



*Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale*

Paris, le 15 mars 2011.

AVIS du CNLE

sur le rapport 2010 du gouvernement au Parlement

« Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans ».

Le CNLE a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du deuxième rapport du gouvernement. Il constate que cet outil offre une synthèse générale de nombreux aspects concernant les situations et risques de pauvreté ou d'exclusion dans notre pays et permet à la représentation nationale comme à tous les acteurs concernés de disposer d'une référence commune pour le débat sur les politiques.

La publication de ce rapport devrait donc bénéficier d'une plus grande régularité, à date fixe chaque année – si possible le 17 octobre, Journée mondiale du refus de la misère - pour devenir un vrai rendez vous annuel sur les engagements et les politiques. Il devrait pour cela bénéficier d'une communication publique plus importante. Il serait également souhaitable que le Parlement s'en saisisse et fasse part de ses réactions.

La cohérence des politiques et des indicateurs

Le rapport 2010 note avec satisfaction que la tendance à la baisse du taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps se confirme¹. Le CNLE reste cependant vigilant au fait que les données du tableau de bord d'indicateurs ne reflètent pas encore toute l'ampleur de la crise survenue au dernier trimestre 2008. Il faudrait notamment indiquer le **caractère potentiellement provisoire de la tendance à la baisse des indicateurs de pauvreté**, dans l'attente des résultats pour 2009 et 2010. La disponibilité d'indicateurs avancés ou susceptibles d'alerter sur des situations de pauvreté émergente n'en est que plus impérative pour le prochain rapport.

Il est regrettable que ce décalage temporel entre les phénomènes décrits dans les deux parties du rapport limite l'ambition du document qui est de mettre en regard des politiques nationales avec des indicateurs de mesure de la pauvreté².

¹ La proportion de personnes se situant en-deçà du seuil de pauvreté ancré dans le temps (évalué à 914 € en 2008) s'établit à 11,6 % soit une baisse de 11 % sur deux ans.

² Alors que les indicateurs de suivi de la pauvreté ne vont pas au-delà de l'année 2008, le RSA tout comme les dispositifs destinés à amortir les effets de la crise économique n'ont été mis en place qu'à partir de 2009.

En matière d'indicateurs, le CNLE aurait souhaité trouver une meilleure articulation avec les indicateurs de la LOLF car ces derniers renseignent à plus d'un titre sur les résultats des missions budgétaires et mettent en évidence le caractère transversal de la lutte contre la pauvreté.

S'agissant de la présentation et des commentaires du tableau de bord d'indicateurs, le CNLE **souscrit pleinement à la note d'analyse de l'ONPES** annexée à cet avis³. Il apprécie notamment les recommandations faites pour améliorer la clarté et la rigueur des indicateurs, notamment pour mettre en évidence l'évolution des valeurs sur la durée.

Les points de vigilance du CNLE

L'intensité de la pauvreté

A côté de l'évolution globale du taux de pauvreté, le CNLE attache une grande importance au suivi de l'intensité de la pauvreté, notamment dans la période actuelle.

La tendance longue à la stabilité de cet indicateur est préoccupante⁴ : non seulement l'on n'observe **pas de diminution de la grande pauvreté depuis 2000**, mais sauf à exercer une grande vigilance sur les conditions d'accès et d'indexation relatives aux droits et minima sociaux, elle pourrait s'accroître.

Le CNLE aurait trouvé intéressant de pouvoir disposer d'un chiffrage permettant de voir en quoi l'indexation des différentes prestations et minima sociaux sur les prix, et non sur le niveau des revenus, a pu jouer sur cet indicateur et amener à une aggravation de l'intensité de la pauvreté (dans la mesure où le seuil de pauvreté est, en ce qui le concerne, indexé par définition sur l'évolution des niveaux de vie).

La situation des jeunes

Le CNLE fait part de sa grande préoccupation face à la **proportion élevée de jeunes particulièrement touchés par la pauvreté** : 20 % des jeunes de 18 à 24 ans vivaient en 2008 en-dessous du seuil de pauvreté. Cette proportion a crû de 2,5 points entre 2002 et 2008, alors que l'objectif du gouvernement est une baisse de 3,3 points en 5 ans. Quant au chômage des jeunes vivant en zones urbaines sensibles, il concerne 43 % des jeunes hommes, c'est-à-dire 4 fois plus que la moyenne nationale.

Les situations alarmantes décrites dans le rapport doivent absolument faire l'objet d'une attention particulière, notamment par la mise en place d'une véritable politique nationale en vue de permettre à cette population un accès pérenne à l'emploi et à l'autonomie. Cette politique nationale devrait être envisagée dans le PNR 2011-2013.

