



**RAPPORT AU PARLEMENT**

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

Décembre 2010

# SOMMAIRE

---

<b>Introduction</b>		P 3
<b>Partie 1</b>	<b>L'évolution récente de la pauvreté en France et en Europe</b>	P 5
<b>A</b>	Le tableau de bord annuel de suivi de l'engagement de réduction de la pauvreté	P 5
<b>B</b>	La projection des taux de pauvreté en 2009 : un exercice complexe et exploratoire	P 14
<b>C</b>	Le déploiement d'un système de veille sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale	P 15
<b>D</b>	Les indicateurs et objectifs quantifiés de pauvreté au niveau européen	P 19
<b>Partie 2</b>	<b>L'action du gouvernement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion</b>	P 23
<b>A</b>	Le revenu de solidarité active : une politique globale de lutte contre la pauvreté	P 23
<b>B</b>	Les leviers de l'action publique en faveur de la réduction de la pauvreté par objectif du tableau de bord	P 30
<b>C</b>	Le soutien financier déployé	P 60

# Introduction

---

Le 17 octobre 2007, à l'occasion du vingtième anniversaire de la journée mondiale du refus de la misère, le Président de la République a annoncé son objectif de réduire d'un tiers la pauvreté en cinq ans. La loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion transcrit dans la loi cet engagement et prévoit la transmission au Parlement, chaque année, d'un rapport sur les conditions de réalisation de cet objectif.

Pour mesurer cette action volontariste le gouvernement s'appuie sur un outil de suivi permanent de l'évolution de la pauvreté : le tableau de bord annuel. Celui-ci permet de vérifier, année après année, l'efficacité et la pertinence des leviers utilisés pour réduire la pauvreté. Le recueil de ces données constitue une avancée certaine par rapport la période antérieure durant laquelle les mesures n'étaient pas suivies.

Succédant au premier rapport rendu public en octobre 2009, le présent rapport décrit dans une première partie l'évolution de la pauvreté au travers des résultats retracés par le tableau de bord.

Celui-ci repose sur un indicateur central : le taux de pauvreté ancré dans le temps (base 2006). Il rassemble, en outre, un ensemble d'indicateurs complémentaires visant à décrire les différents aspects du phénomène multidimensionnel de la pauvreté.

Toutefois, les évolutions mises au jour par ces indicateurs sont relativement anciennes puisque les dernières valeurs connues ne portent que sur une période allant jusqu'à 2008. En particulier, elles ne prennent pas en compte les effets de la crise mondiale ni l'impact des mesures prises par le gouvernement pour lutter contre la pauvreté, pour la plupart mises en œuvre durant l'année 2009 (mise en place du RSA, Plan emploi des jeunes, mesures de relance, Agir pour la jeunesse, ...).

C'est pourquoi, pour disposer d'éléments récents sur la pauvreté et pouvoir être plus réactif dans la mise en œuvre des politiques publiques, le gouvernement a souhaité mettre en place un système de veille sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale. Ce système repose sur trois outils essentiels : une enquête semestrielle auprès d'un panel d'acteurs de terrain, un baromètre trimestriel auprès des ménages sur leurs contraintes budgétaires et matérielles (dispositif déployé en 2009) et des enquêtes ponctuelles pour améliorer la connaissance de phénomènes particuliers.

Cette démarche globale visant à mieux appréhender les phénomènes de pauvreté rejoint les préoccupations développées au sein de l'Union Européenne dans le cadre de la nouvelle Stratégie Europe 2020 qui définit une cible européenne quantifiée de réduction de la pauvreté.

Dans une seconde partie, le rapport met en évidence les principales actions mises en œuvre depuis 2008 par le gouvernement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

En outre, le Revenu de solidarité active concoure à la réalisation de l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans. Il constitue le levier central de l'action publique. Le rapport

présente un bilan de la première année de sa généralisation ainsi que l'extension de ce dispositif aux jeunes actifs de moins de 25 ans. Enfin, il trace les perspectives de la simplification des règles de gestion afin de renforcer son efficacité.

Enfin, la mise en œuvre des actions gouvernementales est complétée par la description des principales dépenses engagées en direction des publics fragilisés. Cette description a pour ambition de donner une vue globale des financements des politiques d'inclusion sociale sur des crédits de l'Etat et des crédits hors Etat.

L'ensemble de ces éléments permet de dresser un tableau actualisé de l'évolution de la pauvreté en France.

Le taux de pauvreté ancré dans le temps tend à diminuer de manière sensible, dans le sens de l'objectif fixé par le Président de la République, même si autres indicateurs complémentaires évoluent peu.

Par ailleurs, les effets de la crise ont été atténués en France par le jeu des stabilisateurs automatiques que constituent les prestations sociales ou l'assurance chômage, par exemple, et par les mesures prises dans le cadre du Plan de relance de l'économie. Pour autant, les difficultés de nos concitoyens ont perduré pendant la période observée et justifient la poursuite d'une action volontariste du gouvernement.

Dans cette perspective il paraît indispensable d'améliorer encore l'observation des phénomènes de pauvreté et de conduire de nouvelles réflexions en lien avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES).

## Partie 1

---

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

L'évolution de la pauvreté en France est appréhendée au travers du tableau de bord de suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté et des premiers résultats issus du système de veille sur la pauvreté et l'exclusion déployé au cours de l'année 2009. Ces éléments sont complétés par des indicateurs développés dans le cadre européen puisque le Conseil européen, réuni le 17 juin 2010, a souhaité définir une cible européenne quantifiée de réduction de la pauvreté qui figure parmi les cinq objectifs clés de la Stratégie Europe 2020.

### A. Le tableau de bord annuel de suivi de l'engagement de réduction de la pauvreté<sup>1</sup>

#### 1. L'indicateur principal, le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps en 2006 s'établit à 11,6 % en 2008, en baisse de 11 % sur deux ans

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 des ménages dont le niveau de vie est, une année donnée, inférieur au seuil de pauvreté calculé en 2006 et revalorisé uniquement de l'inflation les années suivantes jusqu'en 2011, fin de la période examinée. Selon la définition officielle, ce seuil de pauvreté est équivalent à 60 % de la médiane des niveaux de vie de la population.

La pauvreté ancrée dans le temps s'approche de la notion de pauvreté monétaire absolue, qui nécessiterait toutefois de définir un revenu minimum en deçà duquel il ne serait pas possible de vivre décemment.

Pour mieux comprendre l'évolution de cet indicateur, il convient de revenir sur quelques ordres de grandeur.

Ainsi, en 2006, le niveau de vie<sup>2</sup> médian en France métropolitaine était de 1 523 euros mensuels (en euros 2008). Le seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian était fixé à 914 euros (en euros 2008) par mois en 2006 et 13,1 % des Français avaient un niveau de vie inférieur à ce seuil en 2006 et étaient considérés comme pauvres. Le seuil de pauvreté varie selon la taille du

---

<sup>1</sup> Le tableau de bord est présenté en annexe p 14

<sup>2</sup> 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.

ménage : égal à 914 euros pour une personne isolée, il était de 1 371 euros pour un couple sans enfant, de 1 645 euros pour un couple avec un enfant de moins de 14 ans, de 1 919 euros pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans, et de 1 188 euros pour un parent isolé avec un enfant de moins de 14 ans<sup>3</sup>.

En 2008, le seuil de pauvreté ancré dans le temps (en 2006) est de 876 euros (en euros courants), relevé de l'inflation de 1,5% intervenue entre 2006 et 2007, puis de 2,8 % intervenue entre 2007 et 2008, il atteint environ 914 euros. Selon cette définition, la proportion de personnes pauvres dans la population est en 2008 de 11,6 %. Elle est inférieure d'environ 0,9 point de pourcentage (et en recul de 7 %) à celle observée en 2007 (12,5 %).

Pour mémoire, sur les dernières années, l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps est orienté à la baisse. En prenant comme année de référence l'année 1997, il a connu une diminution rapide de 38 % sur la période de 1997 à 2002 (passant alors de 14,5 % à 9,0 %), dans un contexte de forte croissance économique et, en particulier, de hausse significative des salaires (+3,4 % en euros constants de 1997 et 1999). Une telle hausse ne s'était pas produite depuis le milieu des années 1980, et ne s'est plus reproduite depuis. De 2002 à 2005, dans un contexte de retournement conjoncturel, le taux de pauvreté ancré dans le temps sur trois ans a baissé dans des proportions beaucoup plus modestes (-2 %). Puis, plus récemment de 2005 à 2008, à la faveur d'un environnement un peu mieux orienté, il s'est inscrit à nouveau en baisse sensible (-15 %).

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

## **2. L'indicateur de pauvreté monétaire au seuil usuel de 60 % diminue également en 2008**

Le taux de pauvreté monétaire relatif<sup>4</sup> au seuil de 60 % de la médiane des niveaux de vie des ménages (ce seuil étant recalculé cette fois-ci chaque année) est égal à 949 euros mensuels en 2008 (en euros 2008). Ce qui porte à environ 7,8 millions le nombre de personnes qui vivent en dessous de ce seuil de pauvreté, soit 13,0 % de la population de France métropolitaine en 2008. C'est donc moins qu'en 2007 (13,4 %).

Après s'être inscrit sur une tendance baissière de 1996 à 2004 (-13%), il est quasiment stable depuis lors autour de 13 %. L'année 2008 marque ainsi une rupture avec les hausses de 2006 et

---

<sup>3</sup> Ces seuils de ressources mensuelles sont obtenus en multipliant le niveau de vie de 914 € par le nombre d'unités de consommation du ménage.

<sup>4</sup> 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 € mensuels contre 447 € mensuels).

2007, puisqu'il avait augmenté de 2 % entre 2006 et 2007. Sur un an, de 2007 à 2008, il a perdu 0,4 point.

Une partie de cette baisse est cependant imputable selon l'INSEE à des effets mécaniques tels que le report de 6 mois de la date d'actualisation des ressources des allocataires de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) de juillet à décembre. Il convient donc d'interpréter avec prudence les évolutions d'une année sur l'autre.

Sur les dernières années, l'évolution de la pauvreté ne s'accompagne pas d'une détérioration de la situation de ceux qui ont les ressources les plus faibles, si l'on en croit la quasi-stabilité observée depuis 2005 des taux de pauvreté monétaire calculés à partir de seuils plus bas (50 % et 40 %). Á titre indicatif, 7,1% des personnes ont un niveau de vie inférieur à 791 euros par mois (seuil à 50 % pour une personne seule) en 2008 et 3,2 % un niveau de vie en deçà de 633 euros (seuil à 40 % pour une personne seule). Selon l'Insee, l'effet sur le taux de pauvreté au seuil à 50 % de la non-révision des ressources des allocataires en cours d'année est très faible (-0,08 point).

Bien que cet indicateur soit difficile à interpréter (il oscille d'une année à l'autre passant de 18,0 % en 2003 pour atteindre 18,8 % en 2005) , l'intensité de la pauvreté apparait comme relativement stable, en légère augmentation entre 2007 et 2008, où l'indicateur s'établit à 18,5%. Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est dite intense, au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté. Cet indicateur mesure en effet la distance pouvant exister entre le seuil de pauvreté (à 60 %) et le niveau de vie médian des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté.. La moitié des populations pauvres a un niveau de vie inférieur à 773 euros mensuels, ce qui représente un écart de 18,5 % au seuil de pauvreté (à 60 %).

### **3. La part des personnes confrontées à des difficultés et privations matérielles fortes a fortement diminué depuis 10 ans**

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 l'enquête permanente sur 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 4 % des habitants de France métropolitaine cumulent les deux formes de pauvreté en 2007, alors que plus d'un cinquième de la population subit l'une ou l'autre forme de pauvreté. Cet indicateur est cependant lié à des appréciations subjectives de la part des ménages.

Entre 1997 et 2004, le taux de pauvreté en conditions de vie a diminué de 2,5 points. Alors qu'il s'est inscrit en baisse de 2005 à 2007 (-1,9 point), il augmente en 2008 de 0,5 point atteignant ainsi 12,9 %, un niveau un peu plus faible que celui de 2005 (13,3 %). Vu la précision statistique de l'indicateur, il est encore trop tôt pour déterminer si la tendance à la baisse de cet indicateur s'est réellement interrompue.

#### **4. La baisse du taux de pauvreté en 2008 concerne l'ensemble des classes d'âge, même si ce sont les jeunes qui en bénéficient proportionnellement le plus**

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 et les familles nombreuses. Par ailleurs, le risque de pauvreté décroît avec l'âge, excepté au-delà de 75 ans, où persiste une poche de pauvreté associée à la fréquence élevée de femmes âgées ayant peu cotisé durant leur vie active, même si le nombre de personnes concernées n'est pas très important compte-tenu de la démographie.

Le risque de pauvreté est ainsi le plus élevé pour les jeunes adultes non étudiants (20,1 % chez les 18-24 ans en 2008). Après cinq années de hausse, le taux de pauvreté des 18-24 ans se replie de façon plus nette que le reste de la population (-2 points, soit -12 %). Le report de l'actualisation des ressources du 1er juillet 2008 au 1er janvier 2009 par la Cnaf a particulièrement favorisé cette tranche d'âge dans le revenu duquel les allocations logement ont un poids important. Les plus de 65 ans, percevant peu de prestations familiales, n'ont pas profité de ce report et voient, comme l'ensemble de la population, leur taux de pauvreté monétaire se stabiliser depuis deux ans à hauteur de 10,3 % pour les 65 ans et plus. Par contre, le taux de pauvreté des femmes de plus de 75 ans continue d'augmenter et atteint 15,1%.

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 baissé de 7 % en 2008, passant de 12,5% à 11,6%. L'indicateur suit la même évolution pour les plus de 65 ans en passant de 9,2 % à 8,6 %. En revanche, l'amélioration est plus sensible pour les jeunes non étudiants de 18 à 24 ans, dont le taux diminue de 12 % pour s'établir à 18,3 %.

#### **5. La crise rend l'accès à l'emploi plus difficile pour l'ensemble de la population, et plus particulièrement pour les jeunes, sans stopper pour autant l'augmentation du taux d'activité des femmes et du taux d'emploi des seniors**

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, à cet égard, que le chômage est une des causes essentielles des situations de pauvreté monétaire.

Toutefois, si l'emploi protège généralement contre la pauvreté, le développement du temps partiel et de certaines formes d'emploi précaires a eu pour conséquence l'émergence d'une pauvreté des personnes d'âge actif. En 2006, 1,5 millions de personnes occupant un emploi, soit 6,4 % 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 en hausse de plus de 20 % depuis 2003. 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 du ménage.

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 du temps partiel subi, le 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-emploi a été modifiée pour la rapprocher du concept retenu par le BIT. En 2009, selon cette nouvelle définition, 5,5 % des personnes ayant un emploi sont en situation de sous-emploi, soit une hausse de 0,7 point sur un an. Cette augmentation est plus forte pour les hommes que pour les femmes. Elle traduit notamment le développement du recours au chômage partiel dans l'industrie en 2009, consécutif à la crise.

En 2009, l'emploi a connu une contraction d'une ampleur exceptionnelle dans le sillage de la réduction de l'activité et de l'emploi amorcée en 2008. Dans ce contexte, le chômage a continué à augmenter fortement. Cela se traduit dans l'évolution de la part des personnes vivant dans un ménage sans actif occupé, qui passe de 9,3 % en 2008 à 10,1 % en 2009, un niveau proche de celui de 2006. Cette augmentation 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 diminue en 2009 pour s'établir à 86,9 % contre 88,4 % sur la période 2003-2008 (période sur laquelle l'indicateur est disponible). En revanche, la crise n'a pas entamé la hausse structurelle du taux d'activité des femmes âgées de 15 à 64 ans qui s'établit à 66,1 % en moyenne en 2009. De même, le taux d'emploi des seniors, corrigé des effets démographiques, poursuit, à un rythme un peu ralenti, sa hausse amorcée en 2003. Il est ainsi passé de 56,2 % en 2003 à 61,6 % en 2009 pour les 55-59 ans et de 16,1 % à 19,9 % pour les 60-64 ans.

## **6. Les indicateurs d'accès aux droits fondamentaux**

Le tableau de bord ne se limite pas aux indicateurs de pauvreté ou d'emploi, par exemple. 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 de santé, à un logement, au système éducatif et de formation, au système bancaire, et de façon plus générale aux prestations sociales.

Le surendettement est en forte hausse sur la période récente, et comme constaté déjà l'an passé, il témoigne de tensions financières toujours aiguës. Entre 2003 et 2008, le nombre de dossiers déclarés éligibles aux procédures légales de traitement du surendettement a augmenté de 14 %. Cette progression résulte essentiellement des fortes hausses enregistrées en 2004, date de l'entrée en vigueur de la procédure de rétablissement personnel, et en 2008 (+3%) car

le nombre de ménages surendettés est ensuite resté relativement stable de 2005 à 2007. La dégradation de la situation économique dans la seconde partie de l'année 2008, et tout particulièrement au 4<sup>ème</sup> trimestre, a très certainement eu un impact également sur l'évolution en 2008 et 2009. Le phénomène s'est en effet intensifié puisque pour la seule année 2009, le nombre de dossiers déposés devant les commissions de surendettement et jugés recevables a progressé de 15 %. On constate cependant que plus de la moitié des surendettés ont des revenus supérieurs au SMIC et ne sont donc pas considérés comme étant en situation de pauvreté monétaire.

Le recours à la procédure de rétablissement personnel, solution retenue lorsque la situation du débiteur est irrémédiablement compromise, reste fortement mobilisé. La hausse ininterrompue de 2004 à 2008 (de 32,2% à 38,7%) du nombre de dossiers redéposés une nouvelle fois, parmi l'ensemble des dossiers déposés une année donnée à la commission de surendettement, laisse à penser que le surendettement est de moins en moins un phénomène transitoire lié à un accident de parcours même si son évolution résulte principalement de modifications importantes intervenues dans la situation du débiteur (perte d'emploi, changement dans la situation familiale...). Le nombre de dossiers redéposés s'est encore accru en 2009 même si sa part dans l'ensemble des dossiers a décru à 37%.

En matière d'accès à un logement, la part des personnes désignées prioritaires et en situation d'urgence par les commissions de médiation DALO (droit au logement opposable) et n'ayant pas refusé l'offre, a augmenté significativement entre 2008 et 2009. 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 de la moitié en 2009, le taux de relogement Ile-de-France est de 35,6 % alors que le taux de relogement hors Ile-de-France est de 72,1 %.

A titre indicatif, la part des demandes de logement social non satisfaites après un an parmi les ménages à bas niveaux de vie s'élève à 47,1% en 2006 (dernière année disponible), soit un niveau élevé. A noter que la proportion de ces demandes laissées sans réponse avait baissé légèrement entre 1996 et 2002, dans un contexte d'embellie économique. L'analyse de l'évolution de l'indicateur entre 2002 et 2006 n'est pas possible dans la mesure où le questionnaire a été modifié entre les deux vagues d'enquête.

En matière de santé, certains dispositifs comme la couverture maladie universelle (CMU) ou encore les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) ont pour objectif d'améliorer l'accès aux soins des personnes en situation précaire et de réduire les inégalités sociales de renoncement aux soins. L'écart du taux de renoncement aux soins pour raisons financières entre les bénéficiaires de la CMU-C 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 CMU-C et bénéficiaires d'une couverture complémentaire est de l'ordre de 5 à 7 points environ, selon les années. Bien que l'estimation ne soit pas assez précise pour en tirer des conclusions robustes en terme d'évolution, il est par contre certain que l'écart entre les

bénéficiaires de la CMU-C et ceux titulaires d'une assurance privée reste important, voire a tendance à s'accroître.

Les soins reportés ou abandonnés sont presque toujours ceux pour lesquels les dépenses restant à la charge des ménages sont les plus importantes, comme la santé bucco-dentaire, les lunettes et les soins de spécialistes. De plus, il est possible qu'une partie des bénéficiaires de la CMU-C rencontrent des difficultés spécifiques pour obtenir un rendez-vous auprès de certains médecins spécialistes, comme le laisse supposer la concentration de ces bénéficiaires sur un nombre réduit de médecins libéraux.

Le taux d'effort final en matière de dépenses de santé (reste à charge après remboursement des organismes complémentaires) des ménages localisés dans le 1er décile de la distribution des revenus est estimé à 2,3 % en 2006, ce qui correspond à une charge finale de 271 euros. Cet indicateur donne une mesure de l'accessibilité financière aux soins.

Par ailleurs, le taux de bénéficiaires de la CMU parmi les bilans de santé établis par les centres d'examens de santé est de 5% en 2007 (dernière donnée disponible). Les centres d'examens de santé réalisent des examens ouverts aux assurés du régime général de la sécurité sociale et à leurs ayants droit. Pour mémoire, ils sont financés dans le cadre du Fonds national de prévention d'éducation et d'information sanitaire (loi n°88-16 du 5/01/1988) "destiné à financer toute action de prévention, d'éducation et d'information sanitaires propre à améliorer l'état de santé général de la population". Les examens périodiques de santé sont facultatifs et sont donc proposés en priorité aux personnes qui ne bénéficient pas d'un suivi médical de prévention ou en marge du système de santé. Parmi celles-ci figurent les personnes inactives de plus de 16 ans, les personnes en situation de précarité vis-à-vis de l'emploi, les préretraités ou retraités ainsi que les personnes exposées à des risques menaçant leur santé.

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. S'ils n'ont pas d'incidence à court terme sur l'évolution de la pauvreté, les jeunes en difficulté scolaire pourraient être confrontés à un risque accru de pauvreté par la suite, au cours de leur vie adulte. 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.

