont présentées.

Ces financements regroupent essentiellement quatre types de dépenses : les dépenses de l'Etat, les dépenses d'accès aux soins et de santé (hors crédits d'Etat), les dépenses de la branche famille de la Sécurité sociale et les dépenses des départements.

5.1. Les crédits d'Etat

A. Les dépenses exécutées par mission du budget de l'Etat

Le périmètre des crédits est celui de la politique transversale de l'inclusion sociale telle que retracée au document de politique transversale Inclusion sociale⁶¹ dont une synthèse est annexée à ce rapport.

En 2010, 31,4Mds € (hors titre 2) ont été consacrés au financement d'actions relevant de la politique d'inclusion sociale.

Trente trois programmes contribuent au financement de la politique d'inclusion sociale. Ils sont répartis entre quinze missions du budget de l'Etat.

La mission solidarité, insertion et égalité des chances regroupe 36% des crédits consacrés à cette politique, la mission travail et emploi regroupe 23% de ces crédits et la mission ville et logement en regroupe 22%.

L'essentiel des crédits de la mission Plan de relance de l'économie ont été exécutés en 2009. Les dépenses 2010 comprennent des reports de crédits de l'année 2009 vers 2010 ainsi que des ouvertures de crédits en loi de finances 2010. Ils représentent 4% des crédits d'inclusion sociale.

Crédits exécutés par mission en 2010 au titre de la politique d'inclusion sociale

Mission	Crédits de paiement – 2010 (en €)
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	637 050
Culture	94 896 107
Economie	2 540 174
Engagements financiers de l'Etat	5 007 993
Enseignement scolaire	747 485 048
Justice	1 088 717 189
Outre-mer	410 638 973
Plan de relance	1 291 952 064
Politique des territoires	19 720 000
Recherche et enseignement supérieur	2 073 795 384
Santé	672 764 802
Solidarité, insertion et égalité des chances	11 090 387 082
Sport, jeunesse et vie associative	83 397 800
Travail et emploi	6 907 131 080
Ville et Logement	6 920 620 493
	31 409 691 239

⁶¹ Annexe au projet de loi de finances prévue par l'article 128 de la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 complété par l'article 169 de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, par l'article 104 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, par l'article 183 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre de finances pour 2009, par l'article 137 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, par l'article 7 de la loi n° 2010-832 du 22 juillet 2010 de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009, et par l'article 159 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

B. Les dépenses fiscales

Par ailleurs, la politique publique d'inclusion sociale bénéficie également d'un grand nombre de dépenses fiscales⁶².

Les principales dépenses fiscales concernent des exonérations ou abattements d'impôts en direction de publics cibles sous conditions de ressources (ex : personnes âgées, personnes handicapées, personnes modestes dont bénéficiaires de minima sociaux), diverses mesures fiscales en direction des familles (dont familles avec enfant majeur rattaché au foyer fiscal, parents veufs, parents isolés et crédits d'impôts pour les frais de garde d'enfants, pour les frais de scolarité), d'application d'un taux de TVA à 5,5% à la vente ou la fourniture de certains biens ou services, des dégrèvements et abattements liés à l'investissement et à la construction sociale, des mesures fiscales favorisant l'emploi (dont Prime pour l'emploi, crédits pour l'emploi d'un salarié à domicile, crédits d'impôts pour les entreprises installées dans des zones d'emploi en grande difficulté), des exonérations des intérêts et produits de l'épargne populaire, etc.

5.2. Les dépenses d'accès aux soins et de santé, hors crédits d'Etat

A. Coût de l'aide à l'acquisition de la complémentaire santé

Fin 2010, les dépenses des organismes qui gèrent le dispositif couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) s'élève à 1,8 Md€, soit un coût moyen par bénéficiaire de 420 €. L'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) s'élève en 2010 à 139 M€, soit 272 € par bénéficiaire).

B. Les dépenses au titre de l'offre de soins et qualité du système de soins

Ces dépenses sont majoritairement financées sur le budget de l'assurance maladie, le budget de l'État n'intervenant que pour moins de 1% du total des dépenses effectuées au titre de l'offre de soins.

Les dispositifs en direction des personnes précaires financés sur le budget de l'assurance maladie en 2010 sont les suivantes :

- les permanences d'accès aux soins de santé : 42,5 M€ octroyés sur la base d'une dotation des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC) ;
- les équipes mobiles psychiatrie-précarité : 110 équipes financées ;
- la dotation spécifique visant à compenser les surcoûts pour les établissements de santé accueillant une forte proportion de patients en situation de précarité : 150 M€ ;
- les lits halte soins santé : 35,13 M€ ;
- les lits d'accueil médicalisés (LAM) : 3,1 M€.

5.3. Les dépenses de la branche famille de la Sécurité sociale

Le montant total des prestations familiales et des allocations logement versées par la branche famille atteint 46,1 Mds€ en 2010 dont 83% financées par la Caisse nationale

⁶² 52 dépenses fiscales sont recensées dans le DPT Inclusion sociale 2012

d'allocations familiales (CNAF). Les trois cinquièmes de ces dépenses sont universelles, c'est-à-dire non soumises à conditions de ressources.