L'accès aux droits

La question du **non-recours aux droits** est insuffisamment analysée, que ce soit le non-recours aux soins, à des prestations sociales, au DALO (droit au logement opposable), ou encore au RSA activité. Le non-recours ne diminuant pas, il est nécessaire de s'interroger sur les politiques à mettre en œuvre pour faciliter l'accès et le recours à ces droits, notamment en termes d'information et d'accompagnement des publics concernés⁵, voire de simplification d'un certain nombre de dispositifs.

³ Texte publié dans la *Lettre de l'Onpes* de février 2011.

⁴ Il est au niveau de 18,5 % en 2008, ce qui signifie que la moitié des personnes pauvres, au seuil de 60 %, ont un revenu mensuel inférieur à 773 euros par mois pour une personne seule.

⁵ L'enquête du Credoc annexée au rapport montre à quel point les personnes concernées par le RSA ont du mal à comprendre le dispositif, y compris lorsqu'ils en sont bénéficiaires.

La lecture de ce rapport permet d'appréhender que la lutte contre l'exclusion et la pauvreté est aussi une **lutte contre les inégalités**, en particulier dans la perception que peuvent en avoir les personnes. C'est pourquoi le CNLE demande qu'une forte mobilisation soit engagée contre la notion persistante d'**assistanat** que l'on trouve encore trop souvent dans les représentations à l'égard des politiques sociales. La proposition faite par l'ONPES de travailler à la fois sur le registre juridique et sur la connaissance des réactions des personnes en situation de vulnérabilité est importante à soutenir afin que la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et les inégalités soit considérée comme **une forme de responsabilité nationale et de solidarité**. Nous devons trouver les moyens de faire évoluer le regard de l'opinion publique et des décideurs politiques sur la pauvreté et sur les dispositifs nécessaires pour la réduire, surtout dans un contexte économique où de nombreuses personnes ne peuvent pas accéder à un emploi.

La détérioration du marché du travail et l'impact du RSA activité

Le rapport montre qu'avant même l'effet de la crise, le nombre de **travailleurs pauvres** était en progression (il a augmenté de 5 % entre 2006 et 2007). Le nombre de salariés en **temps partiel subi** progresse également et de façon notable (il a augmenté de 15 % en 2008).

Avec l'impact attendu de la crise économique, il est essentiel pour le CNLE de mettre l'accent sur le **suivi du chômage de longue durée** et sur les conditions de son indemnisation. En effet, la montée et la persistance du chômage de longue durée pourraient se révéler être les problèmes les plus aigus à affronter, en particulier pour les travailleurs âgés ainsi que pour les jeunes.

Le CNLE souligne ici la responsabilité qui incombe, tant aux pouvoirs publics qu'aux partenaires sociaux, de veiller à ce que, même en période de ralentissement de l'activité, des actions de prévention du chômage de longue durée et d'accompagnement des demandeurs d'emploi soient mises en place. Il attire l'attention, en particulier, sur l'urgence pour les secteurs d'activité les plus enclins aux contrats de travail atypiques ou à faible intensité de travail, de s'engager sur la voie d'une amélioration de la qualité de l'emploi, sous l'angle de la stabilité des contrats, de la diminution des temps partiels contraints et de la progression ou de la reconnaissance des qualifications.

Le CNLE regrette que le rapport transmis au Parlement détaille la liste des actions entreprises en matière de lutte contre la pauvreté sans pouvoir mentionner d'estimation de l'effet quantitatif attendu de chacune d'entre elles⁶. En particulier, **l'importance attribuée au RSA activité** comme pierre angulaire des politiques d'inclusion sociale pose question, dans la mesure où :

- l'étude conduite en 2009 par la DREES et l'INSEE⁷ estimait qu'un RSA activité atteignant tous ses bénéficiaires potentiels, et combiné à la prime pour l'emploi (PPE), pourrait réduire, par rapport au dispositif précédent, le taux de pauvreté de 0,4 point, soit environ 3 % (et son intensité de 1,6 point), c'est-à-dire dans une proportion nettement inférieure à l'objectif de 15 % affiché dans le rapport ;
- la montée en charge du RSA activité est pour l'instant bien inférieure aux prévisions, n'atteignant qu'environ un tiers des bénéficiaires attendus par les simulations initiales⁸.

Il est à signaler que, parmi les indicateurs de la LOLF⁹, figurent des indicateurs sur **l'impact du RSA en termes de retour à l'emploi**, ainsi que sur le taux de sortie du dispositif pour dépassement du seuil de ressources, et il serait souhaitable qu'ils soient corrélés avec les objectifs suivis par le rapport.

Il est essentiel pour le CNLE de pouvoir aujourd'hui examiner lucidement les premières évaluations du RSA, afin de faire des recommandations au gouvernement et de pouvoir dire dans quelle direction il faut perfectionner ou améliorer le dispositif. Il faut que cette progression de la connaissance et de l'analyse des résultats soit assortie d'un renforcement des moyens pour l'accompagnement personnalisé des personnes en insertion.