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 12% en 2008. Elle est pratiquement restée à ce niveau depuis 2000. L'écart des sorties précoces du système scolaire selon l'origine sociale (appréhendée par la catégorie socioprofessionnelle du père) reste important : la part des jeunes sortant de la scolarité sans qualification, quoiqu'en baisse sur le long terme, demeure presque trois fois plus élevée pour les enfants d'ouvriers que pour les enfants de cadres. Cette inégalité des destins scolaires en fonction de l'origine sociale est aussi attestée par le différentiel de qualification en fonction du milieu d'origine qui ne s'est pas résorbé entre 2003 et 2009. En 2009, le pourcentage, parmi les jeunes âgés de 20 à 24 ans, d'enfants d'ouvriers et d'employés qui n'ont pas eu accès à un diplôme d'enseignement

secondaire de second cycle (22 %) demeure nettement supérieur à celui des enfants dont les parents sont cadres, en profession intermédiaire ou indépendants (8%).

Les évolutions des indicateurs relatifs à la maîtrise des savoirs de base des enfants scolarisés n'indiquent pas de signes tangibles d'amélioration. En 2010, 82 % des élèves de CM2 maîtrisent les savoirs de base en français et en mathématiques, contre 84,3% en 2009 et 82,1% en 2007. L'évolution entre 2007 et 2010 n'est pas significative car il faut assortir ces taux d'un intervalle de confiance d'environ 2 points.

La proportion de jeunes âgés de 17 ans présentant des difficultés sévères de lecture est de 5,1% en France métropolitaine, et celle relative aux difficultés de lecture est de 10,6% en 2009. Ces grandeurs ne peuvent cependant pas être comparées à celles des années passées en raison d'une rupture de série suite à l'amélioration du dispositif de collecte. Entre 2004 et 2008 cette proportion était passée de 4,4% à 4,9%, et celle en difficulté de lecture de 11 % à 11,8 %. Bien qu'il faille interpréter avec précaution cette évolution suite à des problèmes méthodologiques, d'autres enquêtes récentes permettent de constater également la même tendance à la hausse.

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 leurs études initiales de niveau inférieur ou égal au BEP-CAP, qui ont suivi une action de formation continue au cours des trois derniers mois est quasiment stable depuis 2003. Seulement 5,7% en ont bénéficiée en 2009.

Enfin, en matière d'accessibilité bancaire, une récente étude, menée par le CREDOC pour le compte du Comité consultatif du secteur financier et publiée en avril 2010, a permis de mesurer les très importants progrès réalisés ces dernières années en matière d'accès aux services bancaires pour les personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Elles sont désormais 99% à posséder au moins un compte de dépôt, soit la même proportion que dans la population totale. La part de ces personnes qui possède un chéquier est de 70%, contre 95% dans l'ensemble de la population ; 81% possèdent une carte de paiement contre 93% de l'ensemble de la population.

Pour mesurer les progrès accomplis on peut prendre le cas des bénéficiaires de minima sociaux qui avaient fait l'objet d'une étude du même type en 2001. Selon l'étude du CREDOC, 96% des titulaires de minima sociaux disposent d'un compte bancaire, contre 92% en 2001, 80% d'entre eux possèdent une carte de paiement, 12% une carte de retrait seulement et 68% un chéquier, contre respectivement 39%, 12% et 59% en 2001. Enfin, 72% bénéficie d'une autorisation de découvert contre 43% en 2001.

## **7. Les zones urbaines sensibles concentrent les problèmes de pauvreté, mais la pauvreté y a diminué plus vite qu'ailleurs**

Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont des territoires définis pour être la cible prioritaire des politiques de la ville, en raison de difficultés sociales et professionnelles plus fréquentes. C'est la raison pour laquelle le gouvernement s'est engagé dans le cadre de la dynamique Espoir Banlieues à décliner, lorsque cela est possible, les indicateurs du tableau de bord national, pour suivre spécifiquement leur évolution en ZUS.

Un groupe de travail, piloté par l'administration, avait déterminé en 2009 ceux des indicateurs principaux du tableau de bord national pouvant être déclinés à l'échelle des quartiers : 13 indicateurs avaient ainsi été retenus. Parmi ces indicateurs, un certain nombre d'entre eux font l'objet d'un travail d'investigation méthodologique.

Comme constaté l'an passé, le taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps en 2006 est plus de deux fois plus élevé en ZUS qu'hors ZUS : il s'établissait à 25,8 % en ZUS en 2008 (dernière valeur connue), contre 10,6 % hors ZUS. Il a donc davantage baissé dans les zones dites sensibles (-15% contre -11% dans les quartiers non ZUS). De son côté, le taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60% (cette fois-ci en 2008) du revenu médian équivalent a diminué uniquement dans les quartiers ZUS en 2008 (-13 %). La pauvreté constatée dans les zones sensibles continue d'y être nettement supérieure qu'ailleurs, même si l'écart entre ZUS et hors ZUS s'est un peu résorbé en 2008 par rapport à ce qu'il était en 2007 : le taux de pauvreté monétaire relative est de 29 % dans les ZUS en 2008 contre 12 % dans les autres lieux d'habitation moins sensibles.

A noter que la simplification administrative de l'actualisation des ressources des allocataires de la Caisse nationale des allocations familiales dont il a été fait mention au début du rapport, est susceptible de jouer en partie sur la diminution de la pauvreté constatée dans l'ensemble des territoires, dont les ZUS qui comptent une proportion plus importante de bénéficiaires de prestations sociales que les autres territoires.

L'écart de taux de pauvreté observé entre ZUS et hors ZUS se retrouve pour les catégories de population examinées dans le cadre de cet exercice, comme les enfants (30 points en 2007-2008) ou les jeunes (22 points en 2007-2008), à l'exception des personnes âgées, pour lesquelles l'écart est beaucoup moins important (3,7 points en 2007-2008).

Il reste que plusieurs indicateurs attestent d'un ancrage de la pauvreté depuis 2006 dans les zones urbaines sensibles, sachant que la pauvreté y était déjà plus intense. L'écart d'intensité de la pauvreté entre ZUS et hors ZUS s'est accentué au détriment des ZUS. Ce qui signifie que les populations considérées comme pauvres, selon la définition officielle, se sont encore davantage appauvries dans ces quartiers plus sensibles qu'ailleurs puisque leur revenu s'est sensiblement éloigné du seuil de pauvreté à 60 %. De plus, le taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 40 % a augmenté de 20 % entre 2006 et 2008 en zones sensibles alors qu'il a peu varié en dehors des ZUS. Il est ainsi presque 3 fois plus élevé dans les ZUS qu'ailleurs en 2008.

Cette concentration des problèmes de pauvreté dans les ZUS trouve une partie de son origine dans les difficultés rencontrées par leurs habitants pour accéder à l'emploi. En 2008, la proportion de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé est plus de deux fois plus élevée en ZUS (21,9 % contre 9,4 % hors ZUS). Plus généralement, suite à la crise économique, qui s'est traduite par de forts ajustements sur le marché du travail, on peut noter que la part des ménages sans emploi a augmenté de 8% entre 2008 et 2009 dans les ZUS, donc moins fortement qu'en dehors des ZUS où l'augmentation est de 11%.

Un taux d'effort en matière de logement en France métropolitaine vient d'être calculé selon la zone d'habitation pour l'année 2009. Après déduction des aides au logement, les ménages des ZUS ont un budget consacré au logement deux fois moindre que les autres ménages habitant en dehors des ZUS. Ainsi, en 2009 le taux d'effort net médian des allocataires résidant en ZUS s'établit à 10,2 % contre 20,1 % pour les allocataires résidant hors des territoires ZUS. Pourtant le taux d'effort brut (avant versement des aides au logement) médian n'est éloigné que de 5 points entre les allocataires des deux zones. C'est donc l'aide au logement qui compense plus efficacement le poids du logement dans le budget des ménages. Quelques données de cadrage sont utiles pour comprendre les résultats obtenus. A titre indicatif, 2,1 millions de personnes sont couvertes par une aide au logement dans les ZUS (soit 16,2 % des personnes couvertes par une aide au logement), ce qui correspond à 47,8 % de la population totale des ZUS. Sur le reste du territoire, le taux de personnes couvertes par une aide au logement est d'un peu plus de 20 %.

Les loyers des allocataires vivant en ZUS sont globalement plus faibles que les autres allocataires : d'une part leurs montants de loyers sont toujours inférieurs à ceux des autres allocataires, à configuration familiale et type de parc équivalents ; d'autre part, ils sont plus souvent logés dans le parc social (presque 3 sur 4) qui pratique des loyers inférieurs au parc privé à caractéristiques du logement données. La part des dossiers qui dépassent le loyer plafond fixé pour le calcul du montant des allocations logement est donc beaucoup plus faible dans les ZUS, ce qui confère aux aides au logement une efficacité supérieure dans ces zones.

## **B. La projection des taux de pauvreté en 2009 : un exercice complexe et exploratoire**

Les statistiques de la pauvreté monétaire publiées dans le cadre du tableau de bord de suivi de la baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans ne sont pour la plupart connues qu'avec un retard important de 18 mois. Ce retard est lié au mode de collecte des données à partir des déclarations d'impôt sur le revenu (par nature, effectuées plus d'un an après la perception de ces revenus). Dans le rapport remis au parlement en 2009, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) avait réalisé un exercice, visant à disposer d'une tendance d'évolution de la pauvreté à deux ans. Cet exercice reposait sur un grand nombre d'hypothèses qui le rendaient très fragile. Il consistait à imaginer une déformation de la distribution des revenus connus pour 2006 cohérente avec les grandeurs macroéconomiques, connues en 2008 (masse salariale déclarée, nombre d'actifs, d'inactifs, etc.) ou prévues en 2009 (nombre d'emplois détruits), afin d'en déduire une évolution probable des taux de pauvreté.

Il a abouti à l'estimation d'une tendance à la baisse du taux de pauvreté ancré en 2006 (-14 % entre 2007 et 2009, soit -1,6 point.) et, dans une moindre mesure, du taux de pauvreté relatif (-5,5 % entre 2007 et 2009, soit -0,7 point).

Si ces chiffres sont bien cohérents avec la baisse de la pauvreté monétaire observée entre 2007 et 2008, il serait toutefois indispensable de les actualiser afin de prendre en compte les informations plus récentes disponibles. La distribution des revenus est connue pour 2007 et 2008 et le nombre d'emplois détruits en 2009 a été évalué par l'Insee à 336 000 (cf. comptes de la nation 2010). L'année passée, le travail avait été fait sur la base d'un choc d'emploi négatif de

451 000<sup>5</sup> destructions d'emplois -supposé intervenir au 1er janvier 2009 et s'accompagnant d'un maintien à leur niveau de 2008 des revenus d'activité.

Actualiser l'exercice mené pour le rapport remis au Parlement en 2009 nécessiterait de déformer la distribution des revenus afin qu'elle soit cohérente avec les éléments connus par ailleurs sur l'année 2009. Or, compte tenu de la dégradation de la conjoncture économique observée en 2009, associée en particulier aux conséquences de la crise financière, l'exercice est d'autant complexe à réaliser. En effet, l'hypothèse faite habituellement qui consiste à prévoir la distribution des revenus en déformant une distribution plus ancienne à l'aide de quelques grandeurs macroéconomiques pertinentes est ici beaucoup trop forte. Par exemple, prendre en compte la baisse de l'emploi ne suffit pas, il faut également intégrer la progression du temps partiel contraint ou du chômage technique. Un tel travail, compliqué techniquement, produirait des résultats soumis à un tel degré d'incertitude qu'il semble préférable d'attendre de disposer de la distribution des revenus 2009, qui sera publiée par l'INSEE au début du deuxième semestre 2010.

## **C. Le déploiement d'un système de veille sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale**

### **1. Une enquête régulière auprès d'un panel d'acteurs de terrain**

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a chargé le Crédoc de réaliser une enquête auprès de 1 000 acteurs en contact direct avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Les institutions retenues reflètent les différents champs de la pauvreté et de l'exclusion, sans être centrées uniquement sur la grande pauvreté : Pôle emploi, CAF, Conseil généraux, Missions locales, CHRS, PMI, associations œuvrant dans les champs de la pauvreté et de l'exclusion, des personnes âgées, des jeunes en insertion...

Les thèmes abordés lors des entretiens téléphoniques étaient de trois ordres :

- Perception de la pauvreté et de l'exclusion, ses évolutions récentes et les spécificités locales ;
- Phénomènes qui selon les acteurs interrogés semblent émerger au cours d'une période récente, notamment l'identification d'éventuels nouveaux publics ;
- Comportements des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion vis-à-vis des institutions auxquelles elles s'adressent (attentes, besoins...).

La première enquête menée par le Crédoc en 2009 a d'ores et déjà permis de tirer de premiers enseignements. Elle ne met pas en évidence de nouveaux phénomènes inconnus jusqu'ici mais confirme l'accroissement du nombre de jeunes et de personnes âgées ayant recours aux aides sociales. Elle fait par ailleurs état de sentiments accrus de désespérance de la part des personnes aidées, qui se manifestent concrètement par du non recours ou par une augmentation de l'agressivité vis-à-vis des associations ou des organismes d'aide. Elle souligne enfin l'accentuation des difficultés et des demandes d'aides en lien avec la crise économique et sociale.

<sup>5</sup> Premières prévisions réalisées pour le PLF2010

Cette enquête est prolongée au sein d'un panel, qui permettra de mesurer la perception qu'ont les acteurs de terrain de l'évolution des phénomènes de pauvreté. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques est responsable de l'enquête auprès de ce panel de 2 000 acteurs, interrogés tous les six mois par téléphone. La première vague démarrera dès novembre 2010 (cf. encadré).

#### **L'enquête de la DREES auprès d'acteurs de terrain sur les phénomènes émergents de pauvreté et d'exclusion**

L'enquête auprès d'acteurs de terrain sur les phénomènes émergents de pauvreté et d'exclusion est réalisée par le CREDOC auprès de 2 000 personnes travaillant dans des structures pouvant être classées en trois catégories :

**Catégorie 1 : lutte contre la grande pauvreté** (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, accueil mère enfant, centres d'accueil pour demandeurs d'asile, hébergement d'urgence, 115, équipes mobiles, accueil de jour, aide alimentaire, associations caritatives) ;

**Catégorie 2 : insertion sociale et professionnelle, publics plus larges**

(Services sociaux départementaux, missions locales, Pôle emploi, centres communaux d'action sanitaire et sociale, maisons de l'emploi, permanences d'accès aux soins de santé, structures d'insertion par l'activité économique, associations d'alphabétisation, caisses d'allocations familiales, centres locaux d'information et de coordination, centres d'information sur les droits des femmes et des familles, maisons de la justice et du droit) ;

**Catégorie 3 : Structures en lien avec les publics jeunes** (écoles primaires, protection maternelle infantile, CROUS, services municipaux pour l'enfance, missions locales, centres de loisirs).

Parmi les thèmes abordés, on peut citer : la description de la structure à laquelle appartient la personne enquêtée et sa fonction, la description du public accueilli par la structure (caractéristiques sociodémographiques, principales difficultés rencontrées telles que perçues par les acteurs), les évolutions observées au cours des six derniers mois (description des éventuels nouveaux publics, description des éventuels publics ayant cessé de fréquenter la structure, description des publics qui viennent plus fréquemment, évolutions observées au sein du public accueilli habituellement), l'évolution ou approfondissement des besoins et des difficultés des publics accueillis selon différentes thématiques (financières, santé, habillement...).

Les enquêtés seront interrogés tous les six mois par téléphone. La première collecte, qui débutera en novembre 2010 aura lieu en face-à-face. Les premiers résultats seront disponibles au premier semestre 2011.

## **2. Un baromètre auprès des ménages sur leurs contraintes budgétaires et matérielles**

Un baromètre auprès des ménages permettra de suivre l'évolution de la pauvreté du point de vue des ménages eux-mêmes, à partir d'une série de critères objectifs de privation (restrictions dans les dépenses d'alimentation, de loisirs, d'équipement,...). A partir de mars 2009, l'Insee a

inclus dans son enquête trimestrielle de conjoncture auprès des ménages une série de 20 questions permettant de mesurer les conséquences sociales de la crise. Les premiers résultats pourront être obtenus après deux années d'enquête.

### **3. Des enquêtes pour améliorer la connaissance des phénomènes particuliers**

Deux enquêtes ont été menées afin de renseigner des phénomènes émergents ou mal étudiés en particulier en matière d'extrême pauvreté.

La première a porté sur la santé mentale des personnes sans domicile en Ile de France. Elle visait à estimer la prévalence de troubles psychiatriques au sein de cette population afin de donner des appuis quantifiés aux politiques de lutte contre l'exclusion sociale. Cette étude a montré que, bien que les prévalences observées soient globalement plus élevées qu'en population générale, les personnes sans domicile sont finalement loin de présenter des troubles psychiatriques ou une addiction particulièrement sévère. Cette constatation invite à ne pas dissocier l'étude de la maladie mentale parmi les sans-domicile de celle des processus généraux d'exclusion.

La seconde a porté sur l'étude du phénomène du glanage alimentaire en zone urbaine (à la fin des marchés, autour des poubelles des commerçants). Si ce phénomène reste actuellement non mesuré, il n'en constitue pas moins une réalité incontestable et en augmentation. Ce travail a montré que les personnes de tous âges qui pratiquent le glanage alimentaire le font depuis de nombreuses années. Précaires économiquement, elles disposent néanmoins souvent d'un logement. Le glanage apparaît pour certaines personnes comme un moyen important de subsistance, même si s'installer dans une telle pratique apparaît à long terme comme excluant.

Par ailleurs, deux projets de recherche sont en cours sur le renoncement aux soins.

Le renoncement aux soins, notamment des CMUcistes, est un phénomène complexe dont les mécanismes et les déterminants restent à ce jour encore mal connus. C'est pourquoi la DREES a décidé de financer deux projets de recherche sur le renoncement aux soins. Le premier (mené par l'IRDES) vise à déterminer si le renoncement est substitutif ou complémentaire au recours aux soins. Ce projet doit aussi permettre d'analyser le sens que les individus donnent au renoncement et de mieux cerner leurs motivations pour renoncer. Le deuxième projet (conduit par l'INSERM) vise à comparer l'évolution du renoncement aux soins et de ses déterminants entre 2005 et 2006 à partir des données d'une cohorte de 3000 ménages représentatifs de la population parisienne (cohorte SIRS).

### **4. L'impact de la crise sur la pauvreté et l'exclusion sociale**

Les données statistiques disponibles ne permettent pas de mesurer, à ce stade, l'ampleur des effets de la crise économique sur les plus pauvres. Néanmoins les travaux menés par l'ONPES ont montré que ces effets sur les ménages ont été compensés, au moins en partie, par des mécanismes tels que les « stabilisateurs automatiques<sup>6</sup>, entre 2008 et 2009 » et les mesures ponctuelles de soutien au pouvoir d'achat, décidées dans le cadre du plan de relance, qui ont permis de contrebalancer les effets du ralentissement économique.

---

<sup>6</sup> Assurance chômage ou prestations sociales

Depuis de nombreuses années, le secteur associatif produit des données statistiques sur les situations de pauvreté. Les disponibles font apparaître essentiellement la persistance de difficultés antérieures à la crise.

Cependant, les associations se déclarent particulièrement préoccupées par l'augmentation des demandes d'aide alimentaire et financière enregistrée depuis le début de la crise. Cette tendance se traduit par le fait que la peur de la pauvreté semble se diffuser au sein de la société française, en particulier chez les classes moyennes.

### **Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2009-2010**

#### ***Bilan de dix ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise***

Dix ans après la déclaration du sommet européen de Lisbonne qui s'était fixé comme objectif de « donner un élan décisif à l'éradication de la pauvreté », le sixième rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a porté un regard comparatif sur les évolutions de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Europe et dressé un bilan de l'observation de ces phénomènes en France.

Les premiers effets de la crise économique ont été étudiés, notamment sur les personnes les plus fragiles et sur les aspects multidimensionnels de la pauvreté (santé, logement, isolement...).

Le rapport a particulièrement insisté sur la mise en place d'un système de veille sur les phénomènes émergents en matière de pauvreté et sur l'apport des personnes en situation de précarité à l'amélioration de la connaissance de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Le rapport est disponible sur le site de l'ONPES : [www.onpes.gouv.fr](http://www.onpes.gouv.fr)

### **Un système de vigilance sociale au niveau européen**

Face à la crise financière et économique et ses conséquences sociales, et dans le cadre de la première réunion ministérielle consacrée à la pauvreté et l'exclusion sociale organisée le 16 octobre 2008 par la Présidence française de l'Union européenne, les ministres européens ont discuté de l'utilité d'échanger entre les 27 Etats membres sur l'évolution de l'impact social de la crise et sur les événements qui affectent les plus vulnérables. La France a ainsi proposé, en lien avec la Commission européenne, de mener un travail régulier de « vigilance sociale » entre l'ensemble des Etats membres.

Les premiers échanges qui ont suivi, initiés par la Commission européenne dans le cadre du Comité de Protection Sociale à la fin 2008, ont souligné à nouveau l'utilité d'une vigilance sociale mutuelle, et la volonté de mener un suivi des impacts sociaux de la crise et des mesures politiques prises ou à venir en réponse à ces effets.

L'évaluation commune menée par le CPS et la Commission européenne (mai 2009) souligne que les systèmes de protection sociale et les mesures d'inclusion sociale jouent leur rôle de stabilisateurs économiques automatiques et agissent efficacement en tant que mécanismes d'atténuation des répercussions sociales de la récession.

Elle montre par ailleurs que les États membres ont réagi rapidement à la crise en prenant des mesures, principalement dans les quatre domaines : marché du travail, préservation des revenus, atténuation des effets directs de la crise financière sur les ménages et investissements dans les infrastructures sociales et sanitaires. En général, la plupart des États membres ont réaffirmé les engagements pris récemment dans leurs rapports nationaux sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale ; ils ont reconnu également la nécessité de s'assurer que les mesures à court terme prises en réaction à la crise concordent avec les objectifs de cohésion sociale à long terme et les réformes structurelles dans lesquelles ils se sont engagés.

Dans le cadre de cet exercice, les Etats membres ont également considéré que l'enquête EU-SILC, la principale source de données pour les indicateurs communs, ne permettait pas un suivi suffisamment réactif dans un contexte de changement rapide. Ils ont donc recommandé notamment de mettre en place une collecte ad-hoc des données plus régulière (tous les six mois) de données nationales (administratives pour la plupart).