Les dépenses d'action sociale et de prévention en direction des familles qui se heurtent à des difficultés socio économiques se décomposent comme suit :

- le fonds national d'action sociale⁶³ (FNAS) : 3,3 Mds€ (prévisions budgétaires de la convention d'objectifs et de gestion Etat / CNAF). Le FNAS est budgété à hauteur de 4 Mds€ en 2009 et avoisinera les 5 Mds€ en 2012 ;
- les dépenses d'action sociale en 2010 des 123 caisses d'allocations familiales (CAF) de la métropole et des départements d'outre-mer ont représenté 4,17 Mds€ soit une progression de 5,3% par rapport à 2009 (3,96 Mds€). Les trois quarts des dépenses ont couverts l'accueil des jeunes enfants et les temps libre des enfants et des familles ;
- l'accompagnement social des familles vulnérables et des enfants rencontrant des difficultés particulières s'est élevé à 972,2 M€ et s'est traduit par la réalisation de différentes actions, dont les principales figurent dans le tableau ci-après :

Financement des interventions des services de travail social et l'attribution de secours et aides financières aux familles en difficulté	308 M€
Interventions d'aide à domicile aux familles, de la part de techniciennes de l'intervention sociale et familiale et d'auxiliaires de vie sociale	132 M€
Soutien aux centres sociaux et aux équipements de voisinage pour favoriser l'intégration des familles dans la vie sociale et lutter contre les situations d'isolement	270 M€
Soutien aux familles ayant des difficultés liées au logement et à l'habitat sous diverses formes (prévention des expulsions, lutte contre l'indécence ou l'insalubrité du logement, amélioration et réhabilitation du logement, participation à des fonds partenariaux tels que le fonds solidarité logement ou le fonds d'aide aux jeunes)	157M€
Aide aux foyers de jeunes travailleurs	32,5 M€
Développement de près de 3 000 places des modes de garde dans les quartiers couverts par un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)	72,7 M€

5.4. Les aides sociales départementales en direction des personnes rencontrant des difficultés sociales⁶⁴

En matière de lutte contre la pauvreté les deux principaux types d'aides sociales départementales sont ceux qui relèvent de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et du revenu de solidarité active (RSA) instauré par la loi du 1er décembre 2008.

Les données consolidées de l'année 2010 sont celles du RSA socle et du RSA majoré.

⁶³ Le FNAS permet de financer les interventions des CAF dans les secteurs de la petite enfance et de la jeunesse, du soutien à la parentalité mais aussi de l'accompagnement social des familles (aide à domicile, centre sociaux, foyers de jeunes travailleurs, accès aux vacances des publics défavorisés...).

⁶⁴ Source : DREES – enquête Aide sociale de 2004 à 2008

Les données des dépenses des départements pour l'aide sociale aux personnes âgées, aux personnes handicapées, pour l'aide sociale à l'enfance et celles qui concernent l'insertion des bénéficiaires du RSA sont disponibles pour l'année 2009.

Les dépenses d'aide sociale* départementale

France métropolitaine – en millions d'euros constants

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aide sociale aux personnes âgées	4 945	5 378	5 758	6 111	6 349	nd
Aide sociale aux personnes handicapées	3 496	3 997	4 351	4 731	5 154	nd
Aide sociale à l'enfance	5 178	5 463	5 038	5 927	6 257	nd
Dépenses liées au RMI ou au RSA**	5 840	6 238	6 329	6 288	6 587	nd
- dont dépenses nettes d'allocation du RMI et du RSA	5 038	5 233	5 180	5 067	5 660	nd
Ensemble des dépenses	19 459	21 076	22 076	23 056	24 347	

* hors service commun et autre intervention sociale

Source : DREES enquête Aide sociale

** dépenses d'allocation d'insertion liées au RSA et au RMI, au CI-RMA, au contrat d'avenir et au RSA expérimental pour l'année 2009.

Source : enquête DREES – Aide sociale

Depuis la décentralisation intervenue en 2004, l'aide sociale aux allocataires du RMI est devenue le principal poste des dépenses nettes⁶⁵ des départements, représentant 27,1% du total des quatre grandes catégories de dépenses. L'aide sociale à l'enfance occupe le troisième poste des dépenses nettes des départements (25,7%) depuis 2007, juste derrière l'aide sociale aux personnes âgées (26,1%). Les dépenses nettes relatives aux personnes handicapées représentent, quant à elles, 21,2% de ce total.

En France métropolitaine, les dépenses nettes liées au RMI et au RSA socle (allocation et insertion) sont passées de 6,29 Mds€ en 2008 à 6,59 Mds€ en 2009, soit une augmentation de 5% en euros constants en un an.

Dans ces dépenses, le versement de l'allocation du RMI et du RSA socle a contribué à hauteur de 5,66 Mds€ (12% en un an). Dans le même temps, le nombre d'allocataires payés au titre du RMI ou du RSA socle augmentait de 31%. Les dépenses nettes liées aux contrats d'avenir et aux CI-RMA ont respectivement diminué entre 2008 et 2009 de près de 17% et 54% pour atteindre 172 M€ et 38 M€.

En 2009, les dépenses nettes des conseils généraux pour l'aide sociale à l'enfance (ASE) s'établissent à 6,3 Mds€. Elles ont augmentées par rapport à 2008 (+ 5%), le nombre de bénéficiaires augmentant quant à lui de 1% entre fin 2008 et fin 2009. La structure des dépenses d'aide sociale à l'enfance reste stable en 2009 : les dépenses brutes⁶⁶ concernant les placements en établissement demeurent les plus importantes (48%), suivies de celles afférentes aux placements d'enfants en famille d'accueil (25%). Les allocations mensuelles, secours, bourses et autres aides financières représentent 5% des dépenses brutes ; les actions éducatives, à domicile et en milieu ouvert 6%, et les mesures de prévention spécialisée 4%. Les dépenses restantes correspondent aux autres frais de placement, à des participations, subventions ou autres dépenses des départements pour des actions en faveur de l'enfance.

⁶⁵ Dépenses nettes = dépenses brutes – recouvrements, récupérations et remboursements.

⁶⁶ Les dépenses nettes par grand secteur ne peuvent pas être affinées au niveau d'une prestation. C'est pourquoi l'étude détaillée des dépenses au sein de chaque grand secteur est présentée en dépenses brutes