⁶ Sachant qu'il s'agit bien sûr d'un exercice difficile, nécessitant le recours à des micro-simulations.

⁷ Etude publiée dans « France Portrait social », édition 2009.

⁸ D'après le rapport 2009 du Comité d'évaluation du RSA (www.rsa.gouv.fr).

⁹ http://www.minefi.gouv.fr/lof/downloads/120_guide_performance.pdf

Recommandations pour le futur rapport 2011

➤ Le CNLE insiste d'abord sur la nécessité de **mieux établir les liens entre les engagements chiffrés du gouvernement**, qu'ils soient adoptés au niveau national ou européen, **et les politiques mises en œuvre pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion**. Pour cela, il faudrait pouvoir choisir, dans toute la palette des indicateurs que le gouvernement passe en revue dans le rapport, d'éclairer davantage ceux qui sont particulièrement pertinents pour refléter les moyens que l'on met à atteindre les objectifs essentiels.

En ce sens, il semble important pour le CNLE **d'approfondir certaines catégories d'indicateurs**, comme par exemple :

- ceux qui permettent une évaluation de l'impact de la loi DALO sur le logement des ménages les plus pauvres¹⁰ ;
- ceux qui permettent de mesurer l'accès des familles les plus précarisées aux structures d'accueil de la petite enfance : les données du rapport 2010 restent globalisées et donnent peu d'indications sur les profils des familles qui y accèdent (ex. : familles monoparentales, familles ayant un seul actif en recherche d'emploi ou ayant un emploi) ;
- et, comme mentionné plus haut, ceux qui permettent une meilleure articulation avec les indicateurs de la LOLF.

➤ Le CNLE souligne également le besoin d'une meilleure explicitation de **l'articulation entre les objectifs nationaux présentés dans le rapport et ceux de la déclinaison française de la Stratégie Europe 2020**. Dans sa première version de novembre 2010, celle-ci affiche notamment un objectif de réduction d'1,6 million du nombre de personnes pauvres en France, comme contribution à l'objectif européen de réduire le nombre de personnes pauvres en Europe de 20 millions. Mais les sources statistiques européenne et nationales ne sont pas les mêmes, et leurs articulations sont très peu mises en évidence dans le rapport. Pour le CNLE, il est impératif de mieux expliciter comment les objectifs nationaux vont rétroagir sur cet engagement d'1,6 million et comment les actions énumérées vont permettre d'atteindre les objectifs et les engagements français et européens.

Cette articulation devrait permettre de mieux éclairer par exemple les aspects suivants :

- Quels liens y a-t-il entre les objectifs assignés d'une part au **taux de pauvreté ancré dans le temps** (réduction d'un tiers) et d'autre part au **taux de pauvreté globale** (réduction de 15 % du taux de pauvreté à 60 % de la médiane) ? Le passage entre les deux n'est pas explicité. On comprend mal comment la dynamique d'un indicateur va réagir sur l'autre et ce qui fait la différence entre les deux...
- En quoi l'objectif national de réduction de 15 % de la **pauvreté en conditions de vie** (8 items sur une liste de 27) recouvre-t-il ou non l'indicateur européen de **privations matérielles graves** (4 items sur une liste de 9) ?
- En quoi l'objectif français relatif à la **proportion de personnes dans des ménages sans actif occupé** recoupe-t-il l'objectif relatif à l'augmentation de **l'intensité de travail des ménages**, au sens du critère européen ?

A l'heure où le gouvernement va transmettre à Bruxelles le nouveau **Programme national de réforme** 2011-2013, il est d'autant plus important de comprendre l'articulation précise de ces différents objectifs, y compris en disposant d'éventuels travaux de micro-simulation. Dans le cas contraire, on risquerait en effet d'aligner des objectifs juxtaposés, sans cohérence, avec à la clé des problèmes majeurs de transparence et de crédibilité.

¹⁰ L'indicateur de suivi des relogements DALO devrait faire l'objet d'une analyse permettant de vérifier qu'il ne s'accompagne pas d'une **concentration spatiale accrue des ménages pauvres**. L'indicateur de **satisfaction des demandes de logement social** devrait être mis en relation avec celui de l'évolution de la part des ménages à très bas revenus ayant, à la même période, accédé à un logement social.

Pour le CNLE, l'enjeu du rapport annuel du gouvernement sur la pauvreté est d'assumer sa double vocation de document à la fois technique et politique. Afin d'y parvenir plus complètement, la cible et les finalités de l'exercice doivent être mieux cernées et affirmées, et une cohérence interne entre les deux parties du rapport – tableau de bord et mesures prises- doit être recherchée.

Le rapport au Parlement sur la pauvreté tout comme le Programme national de réforme favoriseront ainsi une plus grande clarté des objectifs nationaux et européens de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que des actions à mener dans ce but.