Enfin, la plupart des Etats membres ont réexaminé leur capacité nationale à suivre l'incidence sociale de la crise (tandis que d'autres ont considéré être d'ores et déjà suffisamment armés pour effectuer une analyse et un suivi adaptés): certains utilisent des instruments centralisés existant en y introduisant des indicateurs mieux adaptés à ce suivi dans le contexte de crise ; d'autres ont défini des instruments spécifiques de surveillance, à travers de nouvelles enquêtes notamment.

Notamment, le Luxembourg a mis en place un groupe inter-ministériel visant à suivre les impacts sociaux de la crise, que le Portugal prévoit de mettre en place un nouveau système d'alerte, que l'Allemagne vise à améliorer son système de suivi par la production de données trimestrielles, ou que le Royaume-Uni, par exemple, a défini un conseil national économique qui vise à suivre en continu une série d'indicateurs économiques et sociaux, au niveau national et territorial.

## **D. Les indicateurs et objectifs quantifiés de pauvreté au niveau européen**

### **1. Les indicateurs communs développés depuis 2006 dans le cadre de la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale**

La stratégie de Lisbonne inscrit depuis le sommet européen de 2000 les politiques de lutte contre l'exclusion et la pauvreté dans le cadre la méthode ouverte de coordination (MOC). Les indicateurs sociaux qui en mesurent les progrès au sein de l'Union relèvent des domaines de l'inclusion sociale, et des pensions et soins de santé.

Ont été adoptés dans ce cadre, en 2006, un ensemble de 14 indicateurs communs transversaux, dont deux indicateurs santé.

Parmi les indicateurs principaux (« *overarching* »), on retrouve le taux de pauvreté monétaire (seuil de 60%), l'intensité de la pauvreté et le taux de pauvreté ancré dans le temps, mais aussi le taux de travailleurs pauvres (pauvreté des personnes en emploi). Par ailleurs, les batteries d'indicateurs thématiques pour l'inclusion sociale et les retraites contiennent des désagréments par tranches d'âge : enfants (moins de 18 ans), adultes (18-64 ans) et personnes âgées (65 ans et plus). Elles incluent également d'autres dimensions, comme la persistance de la pauvreté, ou les taux de pauvreté par type de ménage, ou par type d'activité ou type de logement. La validation dans le principe d'un indicateur de condition de vie vise à élargir le champ de la seule dimension monétaire. Ainsi, les indicateurs relatifs à la pauvreté disponibles au niveau européen mettent l'accent sur une approche multidimensionnelle de la pauvreté.

Par ailleurs, la MOC a permis, dans les champs de la protection sociale et l'inclusion sociale comme dans celui de l'emploi à travers la stratégie européenne pour l'emploi, de mieux connaître les politiques et les systèmes des Etats membres et de sensibiliser davantage à la pauvreté les responsables politiques.

### **2. La définition de cibles quantifiées au sein de l'Union européenne**

Avec la communication de juillet 2008 adoptée dans le cadre de l'agenda social renouvelé, la Commission européenne a proposé de mettre en place des objectifs communs dans le domaine

de la lutte contre la pauvreté et dans le domaine des pensions et de la santé, visant ainsi à renforcer cet outil communautaire.

C'est dans ce cadre, et en s'appuyant sur l'objectif chiffré de lutte contre la pauvreté annoncé en octobre 2007 par le Président de la République de « *réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans* », que la Présidence française du Conseil de l'Union européenne s'est efforcée, tout en garantissant le principe de subsidiarité, de promouvoir la définition par chacun des Etats membres d'objectifs chiffrés, concertés et nationaux, de réduction de la pauvreté.

C'est ainsi que, s'agissant des principes communs d'inclusion active et conformément aux conclusions du Conseil adoptées le 17 décembre 2008 sous Présidence française, les Etats membres ont été invités à « *continuer la discussion sur l'opportunité de déterminer des objectifs quantifiés nationaux dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui soient adaptés à la situation de chaque Etat, et, dans ce cadre, à réfléchir sur des objectifs quantifiés en matière de résultats ou de moyens* ». Elles ont rappelé que « *si la décision de déterminer des objectifs quantifiés nationaux et leur définition constituent des responsabilités des Etats membres, les rapports nationaux de stratégie sur la protection sociale et l'inclusion sociale peuvent servir de base au choix des objectifs et des indicateurs associés* ».

On observe parallèlement qu'un certain nombre des plans nationaux des Etats membres sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale font état de mise en place de cibles dans les domaines des politiques sociales soit par l'adoption de cibles nationales dans des domaines couverts par des cibles européennes, comme par exemple l'emploi (emploi total, des seniors, des femmes), soit par l'adoption de cibles dans le domaine des politiques sociales. Une analyse des rapports nationaux portant sur la période 2008-2011 indique qu'une majorité de pays européens (15 sur 27) ont déjà instauré des cibles de pauvreté au niveau national. Il est toutefois difficile de juger sur la seule base de ces rapports du degré d'insertion de ces cibles dans les stratégies nationales de politique sociale. L'ambition et la nature des indicateurs sous-jacents à ces cibles sont assez variables d'un pays à l'autre, mais la plupart renvoient à la dimension de la pauvreté monétaire. Parmi les différentes dimensions possibles, la question de la pauvreté infantile a été l'objet d'un suivi particulièrement important (Irlande et le Royaume-Uni ainsi que, plus récemment, l'Autriche, la Belgique, Finlande, Hongrie et Slovaquie). Plusieurs Etats membres établissent aussi des objectifs chiffrés de diminution du phénomène de sans-abrisme (par exemple, Royaume-Uni, Pays-Bas et Finlande). Par ailleurs, de nombreux Etats développent des politiques basées sur des objectifs de moyens.

Sur cette base favorable, et à la suite de négociations soutenues et des travaux du Comité de protection sociale et de son sous-groupe indicateurs dans le cadre de la stratégie 2020 destinée à structurer la suite de la stratégie de Lisbonne, les conditions étaient donc en place pour l'adoption d'un objectif chiffré de réduction de la pauvreté au niveau européen. Ce souhait a été consacré par les conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010 visant, au cours de la décennie à venir, à « *Favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontés au risque de pauvreté et d'exclusion* ». Cette population est définie (cf. encadré) : « *...comme étant le nombre de personnes qui sont menacées par la pauvreté et l'exclusion au regard de trois indicateurs (risque de pauvreté, dénuement matériel et fait de vivre dans un ménage sans emploi), les Etats*

membres étant libres de fixer leurs objectifs nationaux sur la base des indicateurs qu'ils jugent les plus appropriés parmi ceux-ci ».

**La cible européenne de réduction de la pauvreté : une réduction de 1/6ème de l'indicateur européen en dix ans (entre 2007 et 2017)**

La cible européenne de réduction de la pauvreté est définie comme la réduction au cours de la décennie à venir de 20 millions du nombre de personnes pauvres ou exclues (par rapport à un nombre initial de 120 millions de personnes environ, soit une réduction de 16% environ, soit 1/6<sup>ème</sup>). Le nombre de personnes pauvres ou exclues a été déterminé sur la base d'enquêtes européennes (EU-SILC), en regroupant les personnes concernées par au moins une des trois dimensions suivantes :

- Pauvreté monétaire relative (au seuil de 60 % du revenu médian) ;
- Pauvreté en conditions de vie (au seuil de 4 items parmi une liste de 9 privations matérielles) ;
- Faible intensité de travail des ménages (au seuil de 20 % du temps de travail potentiel total).

Dans la mesure où la Commission demande aux États membres de décliner dès l'automne 2010 les cibles européennes en cibles nationales, le choix de l'année de départ s'est *de facto* porté sur la vague 2008 de l'enquête EU-SILC, la seule disponible à ce stade et donc sur les revenus de 2007. La cible européenne porte donc sur la période 2007-2017, correspondant aux vagues EU-SILC 2008 et 2018, dont les résultats complets sont rendus disponibles par Eurostat respectivement aux 1<sup>er</sup> janvier 2010 et 2020.

Cet objectif de réduction de la pauvreté figure parmi les cinq objectifs clefs de la stratégie Europe 2020, pour une croissance intelligente, durable et inclusive, adoptée par le Conseil européen de juin 2010.

Ces objectifs sont, aux côtés de la lutte contre la pauvreté :

- l'emploi,
- la recherche et l'innovation,
- le changement climatique et l'énergie,
- l'éducation

Dans la promotion de l'inclusion sociale, il va de soi que la stratégie d'inclusion active, reste un outil essentiel de réduction de la pauvreté, même si d'autres pistes s'ouvrent.

### **La stratégie d'inclusion active en faveur d'une lutte contre la pauvreté plus efficace, développée au niveau européen**

La stratégie d'inclusion active s'appuie notamment sur une recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 et sur les conclusions du Conseil adoptées le 17 décembre 2008, pendant la Présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Cette stratégie a pour objectif de favoriser une approche globale, coordonnée, et plus efficace de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Elle repose sur trois piliers : revenu minimum, accès au marché de l'emploi, accès à des services sociaux de qualité.

Les deux dernières tables rondes annuelles européennes consacrées à la pauvreté et l'inclusion sociale ont porté sur l'inclusion active, et la prochaine organisée en octobre 2010 par la présidence belge, se concentrera sur la mise en œuvre de la stratégie avec un focus spécial sur le premier pilier (revenu minimum). Ce thème sera également à l'ordre du jour de la réunion des Ministres en charge de ces questions qui se tiendra en marge de la table ronde.

Les autorités françaises soutiennent la stratégie européenne d'inclusion active comme partie essentielle des politiques de lutte contre la pauvreté et plaident pour son développement au sein de chacun des Etats membres. Elle offre en effet un bon exemple de principes communs et d'échange fructueux de bonnes pratiques. La nouvelle stratégie Europe 2020 consacre l'importance de l'inclusion active.

A l'inverse, la Commission européenne et les autres Etats membres sont sensibles à l'illustration de la stratégie d'inclusion active que constitue le revenu de Solidarité active (rSa). Ce dispositif est régulièrement cité au niveau européen comme politique innovante en matière d'inclusion active, permettant d'amortir les effets de la crise sur les plus démunis, y compris les travailleurs pauvres.

## **PARTIE 2**

---

### **L'action du gouvernement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion**

Le Gouvernement a engagé des mesures de lutte contre la pauvreté et en faveur de l'insertion sociale et professionnelle qui exercent un effet direct sur l'évolution de la pauvreté. Certaines sont structurelles, d'autres apparaissent au contraire comme un soutien exceptionnel apporté par l'Etat pour surmonter la période de crise.

Les développements infra retracent les différentes mesures mises en œuvre par le Gouvernement depuis 2007 pour remplir l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans. Le premier rapport remis au Parlement en octobre 2009 donnait un aperçu de ces mesures jusqu'en octobre 2009. Le présent rapport se propose d'actualiser et de compléter les actions mises en œuvre et de mettre en évidence les dispositifs et démarches initiés au cours du premier semestre 2010 pour en amplifier les effets.

Néanmoins, dans la mesure où le revenu de solidarité active (RSA) concourt à la réalisation de plusieurs objectifs et constitue le levier central de l'action publique pour lutter contre la pauvreté, une présentation générale de ce dispositif, assortie d'un bilan de la première année de sa généralisation, figure en première partie de cette note. En outre, la contribution du RSA est mentionnée pour mémoire dans les parties correspondant à chaque objectif concerné.

#### **A. Le revenu de solidarité active : une politique globale de lutte contre la pauvreté**

La mesure la plus symbolique de la lutte engagée par le Gouvernement contre la pauvreté est sans aucun doute la mise en place du revenu de solidarité active. Expérimenté en 2008, ce dispositif a été généralisé au 1er juin 2009.

##### **1. Présentation du Revenu de Solidarité Active (RSA)**

La loi n° 2008-1249 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a été adoptée le 1er décembre 2008 et publiée au Journal Officiel du 3 décembre. Le RSA est généralisé en France métropolitaine le 1<sup>er</sup> juin 2009, pour un premier versement aux allocataires le 6 juillet 2009.

Il poursuit les objectifs suivants :

- améliorer le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, en assurant un complément de revenu aux salariés à faibles ressources, en fonction de deux critères, les revenus professionnels et la composition du foyer ;
- encourager l'activité professionnelle, en garantissant que le retour à l'emploi donne lieu, dans la durée, à une augmentation des revenus, grâce au cumul possible des revenus du travail et de la solidarité ;

- lutter contre l'exclusion, en assurant aux bénéficiaires des moyens convenables d'existence et en améliorant la prise en charge des plus démunis à travers le suivi et l'accompagnement personnalisé par un interlocuteur unique.

Le RSA est une prestation unique, attribuée par une seule et même autorité (le Président du conseil général) et servie par un seul type d'organismes payeurs (selon les cas, la caisse d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole), mais incorpore en fait deux instruments de lutte contre la pauvreté :

- d'une part, un revenu minimum de subsistance pour des foyers disposant d'un niveau de ressources nul ou inférieur à un seuil fixé par voie réglementaire et modulé selon la composition du foyer (le « montant forfaitaire »). Cette composante de la prestation correspond aux minima supprimés par le RSA (le RMI et l'API), constitue le RSA dit « socle » et est financée par le département ;
- d'autre part, un complément des revenus d'activité pour les travailleurs modestes, conçu de telle sorte qu'une augmentation des revenus du travail se traduise toujours par une amélioration des ressources du foyer. Cette composante se substitue aux dispositifs d'intéressement qui étaient associés au RMI et à l'API, avec une double innovation : ce RSA « activité » vient compléter les revenus d'activité de manière *pérenne* et il n'est plus nécessaire d'avoir été préalablement bénéficiaire d'un revenu de subsistance pour pouvoir prétendre à ce complément<sup>7</sup>. Le « RSA activité » est financé par le Fonds national des solidarités actives (FNSA), dont la gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations, et est alimenté par une dotation budgétaire de l'État qui vient compléter le produit d'une recette fiscale directement affectée au fonds (une contribution sociale additionnelle de 1,1% sur les revenus de placement et de patrimoine).

Le montant forfaitaire est majoré lorsque le foyer répond aux conditions d'isolement qui étaient applicables pour bénéficier de l'API (femme enceinte isolée ou parent isolé avec au moins un enfant à charge, pendant un an après le début de l'isolement ou jusqu'aux 3 ans du plus jeune enfant).

Un foyer disposant de revenus d'activité, mais d'un niveau de ressources globale inférieur au montant forfaitaire peut percevoir un RSA relevant à la fois du RSA « socle » et du RSA « activité ».

Les décrets d'applications suivants ont été publiés :

- le 9 janvier 2009, décret portant création du fonds national de solidarités actives,
- le 7 avril 2009, décret relatif à la période d'immersion pouvant être effectuée auprès d'un autre employeur par les salariés en contrat d'avenir et en contrat d'accompagnement dans l'emploi,
- le 15 avril 2009, décret relatif au RSA,
- le 20 avril 2009, décret relatif à la mesure de la pauvreté,
- le 18 juin 2009 décret relatif aux traitements informatisés de données à caractère personnel, accompagnant la mise en œuvre du revenu de solidarité active et portant diverses dispositions de coordination,

---

<sup>7</sup> Selon le Rapport intermédiaire 2009 du Comité d'évaluation du RSA, le nombre de foyers bénéficiaires du RSA « activité » seul devrait atteindre 1,49 million au terme de la montée en charge du dispositif.

- le 14 juillet 2009 décret relatif à l'agrément des organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires,
- Le 29 juillet 2009 décret relatif au calcul du revenu des travailleurs indépendants relevant de l'article L.133-6-8 du code de la sécurité sociale et bénéficiaires du revenu de solidarité active,
- le 20 août 2009 décret relatif aux ressources prises en compte pour le calcul du droit aux prestations familiales et aux allocations logement,
- le 11 septembre 2009 décret relatif à la composition du comité d'évaluation de l'impact du revenu de solidarité active,
- le 25 novembre 2009, décret relatif au contrat unique d'insertion,
- le 6 juillet 2010 décret relatif aux personnes susceptibles de bénéficier d'une réduction de leur facture téléphonique,
- le 25 août 2010 décret relatif à l'extension du revenu de solidarité active aux jeunes de moins de vingt-cinq ans.

Le RSA remplace, en métropole, le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et plusieurs dispositifs d'intéressement associés à ces deux minima sociaux, dont les aides forfaitaires temporaires comme la prime de retour à l'emploi, dans un objectif de simplification des aides aux plus démunis. Il est étendu aux départements d'outre-mer et aux collectivités de Saint- Barthélémy, Saint-Martin et Saint Pierre et Miquelon, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, par l'ordonnance du 24 juin 2010.

Le RSA est cofinancé par l'Etat et départements. Le coût net de la réforme a été évalué à 1,5 milliard d'euros au terme de sa montée en charge.

En moyenne, selon les premiers résultats communiqués par la CNAF pour la fin du mois de décembre 2009, un allocataire perçoit un montant de 357 € par mois au titre du RSA.

Le RSA couvre une très grande variété de situations : 21 % des foyers de RSA non majoré perçoivent moins de 200€ tandis que 15 % des foyers perçoivent plus de 500 euros par mois.

En revanche moins de 10% des allocataires du RSA majoré perçoivent moins de 200 € tandis que 35% perçoivent plus de 500 € par mois.

Selon que le foyer a des revenus d'activité ou non, le montant moyen de RSA perçu n'est pas le même, et il est décroissant en fonction des revenus.

Les allocataires percevant du RSA activité reçoivent en moyenne 170€. La moitié d'entre eux perçoit entre 100 et 300€ tandis que 30% d'entre eux perçoivent moins de 100€<sup>8</sup>.

En outre, le RSA s'est élargi depuis le 1er septembre 2010 à un nouveau public. En effet, le RSA est ouvert aux jeunes actifs est entré en vigueur depuis cette date : le « RSA jeunes » concerne les jeunes de moins de 25 ans qui ont travaillé au moins deux ans pendant les trois dernières années (cf. infra).

Enfin, l'Année 2011 verra le RSA étendu à l'outre mer. La loi entrera en vigueur au 1er janvier 2011 dans les départements d'outre mer de Guadeloupe, Martinique, Guyane et la Réunion, et dans les collectivités d'outre-mer de Saint- Barthélemy, de Saint- martin et de Saint Pierre et Miquelon. Cette extension territoriale sera réalisée dans le cadre d'un droit d'option avec le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) qui avait été institué pour améliorer les

---

<sup>8</sup> Source CNAF

revenus des salariés dans ces territoires et dans l'attente de l'entrée en vigueur du RSA : jusqu'à la fin 2012, le RSTA ne restera ouvert qu'à certaines des personnes qui en bénéficiaient avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011, et tant qu'elles en respecteront les conditions d'attribution de manière continue.

## **2. Premier bilan de la généralisation du RSA**

L'évaluation de la loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion repose essentiellement sur les travaux du comité d'évaluation du RSA, qui, conformément aux dispositions de l'article 32 de la loi, prépare une conférence nationale qui se tiendra avant fin 2011. Il remet chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport d'évaluation intermédiaire.

Un premier rapport a été publié fin 2009 et le rapport intermédiaire pour 2010 sera publié avant la fin de cette année.

Le comité d'évaluation se réunit en séances plénières mais l'essentiel des travaux est conduit au sein de l'un des trois groupes de travail mis en place<sup>9</sup>.

Un certain nombre d'enquêtes tant quantitatives que qualitatives ont été lancées dans des domaines très variés. Les principaux résultats ne seront disponibles que courant 2011, et nourriront les travaux préparatoires de la conférence nationale.

En outre, plus ponctuellement, la direction générale de la cohésion sociale lance des enquêtes visant à mieux connaître par exemple les modalités de gouvernance locale du dispositif, ou encore à évaluer les conditions concrètes de mise en œuvre de certaines modalités de la loi du 1er décembre 2008 comme le dispositif de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) ou encore l'état d'avancement des travaux concourant à l'élaboration puis à la signature des pactes territoriaux d'insertion.

En ce qui concerne la montée en charge du RSA on peut disposer des indications suivantes :

Au 30 juin 2010, on dénombrait 1 789 381 foyers ayant un droit payable au RSA, répartis comme suit :

- 1 162 170 (65 %) avaient un droit payable au RSA socle seul,
- 190 375 (11 %) à la fois au RSA socle et au RSA activité
- et 436 836 (24 %) au RSA activité seul.

Si l'on tient compte des ayants droit, le nombre de personnes couvertes passe à environ 3,79 millions de personnes.

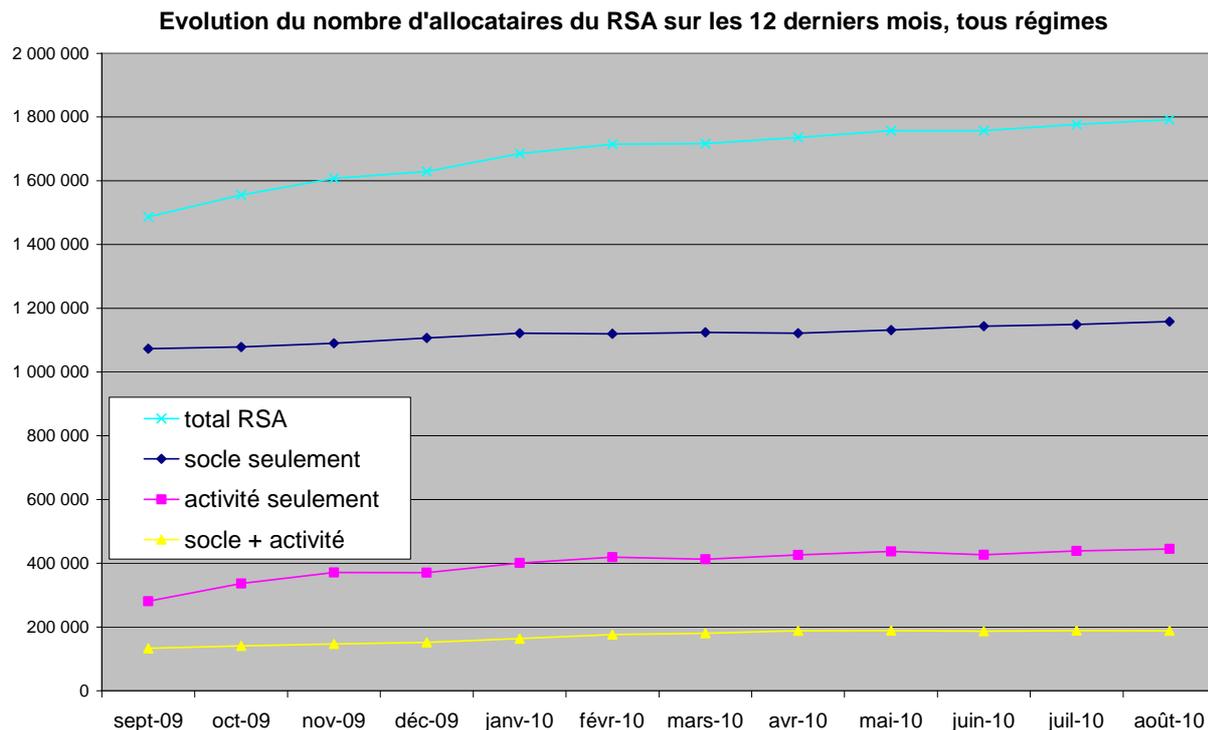
En termes financiers, sur les neuf premiers mois de 2010, la dépense de RSA socle s'élève à 4,912 milliards<sup>10</sup>. En poursuivant la tendance observée ces derniers mois, le montant des dépenses de RSA avoisinera 7,975 milliards en 2010, avec 6,639 milliards pour le RSA socle et 1,336 milliards pour le RSA activité.

---

<sup>9</sup> Le comité d'évaluation du RSA s'appuie sur les travaux de trois groupes intitulés respectivement "lutte contre la pauvreté", "insertion professionnelle et marché du travail" et "gouvernance et accompagnement".

<sup>10</sup> Source CNAF et CCMSA

Le graphique ci-dessous retrace la montée en charge observée sur l'année écoulée.



L'année 2010 est pour le moment marquée par un ralentissement de la progression du nombre de bénéficiaires (du RSA socle comme du RSA activité).

Evolution du nombre de bénéficiaires au cours du premier semestre 2010 :

	socle seulement	En activité (avec ou sans socle)	activité seulement	socle + activité	total tous RSA
RSA	3%	3%	4%	0%	3%
dont RSA majoré	-1%	-4%	-2%	-8%	-2%
dont RSA non majoré	3%	4%	5%	2%	4%

11

La généralisation du RSA n'étant intervenue qu'au 1<sup>er</sup> juin 2009, l'évaluation précise de l'impact des nouvelles dispositions sur le volume de bénéficiaires doit encore être affinée. Cet exercice est compliqué par le fait que les caractéristiques des travailleurs modestes, populations ciblées par le nouveau dispositif, sont mal appréhendées par les systèmes statistiques. Au surplus, les effets de la dégradation de la conjoncture économique ou le rythme de montée en charge doivent être précisés.

Les premiers éléments quantitatifs disponibles sur le retour à l'emploi indiquent qu'au dernier trimestre 2009, 6,1 % des allocataires ont repris un emploi<sup>12</sup>. Si l'on considère que ce trimestre

11 Le montant du RSA est majoré lorsque le foyer est constitué d'un parent isolé, la majoration équivaut à celle de l'allocation pour parent isolé (API), en vigueur précédemment au RSA. Une majoration du RSA pour isolement peut être attribuée dans les situations suivantes : isolement et grossesse en cours, isolement et charge d'un enfant de moins de 3 ans, isolement puis prise en charge d'enfant, enfant à charge puis isolement. Le droit est majoré pendant 12 mois, continus ou non, dans la limite d'un délai de 18 mois à compter de la date de l'événement «isolement». En cas de présence d'un enfant de moins de 3 ans, la durée est prolongée jusqu'au mois précédant le 3<sup>ème</sup> anniversaire de l'enfant.

est significatif de l'année 2009, on peut fixer à 24,3 % le taux de reprise d'activité au cours de 2009, ce qui est identique à la réalisation 2008 (24,3% des allocataires du RMI ou de l'API avaient repris un emploi dans l'année) dans un contexte cependant différent au regard du marché de l'emploi. Au premier trimestre 2010, ce taux est descendu à 5,1%, puis à 5,0 % au second semestre<sup>13</sup>. Par ailleurs seuls 2 % des allocataires ont des revenus d'activité dépassant 150 % du montant forfaitaire, soit environ 700 € pour une personne isolée (1,8% au 31 mars 2010, 1,9% au 30/6/2010<sup>14</sup>). Cette donnée complète l'observation d'une montée en charge très mesurée et d'un montant moyen de RSA plus important que prévu, lui-même témoin d'un revenu d'activité moyen plus faible qu'escompté lors de la mise en place du RSA.

En termes de lutte contre la pauvreté, les premiers éléments chiffrés ne pourront être connus avant la fin 2011.

### **3. Le RSA « jeunes »**

Introduite par l'article 135 de la loi de finances pour 2010, l'ouverture du revenu de solidarité active (RSA) aux jeunes actifs de moins de 25 ans a été mise en œuvre par le décret n°2010-961 du 25 août 2010 relatif à l'extension du RSA aux jeunes de moins de 25 ans. Ce texte permet, à compter du 1er septembre 2010, d'accorder à un jeune inséré dans la vie active et âgé de moins de 25 ans (âge minimum jusqu'alors requis pour ouvrir droit au revenu minimum d'insertion ou au RSA) les mêmes droits que ceux dont jouit un travailleur de plus de 25 ans exerçant la même activité et percevant la même rémunération, sans distinction d'âge. Il doit toutefois remplir une condition d'activité préalable. Ainsi, il doit avoir exercé une activité professionnelle antérieure équivalente à deux ans d'activité à temps plein sur une période de référence de trois ans précédant la date de la demande. Pour ces derniers, l'accompagnement par un référent unique pour les soutenir dans leur recherche d'emploi et l'élaboration de leur projet professionnel sont également prévus. Le montant du RSA pour les jeunes de moins de 25 ans est établi sur les mêmes bases que le RSA généralisé, c'est à dire calculé en fonction des revenus de la situation familiale<sup>15</sup>. On attend une montée en charge progressive du RSA jeunes jusqu'à l'horizon 2013.

### **4. Les enjeux de l'année 2010 : simplifier et améliorer le dispositif**

Un an après sa généralisation, le dispositif du RSA est bien ancré dans les territoires, les départements ont adapté les organisations aux spécificités locales, pris des orientations stratégiques sur les champs de l'entrée dans le dispositif, de l'accompagnement et de la politique d'insertion. Un grand nombre d'entre eux s'est engagé dans la participation des

---

<sup>12</sup> Source CNAF

<sup>13</sup> Source CNAF

<sup>14</sup> Source CNAF

<sup>15</sup> La prise en charge financière du RSA jeunes, dans ses composantes socle et activité, est assurée par le fonds national des solidarités actives (FNSA), pour l'année 2010 en application de la disposition législative qui crée la mesure (article 59 quater de la loi de finances pour 2010, instituant l'article L.262-7-1 du CASF).

Par ailleurs, compte tenu de la date d'entrée en vigueur de l'extension du RSA aux jeunes actifs au 1<sup>er</sup> septembre 2010 et des délais de montée en charge du nouveau dispositif, le maintien d'un financement par le FNSA pour l'année 2011 est envisagé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011. En effet, la prise en charge d'une partie du financement du RSA jeunes actifs (au titre du « RSA socle ») par les Départements aurait supposé une compensation budgétaire qu'il aurait été difficile d'estimer au stade de la préparation du projet de loi de finances pour 2011, faute d'un recul suffisant.

bénéficiaires au dispositif tant au sein des équipes pluridisciplinaires que pour l'élaboration et l'évaluation de la politique d'insertion.

Les différences d'organisations retenues entre territoires témoignent des marges de manœuvre ouvertes par la loi. Des points restent à stabiliser, d'autres posent question mais chacun reconnaît l'avancée sociale qu'a apporté le dispositif en direction des foyers à revenus modestes. De nombreuses avancées sont constatées aussi pour les bénéficiaires accompagnés vers l'emploi. Le raccourcissement des délais pour la notification du RSA et la contractualisation avec un référent unique, par exemple, sont des évolutions incontestables dans tous les territoires.

Pour autant, une réforme de cette ampleur nécessite que l'on se donne les moyens d'examiner les ajustements nécessaires ou les leviers utiles au renforcement de sa mise en œuvre.

Le ministre de la jeunesse et des solidarités actives a invité en juin 2010 les départements et leurs partenaires à se mobiliser pour identifier des actions afin de simplifier le dispositif du RSA « à droit constant ».

Après un mois de travaux menés avec les représentants des départements, le ministre a annoncé le 8 juillet au comité de pilotage du RSA, puis à l'ensemble des correspondants RSA des départements, les 10 mesures du plan de simplification du RSA. Ces 10 mesures peuvent se regrouper en 3 grands volets :

- Premier volet : Simplifier les démarches, améliorer l'accès des publics cibles à l'information,
- Deuxième volet : Optimiser le pilotage du dispositif, fluidifier le dialogue entre les différents acteurs,
- Troisième volet : Faire du RSA un outil clé de l'insertion professionnelle.

De nombreux départements se sont portés candidats pour participer à la suite de ces travaux (le détail du Plan de simplification du RSA figure en annexe au rapport).

D'une manière générale, les mesures du plan de simplification du RSA ont pour objet de contribuer à l'amélioration du dispositif et à assurer une meilleure égalité de traitement des publics en difficultés entre les différents départements. Il s'agit en particulier de favoriser l'accès aux droits des personnes concernées.

Enfin, le gouvernement a souhaité maintenir le principe de réunions régulières avec les départements. Ces rencontres, qui associent notamment les organismes payeurs et Pôle emploi, l'UNCCAS, le Conseil national des missions locales, permettent d'assurer un bon niveau d'échange d'informations sur les modalités de mise en œuvre du RSA par les départements et d'identifier les difficultés rencontrées. En particulier, il s'agit de permettre d'organiser le traitement des questions juridiques, administratives ou opérationnelles posées par la mise en œuvre du RSA, sans attendre les conclusions de l'évaluation nationale en cours, ni de préjuger des suites qui pourront y être données.

## **B. Les leviers de l'action publique en faveur de la réduction de la pauvreté par objectif du tableau de bord**

### **1. Lutter contre la pauvreté monétaire et les inégalités et lutter contre le cumul des difficultés de conditions de vie**

La lutte contre la pauvreté monétaire et les inégalités repose à la fois sur le système de protection sociale et la fiscalité. Les dispositifs à l'œuvre sont nombreux : minima sociaux, allocations familiales, réductions et dégrèvements d'impôts en fonction de la situation sociale, progressivité de l'impôt sur le revenu...

La lutte contre le cumul des difficultés de conditions de vie fait aussi appel à de nombreux dispositifs, qu'il s'agisse des modes de garde, des tarifs sociaux, des aides personnelles au logement... La refonte de l'organisation et de la mise en œuvre de l'aide alimentaire au profit des personnes les plus démunies est l'une des mesures d'importance qui participe à cet objectif (cf. encadré ci-après).

Dans cette partie, ne sont présentés que les dispositifs les plus généraux qui visent le soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes. En effet, les dispositifs plus spécifiques qui concourent également à la lutte contre la pauvreté monétaire, contre les inégalités et contre le cumul des difficultés en termes de conditions de vie sont présentés, par commodité de lecture, dans les parties liées à un objectif plus spécifique du tableau de bord, qui cible un public ou une difficulté particulière.

Les mesures récentes prises par le gouvernement pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages sont les suivantes :

- Création du Revenu de Solidarité Active (RSA) qui joue le rôle de revenu minimum pour les foyers qui disposent d'un niveau de ressources inférieur à un montant fixé au regard de la composition familiale<sup>16</sup> (les anciens bénéficiaires de l'API et du RMI, soit environ 1,3 million de ménages), et qui complète les revenus du travail, pour ceux dont les revenus se situent au bas de l'échelle des salaires. Le RSA est conçu de telle sorte qu'une augmentation des revenus du travail se traduise toujours par une amélioration des ressources des bénéficiaires ;
- Revalorisations importantes de prestations en 2009
  - +3% sur les prestations familiales pour 6 millions de familles,
  - +2,95% sur les allocations logement pour 5,7 millions de locataires,
  - +6,9% sur le « minimum vieillesse » pour 400 000 personnes.
- Revalorisation de 25 % sur cinq ans du montant du « minimum vieillesse » versé aux personnes seules (allocation de solidarité aux personnes âgées) ;
- Revalorisation de 25% de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) entre 2008 et 2012. Engagé en 2008 (1,1 % au 1er janvier et de 3,9 % au 1er septembre), le plan de revalorisation de l'AAH consiste en une augmentation de l'allocation deux fois par an, au 1er avril et au 1er septembre, de 2,2 % chacune. En 2010 les deux revalorisations sont fixées par le décret 2010-307 du 22 mars 2010 (696,63 € puis 711,95 €).

<sup>16</sup> Exemples, au 1<sup>er</sup> janvier 2010 et sans la prise en compte forfaitaire des aides au logement dans les ressources du foyer (le « forfait logement ») : 460,09 € pour une personne seule, 966,20 € pour un couple avec deux enfants, 984,69 € pour une famille monoparentale avec deux enfants.

Le gouvernement s'est engagé à répondre à la demande d'augmentation du pouvoir d'achat des salariés outre-mer par la création d'une prestation temporaire. Le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) a été institué par le décret n° 2009-602 du 27 mai 2009 dans les départements d'outre mer de Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion, et dans les collectivités d'outre-mer de Saint- Barthélemy, de Saint- martin et de Saint Pierre et Miquelon<sup>17</sup>.. Cette prestation, entièrement financée par l'Etat est versée trimestriellement à terme échu, les droits des demandeurs étant étudiés chaque mois. Son octroi est lié à des conditions de nationalité, et d'activité salariée sur les territoires concernés.

Parallèlement à ces mesures, le Gouvernement a apporté, à la fin de l'année 2008 et dans le courant de l'année 2009, des réponses spécifiques et exceptionnelles à la crise sociale grâce aux crédits du Plan de relance de l'économie :

- reconduction et versement anticipé en novembre 2008 de la « prime de Noël » accordée aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), qui a fait l'objet d'une majoration exceptionnelle de 67,55 € et a bénéficié à 1 294 000 allocataires ;
- dans l'attente de la mise en place du revenu de solidarité active, versement en avril 2009 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 dont les revenus justifient de bénéficier des aides au logement, (4 millions de bénéficiaires, soit 800 millions d'euros) ;
- versement d'une prime exceptionnelle de 150 € en juin 2009 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 (450 millions d'euros) ;
- versement d'une prime exceptionnelle de 500 € aux demandeurs d'emploi ayant travaillé au moins 305 heures sur les 28 derniers mois mais ne bénéficiant pas de l'assurance chômage et ayant perdu leur emploi entre le 1<sup>er</sup> avril 2009 et le 31 mars 2010.

#### **L'Aide alimentaire**

L'aide alimentaire trouve son origine dans la mise à disposition des surplus européens des productions agricoles. Le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), partie intégrante de la politique agricole commune (PAC), est soutenu et complété par le programme national d'aide alimentaire (PNAA) mis en œuvre depuis 2004 par le Gouvernement.

Cette aide, que perçoit environ 3 millions de personnes, est mise en œuvre par des associations qui assurent tant la distribution de denrées alimentaires que l'accompagnement social et l'insertion par l'activité économique. En effet la mise à disposition de denrées est mise à profit pour accompagner et soutenir les personnes y recourant.

En 2009, dans le cadre du plan de relance de l'économie, 20 M€ ont été mis à disposition des têtes de réseaux associatives mettant en œuvre cette aide afin, d'une part, d'améliorer la logistique nécessaire à la distribution de denrées alimentaires sures et saines et, d'autre part, de moderniser leurs systèmes d'information garant de la traçabilité des produits distribués et d'une meilleure connaissance des publics ainsi aidés. Ces améliorations constituent le prérequis à la réorganisation de l'aide alimentaire initiée par le Gouvernement au travers de la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche qui confère une base législative à cette aide et donne un cadre à sa mise en œuvre.

<sup>17</sup> A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, le RSTA disparaîtra progressivement avec l'entrée en vigueur du RSA dans les DOM et COM où il a été instauré.

En 2010, au regard de l'augmentation du nombre des personnes sollicitant une aide alimentaire, le Gouvernement, en complément des 12 M€ budgétés en loi de finances initiale, a abondé en cours d'année cette dotation par une enveloppe exceptionnelle de 11,2 M€ afin d'acheter des denrées alimentaires.

L'année 2011 sera consacrée d'une part à la réorganisation de l'aide alimentaire dans le cadre donné par la loi et d'autre part à la mise en œuvre du programme national nutrition santé 3 (PNNS 3) et du programme national de l'alimentation (PNA) dont les objectifs sont d'améliorer l'alimentation et l'état nutritionnel des personnes en situation de précarité et d'exclusion.

## 2. Lutter contre la pauvreté des enfants

La lutte contre la pauvreté des enfants s'inscrit naturellement dans le prolongement des mesures de lutte générale contre la pauvreté monétaire précédemment décrites.

En effet, la lutte contre la pauvreté monétaire des familles repose à la fois sur le système de protection sociale et sur la fiscalité<sup>18</sup>, auxquelles s'ajoutent les prestations d'aide sociale à l'enfance départementale (aides financières...), l'action sociale des caisses d'allocations familiales et les aides extra-légales versées par les communes notamment via les centres communaux d'action sociale.

La France présente la caractéristique de disposer d'une politique familiale générale particulièrement développée. A titre d'exemple, les allocations familiales représentent 11,7 milliards d'euros en 2008 contre près de 12 milliards en 2009, auxquelles s'ajoutent des allocations de soutien pour l'éducation (ARS, 1,42 milliard d'euros en 2008 et 1,43 milliards en 2009), le complément familial et l'allocation de soutien familial (2,66 milliards d'euros en 2008 et 2,78 milliards d'euros en 2009), ainsi que de nombreuses aides pour la petite enfance<sup>19</sup> (11,6 milliards d'euros en 2008 et 12,29 milliards d'euros en 2009).

Les caisses d'allocations familiales (CAF) ont pour mission de mener une politique d'action sociale en direction de l'ensemble des familles avec une attention particulière portée aux familles vulnérables (les familles monoparentales, les familles nombreuses, les familles avec un enfant porteur d'un handicap, les gens du voyage...). Bien que les CAF n'aient pas une mission de protection de l'enfance en tant que telle, leur politique d'action sociale leur permet de participer à la prévention des dysfonctionnements familiaux dont les effets peuvent rejallir sur les enfants.

C'est pourquoi le cadre institutionnel de l'action sociale familiale des CAF situe leur intervention dans la prévention globale des difficultés familiales afin d'améliorer la vie quotidienne des familles et d'éviter, dans la mesure du possible, la survenance de difficultés particulières. La politique menée par les CAF est préventive car elle intervient dans le quotidien des familles au moyen de ses leviers d'action sans, pour autant, s'immiscer dans le traitement des situations lourdes et chroniques qui relève de la compétence des départements. Les CAF, en versant les prestations familiales aux allocataires, acquièrent une bonne connaissance de leurs situations et besoins et sont à même d'être réactives lors d'un événement touchant l'équilibre familial

<sup>18</sup> minima sociaux, allocations familiales, réduction et dégrèvement d'impôts en fonction de la situation sociale, progressivité de l'impôt sur le revenu, prime pour l'emploi, aides au logement

<sup>19</sup> Il s'agit des prestations liées à la naissance du jeune enfant comme la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), l'allocation parentale d'éducation auxquels s'ajoute l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé

(décès, séparation, naissances gémellaires), ce qui peut permettre d'éviter la dégradation de certaines situations. Elles peuvent également effectuer des offres de services pour permettre à leurs allocataires d'accéder à l'ensemble de leurs droits.

La nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG), signée le 9 avril 2009 entre la CNAF et l'Etat pour une période de 4 ans, est marquée par deux enjeux majeurs pour la branche famille : la poursuite du développement de l'accueil du jeune enfant qui constitue une préoccupation partagée par l'Etat et la branche famille et la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA). Le fonds national d'action sociale (FNAS), budgété à hauteur de 4 milliards en 2009, avoisinera les 5 milliards d'euros en 2012. Il permettra 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...).

Diverses mesures marquent la volonté du gouvernement de favoriser la conciliation des temps de vie, en particulier des familles rencontrant des difficultés sociales et professionnelles, en offrant des modes de gardes adaptés et accessibles financièrement :

- la COG signée entre la CNAF et l'Etat a prévu une augmentation des crédits d'action sociale de 7,5% par an sur la période 2009-2012, soit 1,3 milliard d'euros, afin de diversifier les modes de garde et de créer 200 000 places supplémentaires d'ici à 2012 (100 000 places en accueil collectif et 100 000 places en accueil individuel), et former 60 000 professionnels de la petite enfance.

- depuis 2002 l'accès aux établissements d'accueil du jeune enfant est facilitée par l'application du barème des participations familiales obligatoire pour les modes d'accueil collectifs financés par les CAF. Ce barème repose sur un taux d'effort proportionnel au revenu et au nombre d'enfants à charge, au sens des prestations familiales. Une famille avec un enfant devra régler 32 centimes d'euros de l'heure soit 3,20 € pour une journée d'accueil de 10 heures, une famille monoparentale bénéficiaire du RSA majoré avec deux enfants devra régler 27 centimes d'euros de l'heure ;

- un appel à projet a été lancé en vue de favoriser le développement des modes de garde dans les quartiers couverts par un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Cette initiative gouvernementale très concrète vise à créer des modes de garde souples, les crèches « Espoir Banlieue », adaptés aux contraintes des personnes vivant dans ces quartiers (emploi peu qualifié, horaires de travail atypiques, faible niveau de revenu, enclavement géographique), afin de leur permettre de gagner en autonomie et de s'insérer professionnellement. A ce jour, sur les 400 projets présentés, 230 projets ont reçu un avis favorable. 174 projets portent sur la création de 2 590 nouvelles places d'accueil et 56 projets portent sur des actions de formation petite enfance et d'accompagnement des familles et des structures. Compte tenu de son succès, le coût de cette mesure initialement budgétée à hauteur de 30 millions d'euros pour 1 500 places s'élève finalement à 72,7 millions d'euros pour près de 3 000 places.

- le développement des crèches d'entreprises a également été promu, pour permettre aux salariés d'avoir une plus grande flexibilité des horaires d'accueil pour répondre à leurs contraintes professionnelles : 1 500 places ont ainsi été créées pour porter à 10 500 le nombre total de places dans ce type de structure.

- 78% des CAF ont mis en place des actions permettant de favoriser l'accès aux modes d'accueil pour les enfants de familles en difficultés ou porteurs de handicaps et 81% pour des enfants de familles confrontées à des besoins d'accueil sur des horaires atypiques ou spécifiques ou en voie d'insertion professionnelle. 50% des CAF ont fait preuve d'un effort spécifique dans les quartiers prioritaires de la « dynamique Espoir banlieues ». 99% versent des aides financières pour faciliter

l'accès aux structures des familles en difficultés (sous forme de tickets loisirs pour 43%, passeport loisirs pour 13%, colonies pour 81%, séjours vacances pour 84%, aides sur projet pour 67%, avec Vacaf pour 20%).

L'accompagnement social des familles vulnérables s'est traduit en 2009 par la réalisation de différentes actions : les interventions d'aide à domicile aux familles (133,6 millions d'euros en 2009), le 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 (286 millions d'euros en 2009), le 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) pour un total de 150,1 millions d'euros, l'aide aux foyers de jeunes travailleurs, l'accès des familles à Internet, l'accès aux vacances des familles les plus défavorisées, etc. En 2009, les CAF ont consacré 305,2 millions d'euros pour le financement des interventions des services de travail social et l'attribution de secours et aides financières aux familles en difficulté.

En vue d'accompagner le parcours d'insertion sociale pour faciliter le retour ou le maintien dans l'emploi pour les personnes ou familles en situation de précarité, 60% des CAF ont mis en place le socle minimum d'information, de soutien et de conseil en faveur des bénéficiaires du RSA et principalement en direction des familles monoparentales ayant de jeunes enfants (directement pour 55% des CAF et par délégation à un partenaire pour 4% d'entre elles). 22% des CAF aident à la résolution des difficultés familiales et sociales qui sont un obstacle aux démarches d'insertion professionnelle des bénéficiaires RSA pour 23% d'entre elles (directement à 25% et par délégation à 3%). Enfin, 25% des CAF sont en charge par délégation du département de l'insertion sociale des familles bénéficiaires du RSA en qualité de référent unique.

En outre, ainsi qu'on l'a déjà relevé précédemment, le Gouvernement a consenti un effort supplémentaire de 450 millions d'euros en juin 2009 en versant une prime exceptionnelle de 150 euros à 3 millions de familles ayant des enfants scolarisés de plus de 6 ans et bénéficiant de l'allocation de rentrée scolaire (450 millions d'euros).

Enfin, la secrétaire d'Etat à la famille a lancé le 16 février 2010 des Etats généraux de l'enfance fragilisée comportant un atelier portant sur la prise en compte des situations de précarité. Il a réuni des administrations dont celles en charge de la cohésion sociale, de la jeunesse, de l'Education nationale, des réseaux associatifs notamment caritatifs, l'UNICEF, la défenseuse des enfants, des représentants des autorités locales, des organismes nationaux impliqués dans les dispositifs développés localement et des personnalités qualifiées. Les travaux de cet atelier, conduit de mars à fin mai, ont abouti à la remise d'un rapport présenté à la ministre le 16 juin 2010 à l'occasion d'une journée de restitution.

Les principales préconisations retenues portent sur :

- l'amélioration de la connaissance des phénomènes de pauvreté infantile avec la mise en place d'indicateurs dédiés en complément de ceux qui figurent dans le tableau de bord gouvernemental de suivi de la baisse d'un tiers de la pauvreté en 5 ans : des critères sociologiques tels que le taux de grossesses adolescentes, la proportion des mères âgées de moins de 20 ans sans activité, le nombre d'enfants de moins de 14 ans en situation d'absentéisme scolaire, la proportion d'enfants vivant dans un logement insalubre, mais également des critères de bien-être des enfants ;

- le développement du parrainage de proximité en direction des enfants en précarité par le renforcement de l'action et des moyens du Comité de parrainage ;
- un ensemble de mesures favorisant l'accès aux droits des enfants en précarité :
  - amélioration de la qualité de l'accueil des familles en difficulté par les organismes sociaux grâce à une meilleure information de ces familles (diffusion d'un guide sur à l'accès aux droits sociaux des publics en difficultés)
  - , dispositions favorisant l'accueil et la scolarisation des élèves en situation de précarité (accompagnement éducatif et sensibilisation des enseignants aux phénomènes de pauvreté)
  - dispositions pour favoriser l'accès à une alimentation de qualité et aux soins bucco-dentaires, grâce, notamment, au soutien financier des associations de médiation, dans le cadre du Fonds national de protection de l'enfance, en incitant les jeunes patients à se rendre chez un dentiste et en interpellant les dentistes qui pratiqueraient des refus de soins ;
- des mesures visant à permettre, pour l'équilibre des enfants, de vivre dans un logement adapté (prévention des expulsions locatives, mise à disposition de grands logements à prix abordables pour les familles nombreuses modestes).

Les principales difficultés de terrain qui ont été identifiées dans ces travaux sont l'insuffisance de coordination des différents acteurs, l'absence d'identification de pilote sur les dispositifs locaux, une absence d'effectivité de l'application du droit au logement opposable des familles nombreuses modestes et des femmes seules avec enfant(s) bénéficiaires de minima sociaux, l'inadéquation des modes de garde existants pour l'accueil des enfants dont les parents reprennent un emploi ou une formation.

### **3. Lutter contre la pauvreté des jeunes**

La commission de concertation sur la politique de la jeunesse, qui s'est réunie de mars à juillet 2009, a souligné les difficultés particulières des jeunes en termes d'orientation, d'emploi, de ressources, de logement, de santé... Les jeunes ont ainsi connu au cours des dernières décennies une détérioration relative de leurs revenus et connaissent souvent des difficultés importantes d'accès à l'emploi.

C'est pourquoi, le Président de la République a présenté un plan « Agir pour la jeunesse », le 29 septembre 2009, qui propose des mesures visant à répondre simultanément aux difficultés rencontrées par les jeunes de 16 à 25 ans pour une insertion sociale et professionnelle durable.

Les axes de ce plan portent ainsi sur :

- La rénovation de l'orientation au sein du système de formation avec la mise d'un véritable service public de l'orientation ;
- Diverses mesures de lutte contre le décrochage scolaire des 16-18 ans ;
- La poursuite des efforts pour l'accès des jeunes à l'emploi (ex : renforcement de la formation en alternance et du contrat d'insertion dans la vie sociale pour mieux accompagner les jeunes les plus en difficulté) ;
- L'émergence d'une génération engagée (ex : création de l'agence du service civique) ;
- L'accès à l'autonomie en permettant aux jeunes de s'assumer financièrement

En la matière, la mesure principale est l'ouverture du revenu de solidarité active (RSA) aux jeunes actifs de moins de 25 ans qui a été introduite par l'article 135 de la loi de finances pour 2010 et permet de franchir une étape supplémentaire dans la politique d'insertion des

jeunes (la mesure est présentée dans le chapitre A relatif à la présentation du dispositif RSA).

Une expérimentation sur le revenu contractualisé d'autonomie (RCA) sera mise en œuvre début 2011. Les jeunes concernés par l'expérimentation recevront une allocation garantie en échange de leur engagement dans un accompagnement renforcé vers l'emploi ou la formation.

En outre, l'accès des jeunes sans qualification à l'entrée sur le marché du travail, qui demeure une priorité du gouvernement, se traduit par un accompagnement personnalisé, mis en œuvre par les missions locales (470 sur l'ensemble du territoire français) qui s'exerce principalement dans le cadre du CIVIS (200 000 entrées par an). Les crédits du plan de relance ont permis notamment de financer en 2010 40 000 places de CIVIS supplémentaires et de revaloriser le montant de l'allocation CIVIS. Un accompagnement spécifique, le contrat d'autonomie, a été mis en œuvre au bénéfice des jeunes issus des quartiers dits « politique de la ville », complétant les dispositifs de deuxième chance<sup>20</sup> (EPIDE, écoles de la deuxième chance), d'actions de parrainage<sup>21</sup>. L'insertion professionnelle des jeunes s'appuie également sur les contrats en alternance (contrats de professionnalisation et d'apprentissage) et les mesures du fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes destinées à compléter l'offre des partenaires territoriaux (logement, aides à la mobilité...). Il convient de noter qu'en réponse à la forte hausse du chômage des jeunes, le gouvernement a lancé dès le printemps 2009 le « plan jeunes » avec un ensemble de mesures financées dans le cadre du Plan de relance de l'économie. Certaines de ces mesures se sont poursuivies en 2010 : près de 10 000 places devraient être disponibles à la fin de l'année 2010 au titre des écoles de la deuxième chance, grâce aux 5 500 nouvelles places ouvertes sur 2009-2010, doublant l'offre d'origine, 50 000 entrées devraient être réalisées en contrat d'accompagnement formation (CAF) et 1 500 postes supplémentaires créés dans le secteur de l'insertion par l'activité économique.

Par ailleurs, diverses mesures servent directement l'objectif de lutte contre la pauvreté des jeunes mais relèvent de politiques associées à d'autres objectifs du tableau de bord :

- lutte contre la pauvreté monétaire des familles (cf. objectif n°1) avec le système des prestations familiales conçu autour de la notion d'enfant à charge « ouvrant droit » à une compensation financière au bénéfice des parents. De la même façon, en matière fiscale, l'enfant et, le cas échéant, le majeur, est rattaché au foyer fiscal de ses parents et « ouvre droit » à un certain nombre d'avantages (part du quotient familial en particulier) ;
- Accès à l'éducation et à la formation des jeunes étudiants qui disposent de mécanismes spécifiques d'aides telles que les bourses (cf. objectif 8).

Enfin, il est apparu opportun et utile de créer dans quelques territoires des lieux où puissent être concertés et réunis les efforts de la puissance publique et de ses principaux partenaires pour garantir aux jeunes un parcours réussi dans les grandes étapes de leur accession à

---

<sup>20</sup> les dispositifs de deuxième chance mis en œuvre par l'Établissement Public Insertion Défense (EPIDE) et les écoles de la deuxième chance (E2C), dont l'État a favorisé le déploiement sur l'ensemble du territoire, se stabilisent en 2011 pour constituer une offre annuelle de 2 430 places dans l'EPIDE et devant atteindre 12 000 places pour les E2C.

<sup>21</sup> 25 000 actions prévues en 2011

l'autonomie et de leur insertion sociale et professionnelle. Ces laboratoires territoriaux, développés en 2010, permettront de créer une dynamique transversale, impulsée et coordonnée par l'État à l'échelle d'un territoire pertinent. De même, la création de plates-formes locales de coordination des acteurs de la lutte contre le décrochage devrait faciliter la concertation entre les acteurs afin d'agir dans la proximité et l'efficacité au profit des jeunes les plus en difficulté et de les réintégrer dans une démarche positive de formation et d'insertion.

En 2011 les deux chantiers importants pour la jeunesse sont :

- celui de la mobilisation du « fonds d'expérimentation pour la jeunesse » créé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 et mis en place depuis 2009 (cf. description dans l'encadré ci-dessous). Le fonds constitue un instrument majeur au service d'une politique transversale en faveur de la jeunesse grâce à des actions expérimentales innovantes et scientifiquement évaluées. De nouvelles formes d'aides aux jeunes seront initiées dans ce cadre en 2011, par le biais notamment des plates formes locales de coordination des acteurs de la lutte contre le décrochage, par la mise en place des laboratoires territoriaux pour la jeunesse et par la mise en œuvre de l'expérimentation du revenu contractualisé d'autonomie;
- celui du service civique, créé par la loi 2010-241 du 10 mars 2010 et géré par un groupement d'intérêt public, « l'agence du service civique ». Le service civique a été mis en œuvre à la mi-2010 et devrait concerner 15 000 jeunes en 2011. Son succès reposera sur la mobilisation des collectivités publiques et des associations qui constituent les premiers partenaires de l'engagement citoyen des jeunes.

#### **L'expérimentation sociale : un levier puissant d'intégration des jeunes en difficultés sociales et professionnelles**

Miser sur les jeunes, c'est reconnaître leur potentiel et leur valeur pour bâtir la société de demain. Or une grande partie des jeunes rencontre des difficultés pour mener à bien le projet professionnel qui assurera leur autonomie. Pour leur donner des raisons d'avoir confiance en l'avenir, les pouvoirs publics, avec le concours des institutions privées, doivent investir tous les champs : formation, emploi, logement, santé, mobilité... Il existe déjà dans ces domaines de nombreuses initiatives locales, mais elles peinent souvent à se pérenniser, faute d'apporter aux financeurs la preuve de leur efficacité. En même temps, trop de dispositifs pensés au niveau national échouent dans leur ambition lorsqu'ils sont confrontés à leur mise en œuvre sur le terrain. Nécessairement transversales, les nouvelles politiques pour les jeunes doivent s'appuyer sur des expérimentations régionales rigoureusement évaluées.

Doté de 150 millions d'euros le fonds d'expérimentation pour la jeunesse est destiné à financer des programmes pilotes et leur évaluation : lutte contre le décrochage scolaire et universitaire, amélioration de l'orientation initiale et de la transition entre formation et emploi, micro-crédit, mobilité... L'impact de la démarche sera aussi fonction de l'écho qu'il produira dans le monde de l'entreprise.

#### **Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse : en quelques mots...**

##### ***C'est quoi ?***

> Un laboratoire de politique publique qui parie sur l'intelligence des expériences de terrain, en les évaluant de manière scientifique pour apporter la preuve de leur efficacité

##### ***Pourquoi ?***

> Pour répondre à l'urgence d'une politique cohérente et concertée en faveur des jeunes de 16 à 25 ans, sur la base des recommandations du livre vert « reconnaître la valeur de la jeunesse »

> Pour apporter la preuve de la réussite de tout programme nouveau avant sa généralisation

**Comment ?**

> Par le biais d'appels à projets thématiques lancés à toute structure publique ou privée désireuse de proposer une action innovante ou de réformer des dispositifs existants pour les rendre plus efficaces  
Une structure porteuse de projet + une équipe d'évaluateurs = des expérimentateurs  
Une idée innovante opérationnelle + un protocole d'évaluation = une expérimentation

**Qui propose et met en œuvre les projets innovants ?**

> Des collectivités territoriales (régions, départements, communes), des associations, des missions locales, des administrations, des universités...

**Qui évalue les expérimentations ?**

> Des centres de recherche (Credoc, Cereq, CEE...), des équipes universitaires (Ecole d'économie de Paris, Crest, université de Strasbourg...), des cabinets privés

**Qui anime le fonds d'expérimentation ?**

Un conseil de gestion présidé par le ministre de la jeunesse, auquel participent les partenaires privés impliqués dans la démarche : la fondation TOTAL et l'Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie - UIMM

> il définit les thématiques prioritaires et décide de l'allocation des fonds

Un conseil scientifique présidé par Marc Gurgand (Ecole d'économie de Paris)

> il définit les modalités d'évaluation des différents programmes thématiques

Une équipe d'animation et de gestion (DJEPVA-MAFEJ)

> elle prépare les appels à projets et coordonne l'animation régionale et nationale des expérimentations retenues

Des jurys composés d'experts, d'acteurs de terrain et de scientifiques

> ils sélectionnent les projets retenus

**En quelques chiffres...**

Le fonds est doté de plus de 250 millions d'euros : 200 millions de subventions de l'Etat (crédits de la jeunesse et du Plan de relance) et 55 millions provenant de partenaires privés (50 millions de la Fondation Total, 3 millions de l'Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie – UIMM et 2 millions provenant d'entreprises ultra-marines)

**En moins d'un an :**

- 7 appels à projets lancés comportant 32 programmes thématiques
- Plus de 1200 projets déposés
- Plus de 300 expérimentations sélectionnées

**4. Lutter contre la pauvreté des personnes âgées**

Plusieurs mesures ont été prises en faveur des personnes âgées les plus vulnérables pour revaloriser les revenus dont ils disposent.

La principale mesure réside dans la revalorisation de 25 % du « minimum vieillesse » entre 2008 et 2012. Il passera progressivement de 628 €/mois en 2008 à 777 €/mois en 2012, soit un gain pour ses titulaires de 1788 €/an. Cette mesure bénéficie à 400 000 personnes.

Par ailleurs, les petites pensions de réversion ont été augmentées. Leur taux a été porté de 54% dans le régime général de base, à 60% en 2009, sous conditions d'âge (65 ans) et de ressources (800 €/mois). Cette mesure bénéficie depuis le 1er janvier 2010 à 630 000 personnes, pour un gain moyen de 320 €/an par bénéficiaire.

Un minimum de pension pour les exploitants agricoles de 639 €/mois a également été créé en 2009. 230 000 personnes bénéficient de cette mesure, pour un gain moyen de 350 €/an.

Enfin, les petites pensions de réversion agricoles ont été augmentées en 2010. Cette mesure concerne 100 000 personnes en 2010, pour un gain moyen de 400 €/an.

Le présent rapport, centré sur l'objectif de réduction de la pauvreté, n'a pas pour objet d'analyser la politique générale du gouvernement visant à garantir la soutenabilité du système de retraites. Néanmoins il peut être souligné que la réforme des retraites votée au Parlement permet de ramener à l'équilibre le système de retraite français à l'horizon 2018. Elle préserve ainsi les nombreux mécanismes de solidarité en faveur des publics les plus fragiles qui existent dans ce système.

Enfin, des mesures ont été prises pour favoriser l'emploi des séniors qui reste trop bas malgré la progression enregistrée ces dernières années (moins de 42 % des personnes âgées de 55/64 ans sont en emploi) en France. Les entreprises et les établissements publics employant au moins 50 salariés doivent ainsi payer une pénalité s'ils n'ont pas conclu un accord ou établi un plan d'action relatif à l'emploi des salariés âgés. Les entreprises qui ne respectent pas ces conditions sont soumises à une pénalité correspondant à 1% des rémunérations ou gains versés à leurs travailleurs salariés ou assimilés. Ce dispositif ainsi mis en place vise à inciter les entreprises à recruter et à maintenir dans l'emploi des salariés « âgés » ; il repose sur la mobilisation des partenaires sociaux au niveau des entreprises et des branches en vue de définir, localement ou selon l'activité, les outils les mieux adaptés pour recruter et maintenir dans l'emploi des salariés « âgés ».

## **5. Lutter contre la pauvreté des personnes qui ont un emploi**

Si l'emploi reste le meilleur rempart contre la pauvreté, le niveau de protection offert a diminué pendant la dernière décennie et s'est traduit par l'émergence des travailleurs pauvres. Ainsi le nombre de travailleurs pauvres est estimé à environ 1,9 millions de personnes en 2007 et avec 6,7% de travailleurs pauvres, la France occupe une situation proche de la moyenne européenne (8% selon Eurostat).

La réponse structurelle proposée pour ce public a été de mettre en place le revenu de solidarité active « activité ». En effet, le RSA est également versé à des personnes qui travaillent et dont les revenus sont limités. Ainsi, le RSA est une allocation dégressive qui garantit que la reprise d'un emploi se traduit par une augmentation durable du revenu global. A la différence du RMI, les revenus d'activité ne sont plus pris en compte à 100 % mais seulement pour partie, le pourcentage ayant été en l'occurrence fixé à 62 %.

Au 30 juin 2010, selon les données provenant de la CNAF et de la MSA, on comptait 1 789 381 foyers bénéficiaires du RSA, dont 627 211 bénéficiaires du RSA activité<sup>22</sup> (source CNAF RSA).

La généralisation du RSA n'étant intervenue qu'au 1er juin 2009, l'évaluation précise de l'impact des nouvelles dispositions sur le volume de bénéficiaires doit encore être affinée. Cet exercice est compliqué par le fait que les caractéristiques des travailleurs modestes, populations ciblées par le nouveau dispositif, sont mal appréhendées par les systèmes statistiques. Une communication ciblée à l'attention des bénéficiaires potentiels a été lancée par le ministère de la jeunesse et des solidarités actives. Elle concerne l'ensemble des allocataires CAF et MSA ainsi

---

<sup>22</sup> 444 341 bénéficiaires du seul RSA activité et 189 032 bénéficiaires du RSA activité et du RSA socle

que les maires des communes de plus de 5 000 habitants. Le programme de travail 2010 du comité d'évaluation du revenu de solidarité active doit permettre d'identifier, au-delà de la montée en charge, l'origine des écarts par rapport à la prévision et notamment les effets de la dégradation de la conjoncture économique et le taux de non recours à cette nouvelle prestation par les travailleurs modestes. Les travaux se poursuivront en 2011, avec l'exploitation et l'analyse des résultats des enquêtes lancées en 2010.

## **6. Favoriser l'accès à l'emploi**

L'accès à l'emploi constitue une des clefs essentielles de lutte contre la pauvreté. Néanmoins, la sélectivité du marché du travail ne permet pas à certains demandeurs d'emploi d'accéder directement à l'emploi. Des actions d'accompagnement personnalisées, le cas échéant dans des structures adaptées, constituent une étape avant l'emploi pour les publics les plus en difficulté. L'objet du présent rapport n'est pas de dresser un tableau général de la politique de l'emploi menée par le Gouvernement mais de présenter les actions développées plus particulièrement en direction des personnes qui sont le plus éloignées de l'emploi.

Ainsi, les réformes majeures menées ou engagées depuis 2007 qui concourent directement à l'objectif de réduction de la pauvreté l'ont été dans prolongement de la mise en place du revenu de solidarité active et du Grenelle de l'insertion.

➤ Le revenu de solidarité active est l'un des leviers d'aide au retour à l'emploi des publics qui en sont le plus éloignés. Dans ce cadre, l'offre d'accompagnement des bénéficiaires du RSA s'est structurée de manière diversifiée selon les départements dans le cadre des nouveaux outils de contractualisation prévus par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 (convention d'orientation et d'accompagnement, pacte territorial pour l'insertion), le principe général étant que chaque bénéficiaire rentrant dans le champ des droits et devoirs est accompagné par un référent unique, « social » ou « professionnel » (voire « socioprofessionnel ») selon sa situation, afin de faciliter la prise en charge globale de la personne. Un travail spécifique est en cours avec les différents partenaires dans le cadre des mesures de simplification du RSA annoncées en juin 2010 par M. Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives, pour optimiser les réponses concernant notamment les modalités d'accompagnement social et professionnel des personnes les plus en difficultés, dans le souci du respect de l'égalité de traitement à la fois entre les publics et entre les territoires. Par ailleurs, Pôle Emploi, dans le cadre de sa nouvelle offre de services, a relancé en février 2010 des appels d'offre régionaux de services d'insertion professionnelle au bénéfice des demandeurs d'emploi présentant des difficultés d'ordre social et personnel.

En outre, une aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) a été créée pour prendre en charge tout ou partie des coûts exposés à l'occasion de la prise ou la reprise d'une activité professionnelle, que ce soit sous la forme d'un emploi, du suivi d'une formation ou de la création d'une entreprise, par les bénéficiaires du RSA. L'APRE s'adresse aux bénéficiaires du RSA tenus à l'obligation de rechercher un emploi ou d'entreprendre des actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle : il s'agit de bénéficiaires dont le foyer perçoit du « RSA socle » et qui, à titre personnel, ne travaillent pas ou dont le revenu d'activité professionnelle est inférieur à 500 euros mensuels.

L'APRE est financée par l'Etat, via le Fonds national des solidarités actives (FNSA), dont une fraction des crédits est réservée à cette fin. Les crédits dédiés à l'APRE sont répartis dans

chaque département entre organismes attributaires (ceux vers lesquels sont orientés les bénéficiaires du RSA assujettis à l'obligation de recherche d'emploi ou d'insertion) par l'autorité préfectorale départementale sur la base de la convention qui fixe les modalités de mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Par ailleurs, une partie des crédits de l'APRE est confiée à Pôle emploi pour abonder les aides et mesures attribuées par cet organisme aux bénéficiaires du RSA.

Qu'il s'agisse des aides et mesures attribuées par Pôle Emploi et financées par les crédits de l'APRE, ou de l'APRE financée dans le cadre des enveloppes déconcentrées, la prestation s'adresse aux bénéficiaires du RSA reprenant une activité professionnelle. Elle est complémentaire à toutes les aides de droit commun, notamment celles de Pôle Emploi, du Département ou des CCAS.

Depuis le 1er septembre 2010, l'APRE est mobilisable pour les bénéficiaires du RSA âgés de moins de 25 ans et soumis aux droits et devoirs selon les mêmes modalités que pour les autres bénéficiaires.

L'article R. 5133-11 du code du travail donne une liste non limitative de dépenses que l'APRE peut contribuer à financer.

➤ La feuille de route du Grenelle de l'insertion, rendue le 27 mai 2008 en conclusion de ses travaux, a défini des orientations faisant l'objet de douze chantiers prioritaires dont :

- La mise en place de Pôle emploi<sup>23</sup> et la redéfinition de l'offre de services contribuent au maintien de la qualité du service rendu aux usagers dans le contexte difficile d'une très forte dégradation conjoncturelle de la situation de l'emploi. Ainsi, la mise en place d'un service plus personnalisé, la mutualisation des moyens ainsi que le regroupement de l'offre de services (inscription, indemnisation et accompagnement) sur des sites uniques doivent permettre à Pôle emploi d'apporter des réponses efficaces et adaptées aux besoins de chacun de ses interlocuteurs : employeurs et demandeurs d'emploi. Pôle Emploi développe, par ailleurs, des coopérations opérationnelles avec les acteurs du champ de l'insertion et du social pour proposer sur le territoire des modalités d'accompagnement global des demandeurs d'emploi les plus en difficulté.

- L'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010, en métropole, du contrat unique d'insertion instauré par la loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, a permis de rationaliser l'architecture et le régime juridique des contrats aidés. Diverses dispositions sont également prévues par la loi pour améliorer l'insertion durable dans l'emploi à l'issue des contrats aidés. En effet, les contrats aidés, en mettant le demandeur d'emploi en situation de travail, dans le secteur marchand ou non marchand, constituent un instrument volontariste d'aide au retour ou à l'accès à l'emploi surtout en période de crise économique où l'accès au marché du travail devient encore plus difficile. Le contrat unique d'insertion est décliné en deux versions, l'une pour le secteur marchand sur le modèle du contrat initiative emploi (CIE) et l'autre dans le secteur non marchand sur le modèle du contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE). Les contrats aidés ont été fortement mobilisés depuis la fin de l'année 2008 pour faire face à la crise économique et permettre un accès à l'emploi aux personnes en difficultés d'insertion professionnelle. Cette mobilisation quantitative va se poursuivre au 2<sup>ème</sup> semestre 2010, mais dans un contexte de maîtrise progressive des flux et des paramètres afin d'amorcer une décrue du volume de contrats aidés à partir de 2011. Ainsi,

---

23 Création de Pôle Emploi le 1er janvier 2009

les nouvelles dispositions qualitatives prévues par la loi créant le CUI seront progressivement mises en œuvre en vue d'améliorer la performance du dispositif d'ici 2013 en termes d'insertion durable dans l'emploi à l'issue de ces contrats. L'accès à la formation mise en œuvre par l'employeur en cours de contrat sera renforcé. De plus, de nouveaux engagements sont attendus de la part des employeurs : désignation d'un tuteur, remise d'une attestation d'expérience professionnelle en fin de contrat, et réalisation d'un bilan des actions menées lors de toute demande de nouveau contrat ou de renouvellement. Le déploiement des périodes d'immersion en entreprise en cours de contrat, pour ce qui relève des contrats aidés du secteur non marchand, continuera d'être stimulé pour les jeunes, dans le prolongement du programme CAE-passerelle, mais également pour les adultes en contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) L'accompagnement des salariés en cours de contrat sera renforcé, notamment par la mise en place d'un référent désigné par le prescripteur. Cet accompagnement devra être précisé dans les conventions annuelles d'objectifs et de moyens et faire partie du cahier des charges négocié avec Pôle emploi s'il est prescripteur.

- Le plan de modernisation du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) est en cours (voir principaux axes de ce plan dans l'encadré ci-après) : les modalités de conventionnement ont été diffusées fin 2008, les assises des CDIAE organisées le 28 avril 2009 ont permis de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés. La feuille de route annoncée en juillet 2010 lors du conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) vise à renforcer les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Dans un contexte budgétaire difficile, elle prévoit : le maintien de la globalité des budgets 2011 à hauteur de l'exercice en cours, la poursuite en 2011 de l'expérimentation sur les modalités de financement des SIAE conformément au souhait exprimé par les acteurs, et l'expérimentation d'un contrat de performance portant sur des SIAE volontaires, sur un financement lié à une amélioration de leurs résultats en matière d'emploi au travers d'un renforcement des fonctions utiles au parcours vers l'emploi.

En outre, un plan d'accompagnement de l'offre d'insertion a été lancé 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. Il s'agit de désigner avant la fin de l'année 2010 auprès de chaque préfet de département un « facilitateur » pour la optimiser le développement des clauses sociales dans les marchés publics et améliorer la réponse des SIAE. Enfin, des rencontres nationales seront organisées à l'initiative du ministère en charge de l'emploi le 2 décembre 2010 sur les enjeux de la formation professionnelle pour améliorer l'accès à l'emploi des salariés en insertion dans les SIAE.

#### **Le plan de modernisation du secteur de l'insertion par l'activité économique**

Le secteur l'insertion par l'activité économique (IAE) permet le retour vers l'emploi de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. Il offre un accompagnement renforcé et global intégrant une logique d'insertion professionnelle forte par une mise en situation de travail avec une dimension sociale (levée des freins à l'emploi) indispensable compte tenu des caractéristiques des publics embauchés.

En 2008, un plan de modernisation du secteur de l'IAE a été établi et présenté par le secrétaire d'État à l'emploi à l'Assemblée plénière du conseil national de l'insertion par l'activité économique.

Ce plan, dont la réalisation s'échelonne sur 3 ans, a pour objectif de renforcer la performance du secteur par l'ouverture de quatre chantiers de modernisation :

- la rénovation des modalités de conventionnement des structures qui emporte l'instauration d'une véritable négociation entre l'État et les structures de l'IAE sur le projet d'insertion des

structures et la négociation d'objectifs et d'indicateurs en vue d'une évaluation ;

- la redynamisation des Conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique, qui, sur la base des diagnostics stratégiques réalisés en 2008, doivent définir leur orientation annuelle en matière d'offre d'insertion et permettre une meilleure adéquation entre offres et besoins d'insertion sur le territoire ;
- la réalisation d'outils de diagnostic financier des structures en vue de leur consolidation économique ;
- la rénovation des modalités de financement des structures : des expérimentations locales ont été menées en 2010 et les travaux se poursuivront en 2011.

Un bilan de la mise en œuvre du plan de modernisation du secteur sera réalisé en 2011.

- La réforme de la formation professionnelle se met en place.

La loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie est entrée en vigueur le 24 novembre 2009. Elle prévoit notamment la mise en place d'un Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) doté de 900M€ en 2010 pour financer la formation de 500 000 salariés peu qualifiés et de 200 000 chômeurs supplémentaires dès 2010. Concernant la gouvernance, la loi prévoit la signature conjointe du Plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF), par le président du conseil régional (jusqu'à là seul signataire après concertation), le préfet, le recteur ou l'autorité académique. Le décret n° 2010-155 du 19 février 2010 précise les modalités de fonctionnement du fonds paritaire. La première convention cadre signée en 2010 concerne notamment les publics prioritaires.

➤ La politique conduite en faveur des chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises a été renouvelée et renforcée par l'entrée en vigueur à compter du 1er janvier 2009 du dispositif « NACRE ». 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 chômeurs 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. Cette offre d'accompagnement s'articule avec une nouvelle offre de financement dont la ressource est apportée par la Caisse des dépôts et dont le profil est optimisé afin de renforcer l'effet de levier sur les prêts bancaires. L'État et la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC), voire les collectivités territoriales qui l'ont souhaité, ont agréé par convention – au niveau régional et sur la base des projets d'activités déposés par ceux-ci – des opérateurs locaux d'accompagnement à toutes les phases du parcours : montage, financement, accompagnement au développement. L'État finance, sur objectifs de résultats et performance et sans préjudice des apports d'autres cofinanceurs, les opérateurs conventionnés, en y consacrant les crédits autrefois dévolus aux dispositifs EDEN et chéquiers conseils (soit 40 millions d'euros en 2009 et 2010). La CDC apporte la ressource de prêts à taux zéro (100 M€ par an), qui est garantie à 100% par l'État. Le Fonds de cohésion sociale garantit également les prêts bancaires complémentaires accordés par les banques aux créateurs.

Les collectivités territoriales participent au pilotage du dispositif « NACRE ».

Enfin, la mise en place du régime de l'auto-entrepreneur au 1er janvier 2009 est venue compléter la palette d'outils financés et mis à disposition par l'État pour encourager la création

et la reprise d'entreprise dans un contexte de diminution de l'emploi salarié. Ce régime de micro entreprise simplifiée permet aux salariés, aux demandeurs d'emploi, aux retraités ou aux étudiants de développer une activité à titre principal ou complémentaire pour accroître leur revenu avec des démarches très simplifiées (une inscription en ligne) et un régime social et fiscal très attractif. A la fin 2009 on comptabilisait 320 000 auto-entrepreneurs. Les trois quarts d'entre eux exerçaient une activité de service. Le succès de cette mesure se confirme en 2010 puisque, pour les trois premiers mois de l'année, l'Insee décompte 110 788 demandes de création sous le régime de l'auto-entrepreneur soit plus d'une création d'entreprise sur deux.

➤ La France a lancé en juin 2008 un plan d'action concernant l'accès à l'emploi des personnes handicapées suite à la conférence nationale du handicap du 10 juin 2008.

L'article 182 de la loi de finances initiale pour 2009 prévoit, d'une part, qu'une procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé est désormais systématiquement engagée à l'occasion de l'instruction de toute demande d'attribution ou de renouvellement de l'allocation aux adultes handicapés et, d'autre part, que cette reconnaissance par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées s'accompagne d'une orientation vers un établissement ou service d'aide par le travail, vers le marché du travail ou vers un centre de rééducation professionnelle. Cette disposition a pour but de favoriser l'accès à l'emploi des personnes handicapées. En effet, la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé permet à l'employeur de s'acquitter, le cas échéant, de ses obligations d'emploi de personnes handicapées ou de bénéficier d'aides à l'embauche. Par ailleurs, la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé permet au service public de l'emploi d'apporter une prestation adaptée à la situation de la personne handicapée qui s'inscrit comme demandeur d'emploi. Cette mesure doit permettre de déclencher une prestation d'accompagnement adaptée à la situation de la personne effectuant une demande d'attribution d'AAH. Les MDPH (maisons départementales des personnes handicapées) sont donc chargées, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, de coupler systématiquement l'examen des demandes d'AAH avec celui de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.

Afin de permettre aux MDPH de mettre en œuvre cette articulation entre la demande d'attribution d'AAH et l'examen de la RQTH et de l'orientation professionnelle, des travaux ont été menés pour définir les modalités de mise en œuvre de cette réforme et les moyens nécessaires aux maisons départementales des personnes handicapées, qu'il s'agisse de professionnels de l'emploi issus des Cap Emploi, de Pôle Emploi ou du secteur médico-social. Un guide pour l'application de ces nouvelles dispositions a été proposé aux MDPH début janvier 2009 afin de leur exposer les objectifs visés ainsi que les conséquences opérationnelles et juridiques des processus d'instruction des demandes d'AAH.

Pour évaluer l'impact volumétrique de la réforme, certains publics n'ont pas été intégrés dans le champ du dispositif dans la mesure où ils ne sont pas concernés : les personnes âgées de plus de 60 ans, les personnes placées en établissement ou celles bénéficiant du complément de ressources. Les flux annuels supplémentaires consécutifs à la mise en œuvre de la réforme ont été estimés, pour 2009, à l'examen de l'orientation professionnelle de 128 700 demandes supplémentaires d'AAH qui ne faisaient jusqu'alors pas l'objet de demande de RQTH, soit 43 200 premières demandes et 85 500 renouvellements, sans demande de RQTH.

Pour faire face à cette charge, la CNSA a, à la demande du Gouvernement, augmenté de 15 M€ la dotation versée aux MDPH en 2009. Ce montant a été reconduit en 2010.

➤ A côté de ces réformes structurelles, le Gouvernement a lancé, en réponse à la crise, un plan de mobilisation pour l'emploi à la fin de l'année 2008. Ce plan de mobilisation, qui vise

essentiellement à soutenir l'offre d'emploi et à accompagner le retour à l'emploi des personnes touchées par la crise, a été complété en avril 2009 par le « Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes », destiné à encourager l'insertion durable de plus de 500 000 jeunes dans la vie active, avec un investissement de près de 1,3 milliard d'euros d'ici 2010. Outre l'effort consenti pour le développement des contrats aidés, précédemment mentionné, l'accent a été mis sur le développement de l'apprentissage, notamment par l'élargissement du dispositif « zéro charges » aux entreprises de plus de 10 salariés recrutant un apprenti et de l'octroi d'une prime de 1800 euros aux entreprises de moins de 50 salariés pour l'embauche de tout apprenti supplémentaire). Le développement des contrats de professionnalisation (objectif de 170 000 contrats de professionnalisation de juin 2009 à juin 2010), des contrats d'accompagnement formation et de places nouvelles en écoles de la deuxième chance participe de la même logique. Enfin, la crise économique se traduit depuis plusieurs mois par l'augmentation du chômage de longue durée. Pour les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits à l'assurance chômage le Gouvernement a mis en place un plan « Rebond », issu de l'accord signé avec partenaires sociaux le 15 avril 2010. Ce « plan rebond pour l'emploi » représente un effort financier de 705 millions d'euros, assuré pour moitié par l'Etat, et pour moitié par les partenaires sociaux. Ce plan prévoit deux volets : 70 000 formations rémunérées d'une part, 170 000 contrats rebond d'autre part, qui s'appuieront sur des dispositifs existants tels que les contrats d'accompagnement dans l'emploi et les contrats initiative emploi. Une aide exceptionnelle pour le retour à l'emploi est prévue à titre subsidiaire, pour les demandeurs d'emploi en fin de droits qui ne pourraient pas bénéficier à court terme d'une des mesures proposées par le plan rebond.

## **7. Favoriser l'accès au logement et le maintien dans le logement**

L'accès au logement et le maintien dans le logement constituent une des principales mesures en faveur de la prévention de l'exclusion et de lutte contre la pauvreté. La loi n° 2007-390 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, a marqué un tournant significatif dans cette perspective. La politique d'accès au logement à destination des ménages les plus modestes repose ainsi sur un socle législatif solide consolidé par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009.

A côté de ces mesures en faveur de l'accès et du maintien dans le logement a été lancée le 10 novembre 2009, la refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement. Cette réforme de la prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées s'inscrit dans le cadre de cette politique globale de lutte contre l'exclusion et contre la pauvreté. La refondation représente une nouvelle étape dans la mise en œuvre du Chantier national prioritaire pour 2008-2012, lancé par le Premier ministre, pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Comme d'autres pays européens (Grande-Bretagne, Finlande ou Danemark) qui ont obtenu des résultats significatifs dans ce domaine, la France se dote aujourd'hui d'une stratégie d'ensemble de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées.

La stratégie nationale poursuit des objectifs clairs :

- réduire significativement le nombre de personnes à la rue ;
- replacer les personnes au cœur du dispositif, de façon à mieux prendre en compte leurs besoins dans une logique globale d'accès aux droits fondamentaux (logement, santé,

- emploi...) et à leur apporter la solution la plus adaptée, en privilégiant chaque fois que possible celle du logement ;
- renforcer le pilotage du dispositif, en rénovant les rapports entre l'Etat et les opérateurs ;
  - optimiser et rationaliser les moyens.

### La stratégie nationale s'articule autour de deux principes directeurs :

#### 1) La mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement

Il s'agit de créer un véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri. Ce service public suppose de préciser les missions d'intérêt général et de replacer l'usager au cœur du dispositif. Il répondra aux trois grands principes fondamentaux d'un service public :

- la continuité de la prise en charge (avec la mise en place d'un suivi personnalisé, sans rupture) ;
- l'égalité face au service ;
- l'adaptabilité des prestations aux besoins.

Il implique une rénovation des rapports avec les opérateurs formalisés par des conventions fixant les objectifs à atteindre, les moyens et les modalités de contrôle et d'évaluation, sécurisant les opérateurs et introduisant une culture de résultat.

Il s'agit en outre de réaffirmer pleinement la responsabilité de l'Etat en articulation avec les collectivités territoriales : communes et intercommunalités, impliquées dans l'accompagnement des personnes les plus démunies, et départements, au titre de l'action sociale, du revenu de solidarité active et des fonds de solidarité logement (FSL).

#### 2) La priorité accordée à l'accès au logement et au maintien dans le, y compris pour les publics les plus vulnérables (le « logement d'abord »)

Doit être privilégié, autant que possible, l'accès à un logement ordinaire de droit commun. Le principe est qu'il n'y ait pas de passage obligatoire par l'hébergement (structure collective ou statut d'hébergé), sauf à ce que la situation de la personne le justifie. Le recours à l'hébergement ne doit pas être banalisé, voire généralisé. Il doit rester exceptionnel et provisoire. L'hébergement n'est pas une fin en soi.

Ce principe doit s'appliquer aussi bien aux personnes qui sont proches de l'autonomie qu'aux plus vulnérables.

Ce sont les alternatives à l'hébergement qu'il faut privilégier à travers le logement accompagné, adapté ou autonome. Les personnes en capacité d'accéder au logement autonome doivent être immédiatement orientées vers cette solution.

L'accompagnement social est la clef de la réussite de cette démarche. Il doit être adapté à chaque cas.

Dans le cadre de cette nouvelle stratégie, les grands axes de la refondation du dispositif de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion visent tout particulièrement à :

- placer le dispositif d'hébergement dans une logique d'accès au logement, qu'il soit ordinaire ou adapté (résidences sociales, pensions de famille, Solibail/intermédiation locative ou résidences sociales) ;
- simplifier le système d'offre d'hébergement, en passant par la construction d'un référentiel de prestations et des coûts pour parvenir notamment à une architecture plus simple et plus lisible du dispositif ;

- réformer le mode de prise en charge des personnes à la rue, notamment en renforçant l'accueil et l'orientation au travers du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), et la construction de parcours gradués et individualisés d'accès au logement en cherchant à permettre aux personnes de disposer d'un référent personnel ;
- adopter une démarche concertée d'analyse des besoins et de planification territoriale de l'offre ;
- mettre en place des systèmes d'observation, d'information, de connaissance des besoins des publics pris en charge et d'évaluation des résultats.

Les moyens consacrés au financement de cette politique (plus d'1 Md€ en 2011 contre 906 M€ en 2008) sont en augmentation tant pour la veille sociale (plus 19M€ entre 2009 et 2011) que pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (plus 49 M€ entre 2009 et 2011). D'autre part, en cohérence avec les axes prioritaires de la refondation la politique d'hébergement et d'accès au logement, les crédits de fonctionnement consacrés au logement adapté sont en forte augmentation (plus 39 M€ entre 2009 et 2011) de façon à favoriser les créations de places de pensions de famille et optimiser le dispositif Solibail /intermédiation locative.

Depuis 2009, l'accès au logement bénéficie également de vastes réformes avec notamment :

- le renforcement de l'articulation des document de programmation (plans locaux d'urbanisme (PLU) – Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) – Plans départementaux d'action en faveur des personnes défavorisées (PDALPD)) et des programmes locaux de l'habitat (PLH) dans l'optique d'une meilleure opérationnalité de ces outils, notamment afin de favoriser la production de logements ;
- l'abaissement du plafond de ressources pour l'accès au logement social de 10,3% et indexation de celui-ci sur l'indice de référence des loyers ;
- l'expérimentation d'un loyer progressif en fonction des revenus dans le parc d'habitations à loyer modéré (HLM) dans le cadre des conventions d'utilité sociale ;
- le relèvement du barème national du supplément de loyer de solidarité dans le parc social et sa modulation obligatoire dans les conventions d'utilité sociale ;
- la généralisation d'un conventionnement global (conventions d'utilité sociale) et la mutualisation d'une partie des ressources des organismes HLM pour instaurer une solidarité financière entre les organismes HLM ;
- la rénovation d'Action logement et de sa gouvernance afin de réorienter l'utilisation des ressources de la participation des employeurs vers les politiques prioritaires dans le domaine du logement et de limiter les coûts de gestion des collecteurs ;
- le renforcement du rôle de l'Anah en matière de lutte contre l'habitat indigne.

En outre, il faut souligner la mise en place du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), institué par la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui concerne les quartiers présentant une part élevée d'habitat indigne et une situation économique et sociale de ses habitants difficile.

Les aides personnelles au logement bénéficient à plus de 6,3 millions de ménages disposant de revenus modestes et jouent un véritable rôle d'« amortisseur » social. Deux mesures prendront effet au 1er janvier 2011. La première, harmonisant à 0,5 % les taux des contributions

patronales appliqués sur la part des salaires située au-delà du salaire plafond de la sécurité sociale, permettra d'abonder les ressources du fonds national d'aide au logement (FNAL), à hauteur de 86 millions d'euros par an. La seconde vise à aligner la date d'ouverture des droits aux aides personnelles au logement sur celle des minima sociaux – cette mesure, qui s'inscrit dans un contexte de simplification croissante des démarches administratives de demande d'aide au logement, préserve la vocation des aides au logement à accompagner et soutenir les populations les plus fragiles, dès que le besoin s'en fait ressentir. Du point de vue budgétaire, l'effort de l'Etat en faveur de l'Aide à l'accès au logement est maintenu stable

Afin de renforcer l'accès des ménages à la propriété, les aides existantes seront refondues et un nouveau prêt à taux zéro renforcé, baptisé PTZ+, sera créé. Ce nouveau prêt à taux zéro mettra en cohérence l'ensemble des aides de l'État. Mieux adaptées à la réalité du marché, elles accompagneront chaque phase d'un projet d'accèsion.

Par ailleurs, l'État maintiendra son effort pour le développement de l'offre nouvelle de logements locatifs sociaux en mobilisant 500 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2011 et en mettant en place une péréquation entre les bailleurs sociaux, de 340 millions d'euros par an à partir de 2011 et pour trois ans. Cette péréquation permettra de mobiliser les ressources inemployées des bailleurs sociaux au profit de la construction de logements dans les zones où les besoins sont les plus forts et en faveur de la rénovation urbaine. Ainsi le budget pour les aides à la pierre présentera, en 2011, une hausse 130 M€ dans l'objectif d'accroître la construction de logements locatifs sociaux.

Enfin, un effort supplémentaire a été réalisé dans le cadre du Plan de relance pour l'économie destiné à faire face à la crise :

- 80 millions d'euros ont permis de compléter les dotations consacrées à l'humanisation et à la rénovation des centres d'hébergement, tandis qu'un nouvel effort a été accompli pour capter des logements du parc privé en Solibail/intermédiation locative, développer les maisons relais ou garantir un fonctionnement optimal des CHRS ;
- Par ailleurs, dans une conjoncture difficile pour la construction résultant de la crise financière, la production de logements locatifs sociaux a été soutenue par les crédits spécifiques du Plan de relance pour l'économie (340 M€ sur 2009-2010). Ainsi, 119 842 logements (contre 104 243 en 2008) ont été financés en 2009, dernière année de mise en œuvre du plan de cohésion sociale et année de relance de l'économie. Sur l'ensemble du plan de cohésion sociale (2005-2009), plus de 485 000 logements ont été financés. En 2009, avec le financement de 21 634 PLAI (prêt locatif aidé d'intégration, logements destinés aux publics les plus modestes) en 2009, le seuil symbolique des 20 000 PLAI, objectif prioritaire de l'État depuis la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, a en outre été dépassé. L'année 2009 aura ainsi été à tous points de vue une année exceptionnelle pour le soutien au logement locatif social.

### **Le Pacte de lutte contre la précarité énergétique**

Dans le cadre du Pacte de solidarité écologique, le gouvernement a présenté, en janvier 2010, un ensemble de mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique. Ce plan vise particulièrement les territoires ruraux et les populations les plus modestes pour lesquelles la part des revenus consacrée aux dépenses de chauffage représente plus de 10%, soit 3 400 000 ménages (13%). Selon les données de l'Insee de 2006, 87% d'entre eux sont logés dans le parc privé, 62% sont propriétaires, 55% ont plus de 60 ans. Les conséquences de cette précarité sont multiples : impayés, surendettement, coupures d'énergie, restrictions de chauffage et problèmes de santé.

Un « Engagement national contre la précarité énergétique » a donc été pris par le gouvernement. L'objectif principal est de réhabiliter 300 000 logements de propriétaires occupants modestes sur la période 2010-2017. Ces opérations de rénovation devront conduire à des économies d'énergie d'au moins 25%. Cet engagement repose sur la création d'un « Fonds national d'aide à la rénovation thermique des logements privés » (FART), géré par l'Anah et alimenté à hauteur de 500 M€ par les investissements d'avenir et la distribution des aides dans le cadre de « contrats locaux d'engagement contre la précarité » signés avec des acteurs de terrain et collectivités territoriales créant « un guichet unique » des différentes actions publiques pour lutter contre la précarité énergétique .

Par ailleurs, la mise en place d'un Observatoire de la précarité énergétique doit contribuer à améliorer la connaissance du phénomène pour mieux adapter une véritable politique de lutte contre la précarité énergétique dans la durée, impulser des dispositifs innovants, orienter les politiques publiques et mobiliser l'ensemble des acteurs. Il inscrira ses travaux dans ceux de l'ONPES et se coordonnera avec d'autres observatoires locaux, nationaux et européens.

Enfin, deux mesures ont été récemment annoncées : la mise en place, dès janvier 2011, d'un accord entre l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) et le CNFPT pour former 30 000 travailleurs sociaux de la fonction publique territoriale aux économies d'énergie afin qu'ils sensibilisent les ménages aux "éco-gestes" et épaulent les plus démunis pour obtenir "l'aide de solidarité énergétique". Celle-ci, mise en place en février 2010, permet aux propriétaires les plus modestes de couvrir plus des deux tiers des coûts de rénovation thermique de leur habitat. L'aide à l'Ademe pour fournir aux 300 000 ménages les plus défavorisés des "kits d'économie d'énergie" est également prolongée.

## **8. 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 égales de réussite et d'intégration dans la société.

Plusieurs mesures concourant à cet objectif ont été mises en œuvre depuis 2007.

### ➤ Ecole primaire

Dès l'école primaire, c'est en proposant aux élèves un enseignement structuré et explicite, orienté vers l'acquisition des savoirs de base, et en leur offrant des entraînements systématiques à la lecture, à l'écriture, à la maîtrise de la langue française et des mathématiques, ainsi que de solides repères culturels, qu'ils seront les mieux préparés à leur réussite future.

C'est pourquoi les élèves en difficulté doivent pouvoir bénéficier d'une aide personnalisée et différenciée dès que les premières difficultés apparaissent et avant qu'elles ne soient durablement installées. La réforme de l'école primaire a inscrit deux heures hebdomadaires d'aide personnalisée pour chaque enfant qui rencontre des difficultés d'apprentissage, conduites par un enseignant au-delà des 24 heures de classe pour tous, et des stages de remise à niveau gratuits organisés pour les élèves de cours moyens pendant les vacances scolaires de printemps et d'été.

➤ Collèges et lycées

Dans le second degré, il s'agit de permettre à chaque élève d'acquérir les connaissances et les compétences indispensables afin de favoriser son insertion professionnelle, la poursuite de ses études dans l'enseignement supérieur court ou long, sa capacité à se former tout au long de la vie ainsi que l'exercice de la citoyenneté. Les objectifs sont de ramener la proportion de jeunes quittant prématurément l'école sans qualification à 9,5 % en 2020, contre 12 % en 2008 et 13,3 % en 2000 et de porter à 87 % en 2013 le pourcentage de jeunes de 20 à 24 ans ayant obtenu un diplôme du second cycle de l'enseignement secondaire.

Pour ce faire, la mise en place du socle commun de connaissances et de compétences au collège est en cours d'achèvement. L'évaluation par compétences dispose de nouveaux outils : grilles d'évaluation pour chaque compétence, outils d'aide à l'évaluation et le « livret personnel de compétences », généralisé à la rentrée 2010, qui permet de recenser pour chaque élève, tout au long de sa scolarité, les compétences acquises.

Au lycée, la rentrée 2010 sera la première étape de la mise en œuvre de la réforme du lycée d'enseignement général et technologique avec l'évolution de la classe de seconde. Celle-ci s'appuie sur un suivi personnalisé des élèves, au travers du dispositif d'accompagnement personnalisé, du tutorat et des stages de remise à niveau.

➤ L'éducation prioritaire la dynamique « Espoir banlieues »

La politique d'éducation prioritaire consiste à mettre en œuvre un projet ambitieux pour compenser un déséquilibre reconnu. Pour le second degré, elle concerne principalement les collèges et touche environ un élève sur cinq dans le premier cycle. Depuis la rentrée 2010, elle concerne aussi des lycées professionnels et, dans une moindre mesure, quelques lycées généraux et technologiques dans le cadre de l'expérimentation du programme CLAIR (collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite).

Des moyens importants sont mis en œuvre : personnels enseignants et assistants pédagogiques supplémentaires, mesures indemnitaires spécifiques, classes à effectifs allégés, engagement financier plus élevé qu'ailleurs (de 10 à 15 %).

L'accompagnement éducatif, généralisé à l'ensemble des collèges et mis en place dans les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire dans le cadre de la dynamique « Espoir banlieues », poursuit sa progression. En 2009-2010, plus de 800 000 collégiens, soit 33 % des effectifs, ont bénéficié du dispositif dans 5 183 collèges. Plus de 3,5 millions d'heures ont été assurées par près de 100 000 intervenants, dont 60 % d'enseignants et 20 % d'assistants d'éducation. Ce dispositif a bénéficié aussi à plus de 170 000 élèves dans les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire, soit 32,7 % des effectifs concernés.

L'éducation prioritaire a, depuis la rentrée scolaire 2010, trois composantes :

- les réseaux « ambition réussite » (RAR), arrêtés au niveau national depuis la rentrée 2006 ; il en existe 254 à la rentrée 2010 ; ils regroupent, autour d'un contrat d'objectifs commun, un collège et les écoles maternelles et élémentaires d'où proviennent ses élèves ;
- les réseaux de réussite scolaire (RRS), arrêtés par les académies depuis la rentrée 2007 avec la même organisation que les RAR ;
- les collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite (programme CLAIR) choisis à titre expérimental pour la rentrée 2010 par les dix académies les plus exposées aux phénomènes d'insécurité en milieu scolaire.

Le bilan national des RAR conduit en 2010 a montré une amélioration des taux de réussite au diplôme national du brevet pour les élèves de troisième des collèges « ambition réussite » et une réduction des écarts avec les élèves des collèges situés en dehors de l'éducation prioritaire. Toutefois, la maîtrise des compétences de base en français en troisième reste en RAR à un niveau très inférieur à celui des autres collèges et les écarts ne se sont pas réduits entre 2006 et 2009. Chaque réseau « ambition réussite » élabore un nouveau contrat d'objectifs au cours de l'année scolaire 2010-2011 et la priorité est donnée au concours de toutes les disciplines à la maîtrise de la langue.

Le nouveau programme, baptisé CLAIR (Collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) est expérimenté dans une centaine d'établissements depuis la rentrée 2010. Ce programme se caractérise par des innovations dans le champ de ressources humaines, avec un effort porté sur la stabilité des équipes, dans le champ de la pédagogie avec un large recours aux expérimentations permises par la loi, et enfin dans le champ de la vie scolaire avec la désignation d'un préfet des études pour chaque niveau.

Par ailleurs, les écoles de la deuxième chance (E2C) sont développées en priorité dans les quartiers les plus difficiles avec l'objectif d'accueillir 12 000 jeunes à l'horizon 2012. Elles visent l'insertion professionnelle des jeunes sans diplôme ou qualification âgés de plus de 16 ans. En 2010, on dénombre 62 sites E2C en activité, répartis sur 14 régions et 32 départements auxquels s'ajoutent une cinquantaine de projets en cours.

A la rentrée scolaire 2010, les « cordées de la réussite », mesure pilotée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, intègrent les collèges et les lycées professionnels. Cette mesure, par l'intensification des liens entre l'enseignement scolaire, l'enseignement supérieur et le monde professionnel, vise au développement d'actions innovantes pour accroître l'ambition scolaire de jeunes qui n'envisagent pas de poursuivre leurs études en raison de leur origine sociale ou territoriale. La mise en réseau d'établissements permet ainsi de mieux diffuser l'information sur les filières de l'enseignement supérieur et leurs débouchés professionnels et d'accompagner les jeunes tout au long de leur parcours.

Le dispositif expérimental de réussite scolaire en lycée dans 200 établissements, mis en place à la rentrée 2008 et reconduit à la rentrée scolaire 2009, est de nouveau proposé à la rentrée 2010. Afin d'offrir un meilleur accompagnement des élèves dans leur parcours, les établissements proposent une aide au travail scolaire, des stages pendant les vacances et aussi des actions favorisant l'élaboration du projet d'orientation et la préparation à la poursuite d'études.

30 lycées sont labellisés « sites d'excellence ». Situés principalement dans les quartiers classés prioritaires, ils proposent un environnement scolaire de haute qualité pour offrir à leurs élèves un parcours exigeant jusqu'à l'enseignement supérieur ou l'insertion professionnelle. Cette mesure a pour objet de redonner sa place à la réussite scolaire dans les quartiers, en développant une dimension d'excellence (artistique et culturelle, internationale, lycées des métiers...). L'amélioration des résultats scolaires et de la réussite aux examens permettra de restaurer l'attractivité de ces lycées.

➤ Vie scolaire

Par ailleurs, les États généraux de la sécurité à l'école (7 et 8 avril 2010) ont permis d'apporter des éclairages différents sur les causes, les définitions et les évolutions de la violence en milieu scolaire. Une première série de mesures sont mises en œuvre à compter de la rentrée 2010 : amélioration de la mesure de la violence et du climat dans les établissements scolaires, renforcement de la formation à la gestion des conflits, à la prévention de la violence et à la tenue de classe pour les personnels enseignants, d'éducation et de direction des établissements, renforcement du plan de sécurisation des établissements scolaires, responsabilisation des acteurs et rénovation des sanctions scolaires. De surcroît, les élèves dont le comportement nuit au fonctionnement de l'établissement pourront être placés dans des structures adaptées, les établissements de réinsertion scolaire, aussi longtemps que nécessaire ; une vingtaine de structures devraient ouvrir dans le courant de l'année 2010-2011.

Un enjeu essentiel, affirmé par le Président de la République dans le cadre du plan « Agir pour la jeunesse » présenté le 29 septembre 2009, consiste à lutter contre le décrochage scolaire et à renforcer les dispositifs d'accompagnement des élèves décrocheurs. Ce phénomène constitue un facteur d'aggravation des inégalités dans la réussite scolaire. L'objectif pour chaque établissement est de réduire de manière significative le nombre d'élèves absentéistes par un repérage précoce et une prise en charge rapide mobilisant les parents, les membres de l'équipe éducative et les partenaires locaux.

Cette politique de prévention du décrochage scolaire et de prise en charge des jeunes n'étant plus inscrits dans un parcours de formation initiale mobilise conjointement tous les acteurs de la formation initiale et de l'insertion professionnelle. L'application des articles L. 313-7 et L. 313-8 du code de l'éducation, créés respectivement par les lois n° 2009-1347 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie et n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative à la création du service civique, conduit à la mise en place d'un outil informatique mutualisé permettant l'identification de jeunes sortis du dispositif de formation initiale précocement, sans avoir obtenu le diplôme visé, ainsi qu'à l'organisation d'une coordination locale de prise en charge de ces jeunes. Au sein du ministère de l'éducation nationale, des outils sont mis à la disposition des chefs d'établissements pour qu'ils assurent un suivi spécifique des élèves qui présentent des signes de décrochage scolaire.

De plus, les plateformes de suivi et d'accompagnement des décrocheurs, expérimentées dans le cadre du fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes, sont généralisées à compter de 2010, pour un coût de 30 millions d'euros. Le dispositif d'orientation est également renforcé et l'apprentissage revalorisé.

### ➤ Enseignement supérieur

Pour permettre à chacun un égal accès aux études supérieures, une même chance de réussite dans la filière de son choix, a été engagée une démarche pluriannuelle de rénovation de la politique de la vie étudiante. Le dispositif des aides aux étudiants est construit autour du socle de base que sont les bourses sur critères sociaux et d'aides complémentaires justifiées par des conditions de mérite au sens académique ou de poursuite d'études dans le cadre d'une mobilité internationale.

Le dispositif est également plus juste : le 6<sup>ème</sup> échelon de bourse sur critères sociaux, créé au 1<sup>er</sup> janvier 2008, bénéficie désormais aux 108 000 étudiants les plus défavorisés; près de 60 000 nouveaux boursiers en 2009-2010 par rapport à 2007-2008, provenant principalement des classes moyennes à revenus modestes, sont rentrés dans le dispositif d'aides grâce à l'augmentation significative du plafond de ressources maximal nécessaire pour l'obtention de l'échelon 0. Le mérite académique est reconnu tout au long des études dans l'ensemble des filières.

L'année 2011 verra la poursuite de la mise en place progressive du versement d'un dixième mois de bourse. Cette mesure, qui s'est traduite par le versement d'un demi mois supplémentaire en septembre 2010, sera mise en place pour l'année 2011-2012. Elle est la conséquence de l'allongement de l'année universitaire, que l'ensemble des universités a retenu en juin 2010, ce qui est une garantie de leur engagement à tout mettre en œuvre, par de meilleures conditions d'accueil des étudiants, pour une plus grande réussite étudiante.

L'ouverture sociale des classes préparatoires aux grandes écoles se poursuit afin qu'au moins 5 % des élèves des classes terminales des quartiers relevant de la politique de la ville présentent un dossier d'admission et se voient proposer un accès à ces classes.

## **9. Favoriser l'accès aux soins**

La France, comme d'autres pays européens, souffre d'importantes inégalités au sein de sa population en matière de santé. Les plus instruits, les catégories professionnelles les plus qualifiées et les ménages les plus aisés bénéficient d'une espérance de vie plus longue : ainsi, à 35 ans, un cadre bénéficie d'environ sept années supplémentaires d'espérance de vie par rapport à un ouvrier. Les plus favorisés socialement sont aussi en meilleure santé ; d'ailleurs, ils bénéficient plus facilement d'actions de prévention ou de dépistage. Corriger ces inégalités et garantir les meilleures chances pour tous face à la maladie est donc un enjeu important pour la politique de prévention de l'exclusion.

Le Gouvernement a ainsi mis en œuvre une réforme structurelle de notre système de santé, adoptée dans le cadre de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite « HPST »). Elle modifie notamment le code de la santé publique en y introduisant que « les établissements de santé peuvent être appelés à assurer, en tout ou partie, une ou plusieurs des missions de service public dans les domaines de la lutte contre l'exclusion sociale, en relation avec les autres professions et institutions compétentes en ce domaine, ainsi que les associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion et la discrimination »<sup>24</sup>. Elle prévoit également, dans le cadre de la planification régionale de la politique de santé par les Agences régionales de santé (ARS), que l'un des trois éléments constitutifs du projet régional de santé (PRS), avec la réalisation d'un

---

<sup>24</sup> Art. L. 6112-1 du CSP

plan stratégique régional de santé et des schémas régionaux de mise en œuvre en matière de prévention, d'organisation des soins et d'organisation médicosociale, sera la réalisation de programmes déclinant les modalités spécifiques d'application de ces schémas, dont un programme relatif à l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS)<sup>25</sup>. Ces programmes participent aux actions relatives à la réduction des inégalités sociales de santé « La programmation peut prendre la forme de programmes territoriaux de santé pouvant donner lieu à des contrats locaux de santé tels que définis à l'article L. 1434-17 ». Des publics prioritaires ont été identifiés : gens du voyage, jeunes en situation de vulnérabilité, familles monoparentales féminines et personnes âgées des quartiers prioritaires de la politique de la ville, populations étrangères, immigrées ou issues de l'immigration notamment lorsqu'elles vivent dans les foyers de travailleurs migrants, les résidences sociales ou dans des habitats dégradés, avec une attention particulière pour les immigrés vieillissants isolés et enfin les personnes détenues ou sortant de prison. Enfin, n'est pas concernée que la santé somatique des personnes démunies, puisque la même loi a donné explicitement pour mission aux ARS, « en tenant compte des spécificités de chaque région », de veiller « à assurer l'accès aux soins de santé et aux services psycho-sociaux des personnes en situation de précarité ou d'exclusion. »<sup>26</sup>

Par ailleurs, deux dispositifs généraux de prévention de l'exclusion en matière de santé existent : d'une part, la couverture maladie universelle (CMU) et la CMU complémentaire (CMUc) et, d'autre part, l'aide médicale de l'État (AME) qui bénéficie essentiellement aux personnes étrangères en situation irrégulière et aux faibles ressources. Ces dispositifs garantissent l'accès aux soins à l'ensemble de la population. La CMUc garantit l'accès à la couverture complémentaire des personnes dont les ressources sont faibles, inférieures à 634 € mensuels pour une personne seule en métropole depuis le 1er juillet 2010. Il s'agit d'assurer une couverture applicable à l'ensemble des personnes du foyer, permettant une prise en charge à 100% des frais de soins, ainsi qu'une dispense d'avance de frais, afin de lever l'ensemble des obstacles au recours au système de soins pour les personnes les plus modestes. Pour gommer en grande partie l'effet de seuil résultant de ces dispositifs, a été instaurée en 2004 l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) permettant à tous ceux dont le revenu dépasse le seuil d'accès à la CMUc de 20 % de bénéficier d'une bonne couverture à un tarif accessible<sup>27</sup>, dispositif dont la montée en charge se poursuit régulièrement.

Dans le cadre du Projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2011, le Gouvernement poursuivra et amplifiera son action vers les personnes les plus fragiles par le renforcement de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé pour garantir à tous l'égal accès à une assurance maladie de qualité.

Ainsi, le PLFSS pour 2011 prévoit d'améliorer l'accès à une couverture complémentaire, notamment pour les assurés dont les ressources sont les plus faibles, en augmentant progressivement en 2011 puis en 2012 le plafond de ressources de l'aide à l'Acquisition d'une Complémentaire Santé (ACS). Celui-ci sera donc fixé au niveau du plafond de ressources de la CMU complémentaire majoré de 26% puis 30% (contre seulement 20% actuellement).

---

<sup>25</sup> Art. L. 1434-2 du CSP

<sup>26</sup> Art. L. 1431-2 du CSP

<sup>27</sup> Art. 56 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie

Cette aide permet, sous condition de résidence et de ressources, pour les foyers dont les revenus sont les plus modestes, de bénéficier, par la remise d'un chèque « aide pour une complémentaire santé » que l'intéressé remet auprès de l'organisme de protection complémentaire de son choix, d'une réduction sur le prix d'un contrat individuel responsable d'assurance complémentaire de santé. Le coût de la mesure pour le Fonds CMU est de 23 millions d'euros en 2011 et 64 millions d'euros à nouveau en 2012.

Cette mesure prolonge les efforts entrepris depuis deux ans pour renforcer le taux d'accès à une couverture complémentaire. L'ACS constitue un outil important pour développer l'accès aux soins de nos concitoyens car le montant de l'aide permet de financer environ 50% du coût d'acquisition d'une assurance complémentaire de santé.

Depuis 2008, des efforts sont engagés pour mieux faire connaître ce dispositif auprès des personnes qui y ont droit :

- le montant de l'aide a été progressivement revalorisé : l'aide est égale à 100 euros par personne âgée de moins de seize ans, à 200 euros par personne âgée de seize à quarante-neuf ans, à 350 euros par personne âgée de cinquante à cinquante-neuf ans et à 500 euros par personne âgée de soixante ans et plus,
- en outre, le règlement arbitral élaboré par Bertrand FRAGONARD, et qui s'est substitué à la convention régissant les relations entre les professionnels de santé et les caisses d'assurance maladie en mai dernier, a étendu le mécanisme du tiers payant pour les bénéficiaires de l'ACS qui n'auront donc plus à faire l'avance de frais pour leurs dépenses de soins.

Ces différentes mesures ont entraîné une nouvelle augmentation de 10% du nombre des bénéficiaires en 2010 qui devraient s'élever à 550 000. Le coût du dispositif de l'ACS est d'environ 135 millions d'euros en 2010.

Enfin, on notera que les actions destinées à améliorer la qualité de la nutrition participent à l'objectif global de lutte contre la pauvreté. Les actions menées dans le cadre de l'aide alimentaire aux personnes démunies sont présentées ci-dessus dans le corps du texte relatif au premier objectif intitulé « Lutter contre la pauvreté monétaire et les inégalités et lutter contre le cumul des difficultés de conditions de vie ».

## **10. Lutter contre l'exclusion bancaire**

La lutte contre l'exclusion économique et financière est l'un des volets importants de la politique de cohésion sociale. Ces dernières années, les pouvoirs publics se sont fortement impliqués dans l'ensemble des actions conduites et, tout particulièrement, pour instaurer un droit au compte et un accès aux services bancaires de base, mettre en place un Solde Bancaire Insaisissable (SBI), désormais automatique, pour permettre le rebond des personnes ayant connu une situation de surendettement et pour accompagner la montée en charge du microcrédit personnel (MCP).

Le dispositif mis en place en matière d'accès aux services bancaires de base est très complet.

Il repose principalement sur deux piliers :

- Le droit au compte qui permet à toute personne domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, d'obtenir l'ouverture d'un tel compte dans un établissement de crédit. Une personne à qui une agence bancaire refuse l'ouverture d'un compte

doit s'adresser à la Banque de France qui désigne, dans un délai de 24h, un établissement à laquelle obligation est faite de lui ouvrir un compte de dépôt. Si le demandeur le souhaite, l'établissement qui a refusé l'ouverture peut se charger de la démarche auprès de la Banque de France.

- Les services bancaires de base qui comprennent principalement la tenue du compte de dépôt, des moyens de paiement (encaissement des chèques et des virements bancaires, dépôts et retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte, paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire, carte de paiement à autorisation systématique et deux formules de chèques de banque par mois ou équivalent) et des moyens d'information du client (mise à disposition de relevés d'identité bancaire en cas de besoin, envoi mensuel d'un relevé d'opérations, consultation à distance du solde du compte). Ces services bancaires de base sont fournis gratuitement à toute personne bénéficiant de la procédure du droit au compte.

En outre, une charte d'accessibilité bancaire pour renforcer l'effectivité du droit au compte a été adoptée par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et homologuée par arrêté du ministre chargé de l'économie. Le contrôle du respect de cette charte est assuré par l'Autorité de Contrôle Prudentiel, sous peine de sanctions.

Grâce à ce dispositif, le taux de bancarisation de la population française est supérieur à 99%. L'accès aux moyens de paiements est également très large : 96% des ménages déclarent avoir une carte de paiement ou une carte de retrait, 94% des ménages déclarent avoir un chéquier. Ces chiffres placent la France très en avance par rapport au reste des pays membres de l'Union européenne, au deuxième rang sur 27 après les Pays Bas en ce qui concerne le pourcentage « d'inclusion financière » selon une étude publiée en 2008 par la Commission européenne.

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a permis de renforcer la protection dont bénéficie les personnes surendettées et d'éviter qu'elles ne subissent une exclusion bancaire.

En 2009, 216 396 dossiers ont été déposés auprès des commissions de surendettement (dont 182 695 recevables) soit une hausse de 15% en un an. En outre, entre 2003 et 2009, le nombre de dossiers déclarés éligibles aux procédures légales de traitement du surendettement a augmenté de 27%.

A noter que, le nombre de ménages surendettés a commencé à augmenter fortement en 2008 (+3%) et surtout en 2009 (+14%).

Aussi, l'action des Commissions de surendettement et des associations qui accompagnent les ménages dans leurs démarches sont-elles particulièrement nécessaires.

Par ailleurs, la Procédure de Rétablissement Personnel (PRP) a été conçue comme une véritable « deuxième chance » car elle permet l'effacement des dettes non professionnelles, y compris les dettes fiscales (les dettes alimentaires restent exclues) des personnes dont la « situation est irrémédiablement compromise ». Le recours à cette procédure s'est intensifié au fil du temps (20% des dossiers en 2007, près de 25% aujourd'hui).

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation met en place une série de mesure qui vise à mieux encadrer la distribution du crédit à la consommation afin de rendre celui-ci plus « responsable ». L'objectif, en particulier en ce qui concerne le crédit renouvelable,

est de mieux faire correspondre l'offre de crédit avec les besoins et les contraintes des emprunteurs tout en s'assurant de leur solvabilité et de leur bonne compréhension des mécanismes du produit qui leur est offert.

Bien que la cause essentielle du surendettement soit les « accidents de la vie » (divorce, accident ou maladie, décès, perte d'emploi...) pour 75 % des cas, un meilleur encadrement de la distribution du crédit à la consommation, présent dans une grande part des dossiers de surendettement, contribue à réduire le risque du surendettement « actif » correspond au quart des dossiers restant. Un encadrement très strict du crédit renouvelable permet également de limiter le risque d'une dégradation trop forte de l'endettement du débiteur dans les semaines ou les mois qui séparent l'accident de la vie et le dépôt effectif du dossier de surendettement par le débiteur.

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation permet également trois avancées majeures au bénéfice des personnes surendettées :

- Une accélération sensible de l'instruction des dossiers, permettant ainsi de réduire la phase d'incertitude très préjudiciable aux personnes surendettées. Les commissions se voient imposer un délai de traitement de 3 mois maximum pour décider de l'orientation d'un dossier, contre 6 mois auparavant. La création de la nouvelle procédure de rétablissement personnelle sans liquidation judiciaire qui ne nécessitera plus d'instruction par le juge devrait permettre de diviser par trois les délais de 95% des procédures de rétablissement personnel.
- Un renforcement des protections bénéficiant aux personnes surendettées dès la recevabilité, voire le dépôt, de leur dossier :
  - La loi prévoit ainsi une suspension automatique des voies d'exécution contre les biens du débiteur dès la recevabilité du dossier. Cette suspension peut être demandée au juge dès le dépôt du dossier si les circonstances l'exigent.
  - Le juge peut également prononcer, à la recevabilité du dossier ou si l'urgence l'exige dès le dépôt, une suspension des procédures d'expulsion de son logement qui ont été engagées à l'encontre du débiteur.
  - Enfin, afin de mettre un terme à des pratiques rares mais contestables de certaines banques envers leurs clients surendettés la loi prévoit l'obligation pour les banques d'assurer la continuité des services bancaires pour les personnes surendettées. Des normes professionnelles précisent les modalités et la durée du maintien du compte de dépôt et les adaptations, en particulier des moyens de paiement, de nature à en faciliter le fonctionnement et à éviter les incidents.
- Afin de faciliter le rebond des personnes ayant connu une situation de surendettement, la loi prévoit un raccourcissement général de la durée des plans et du fichage au FICP. La durée maximum des plans de surendettement passe ainsi de 10 à 8 ans. Le fichage au FICP ne sera plus que de 5 ans à l'issue d'une procédure de rétablissement personnel (au lieu de 8 ans aujourd'hui). Enfin, en cas de plan, la durée du fichage ne sera que de 5 ans au maximum lorsque le plan est acquitté sans incident et même si la durée du plan est plus longue. Au total ce sont 120.000 personnes, soit une personne fichée pour des mesures de surendettement sur 6, qui ont été radiées du fichier dès le 1<sup>er</sup> novembre 2010.

Les modifications apportées par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation dans pour l'accès au microcrédit :

Le titre II de ce texte contient un chapitre III intitulé « Le Microcrédit », composé de trois articles (23 à 25). Le plus important (l'article 23) modifie en profondeur l'article 80 de la loi 2 du 18 janvier 2005 précitée et plus particulièrement son alinéa III. Du cumul des ajouts successifs faits par le Sénat et l'Assemblée nationale, il résulte que :

- la dotation versée par l'Etat au Fonds de cohésion sociale est désormais annuelle, ce qui pérennise ce fonds. Par ailleurs, outre l'Etat et les collectivités locales qui le souhaitent, peuvent désormais contribuer à son financement les organismes de sécurité sociale et les établissements de crédit ;
- le libellé de l'article 23 distingue clairement les deux catégories de prêts à finalité d'insertion garantis par le Fonds : ceux à objectif professionnel et ceux à visée sociale (pour la réalisation de projets d'insertion sociale non directement liés à une activité d'emploi) ;
- deux conditions sont explicitement mises pour obtenir un tel prêt : avoir une capacité de remboursement jugée suffisante par le prêteur et bénéficiaire d'un accompagnement social. En revanche, l'inscription au FICP à la suite d'un crédit accordé pour un besoin non professionnel ne peut, à elle seule, constituer un motif de refus d'un microcrédit ;
- enfin, le dispositif du microcrédit garanti est étendu à d'autres types de prêts tels que ceux accordés au titre de NACRE (Nouvel accompagnement pour la création et le reprise d'entreprise), ou encore ceux alloués aux entreprises d'insertion, aux entreprises adaptées et aux entreprises solidaires qui participent à l'emploi des personnes en difficulté.

Compte tenu à la fois du profil du public traditionnellement touché par le surendettement et de la fragilisation croissante de la classe moyenne, les actions conduites dans le champ de l'exclusion économique et financière, dossiers qui se trouvent au cœur de l'actualité nationale et européenne, concernent directement la lutte contre l'exclusion sociale et économique. Il conviendra de veiller à assurer entre ces différentes politiques la cohérence nécessaire à leur pleine efficacité.

Parmi les « actions phare » dans le domaine de l'exclusion financière, citons pour mémoire :

- le droit au compte et l'accès à des services bancaires de base ;
- le renforcement des droits des surendettés en particulier dans leurs relations avec les créanciers mais également avec les banques qui tiennent leur compte bancaire ;
- le développement du MCP (maintenant que le cadre législatif et réglementaire est en place) ainsi que l'a souhaité en mars dernier la ministre de l'économie et des finances ;
- les travaux conduits par le Comité de préfiguration d'un registre national des crédits aux particuliers (« fichier positif ») qui doit remettre un rapport au gouvernement ;
- les suites à donner à la directive européenne du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs.

## **2010, année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

Chaque Année, les Etats membres et le Parlement européen mettent en avant un thème important pour faire avancer, dans ce domaine, des propositions concrètes au service des citoyens de l'Union. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est le thème retenu pour 2010. Etablie par co-décision du Conseil et du Parlement européen du 22 octobre 2008, au moment de la Présidence française de l'Union européenne, « l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » signifie un engagement renouvelé des autorités de chaque Etat membre et de l'ensemble des acteurs concernés en faveur de la lutte contre la pauvreté.

En Europe en effet, près de 80 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté.

En France, au-delà de la volonté politique de s'inscrire dans ce portage commun, l'ensemble des parties prenantes s'est engagé, à l'issue d'un large processus de concertation associant les partenaires interministériels, la société civile, les partenaires sociaux, à donner à l'Année européenne toute son ampleur, et à développer ainsi les avancées obtenues durant la Présidence française de l'Union européenne.

L'axe défini au niveau national affirme que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est un élément essentiel de la cohésion sociale et du développement durable de notre société. A travers les projets développés tout au long de 2010, et les séminaires ayant permis des échanges entre acteurs, décideurs, bénéficiaires, l'Année a contribué à la promotion de cette idée, articulée autour des objectifs de l'Union : une croissance économique durable, des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et une plus grande cohésion sociale.

En effet, à l'actif de cette Année sur le territoire national, on peut d'ores et déjà citer :

- Soixante huit projets bénéficiaires d'une subvention au titre de l'appel à projets qui a permis la remontée de plus de 600 projets. Sélectionnés de façon à représenter l'ensemble du territoire national, et à couvrir tous les thèmes privilégiés par le programme (insertion sociale, accès aux droits, gouvernance des politiques, etc) ils concourent, chacun à leur manière (innovante ou plus classique), et en partant de supports différents (études, rencontres, pièces de théâtre, travail de groupe, participation de tous), à la fois à l'objectif de réduction de la pauvreté et à l'appropriation, par le plus grand nombre, des outils disponibles pour réaliser cet objectif. Servent aussi de relais important les divers événements organisés et les projets labellisés au titre de l'Année ; au nombre d'environ six cents ces projets renforcent la prise de conscience sur les phénomènes de pauvreté, ainsi que la connaissance et l'appropriation par tous de la stratégie d'inclusion sociale.
- Trois séminaires décentralisés en région ont permis d'approfondir les thèmes retenus dans le programme national comme axes de l'Année :
  - \* Parcours d'insertion : les clés de la réussite, 20 mai 2010 à Rennes
  - \* Citoyenneté : de l'accès à l'exercice des droits, 11 juin 2010 à Marseille
  - \* Mieux faire pour mieux vivre ensemble : la gouvernance des politiques de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté, 16 septembre 2010 à Lille.
- Des propositions ont émergé de chacun de ces séminaires. Elles feront l'objet de réflexions sur l'opportunité de leur mise en œuvre.

Certaines sont transversales, et développent des réponses à certaines carences souvent constatées dans les domaines suivants : application du droit, simplification des procédures, amélioration de l'accès aux dispositifs, élargissement du socle de la réflexion à la notion de « reste à vivre » ....

D'autres relèvent directement des thèmes abordés et proposent des avancées

- \* en matière d'accompagnement global, de sécurisation et d'évaluation adaptée des parcours d'insertion,
- \* d'amélioration de la gouvernance des politiques, de développement des diagnostics partagés sur un territoire mais aussi d'amélioration de l'articulation entre les différents niveaux de décision (Europe, national et local), d'articulation entre les initiatives associatives et les politiques publiques.
- \* d'amélioration de l'accès aux droits, notamment dans les domaines de la santé, de l'inclusion financière, du surendettement et du logement.

## C. Le soutien financier déployé

Ce chapitre présente, sans tendre à l'exhaustivité, les principales dépenses en direction des publics fragilisés.

Le périmètre des crédits est celui de la politique transversale de l'Inclusion sociale telle que retracée au document de politique transversale Inclusion sociale<sup>28</sup> et dont une synthèse du tableau des crédits est annexée à ce rapport.

### Deux types de dépenses se distinguent :

#### 1. Le financement de l'Etat

Trente trois programmes, dont ceux de la mission Plan de relance de l'économie supprimés en 2011 (316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » et 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité »), contribuent à la politique transversale d'inclusion sociale.

#### Récapitulatif des crédits Etat contribuant à la politique transversale d'inclusion sociale

(source : DPT Inclusion sociale 2011)

Exécution 2009 (en €)		LFI 2010 (en €)		PLF 2011 (en €)	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
33 804 396 247	33 140 823 263	30 435 422 828	30 670 797 584	29 000 772 162	28 143 181 877

Les diminutions constatées sur certains programmes ont été compensées en partie par une progression des crédits sur d'autres (par exemple, le programme « Handicap et dépendance » - 157).

L'écart net constaté, entre l'exécution 2009 et le PLF 2011 est de 4,9 milliards d'euros.

Il correspond principalement :

- au déport des crédits de l'Allocation parents isolés (API) du programme « Actions en faveur des personnes vulnérables » (106) vers le Revenu de Solidarité active socle majoré désormais à la charge des Départements, soit 686 M€ ;
- à la suppression en 2011 des crédits des programmes du Plan de relance de l'économie (Soutien exceptionnel à l'activité et à l'emploi - 316 et Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité - 317), soit 3,7 Mds€ ;
- à la baisse des crédits de l'Aide médicale de l'Etat (programme maladie - 183), soit 278M€, liée à une ouverture de crédits exceptionnels en 2009 destinés au remboursement d'une dette à destination de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS) ;

<sup>28</sup> annexe au projet de loi de finances est prévue par l'article 128 de la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, complétée par l'article 137 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, l'article 7 de la loi n° 2010-832 du 22 juillet 2010 de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009, l'article 169 de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 et par l'article 104 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008. Sont institués seize documents de politique transversale (DPT) relatifs aux politiques suivantes : Action extérieure de l'État, Aménagement du territoire, Inclusion sociale, Lutte contre le changement climatique, Outre-mer, Politique française de l'immigration et de l'intégration, Politique française en faveur du développement, Prévention de la délinquance, Sécurité civile, Sécurité routière, Ville, Politique de lutte contre les drogues et les toxicomanies, Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, Défense et sécurité nationale, Politique en faveur de la jeunesse, Justice des mineurs.

- à la diminution des crédits du programme « Aide à l'accès au logement » (109)/ action 1 (aides personnelles), soit 197M€, qui s'explique par l'évolution tendancielle des prestations et du montant prévisionnel des ressources du Fond National d'aide au logement (FNAL) inscrites en PLF 2011. En effet, l'évolution des prestations supportées par le FNAL dépend du niveau d'augmentation des dépenses de logement et de la situation économique des ménages ;
- à l'écart observé sur les crédits du programme « Accès et retour à l'emploi » (102) qui s'explique principalement par le plein effet en 2011 de la suppression en 2009 de l'allocation de fin de formation (AFF) et de l'allocation équivalent retraite (AER), soit une diminution de 250 M€.

Par ailleurs, la politique publique d'inclusion sociale bénéficie également d'un grand nombre de dépenses fiscales<sup>29</sup>.

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.

## **2. Les crédits hors Etat qui contribuent aux politiques d'inclusion sociale**

De nombreuses mesures sont prises en matière d'inclusion sociale sur des budgets qui ne relèvent pas directement de l'État. L'articulation avec les dépenses de l'Etat qui figurent dans le document de politique transversale Inclusion sociale s'avère donc nécessaire pour mieux mesurer l'ampleur des actions conduites en la matière sur l'ensemble du territoire. Ceci est réalisé par le biais de l'annexe du DPT 2011 relative aux dépenses hors Etat dans laquelle figure un descriptif de ces actions.

Sont présentées ci-dessous financées à ce titre :

### **1) Les actions financées par l'assurance maladie**

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

- **les permanences d'accès aux soins de santé**

Aujourd'hui, plus de 400 PASS sont implantées dans les établissements de santé et leur développement se poursuit. En 2009, près de 40 M€ ont été octroyés sur la base des dotations des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC) pour financer les PASS.

- **les équipes mobiles psychiatrie-précarité**

Au total, 92 équipes ont bénéficié pour leur création ou leur renforcement de 11,3 M€ au cours de cette période 2005 à 2008. Une dotation financière spécifique sous forme de missions d'intérêt

---

<sup>29</sup> 52 dépenses fiscales sont recensées dans le DPT Inclusion sociale 2011

général et d'aide à la contractualisation (MIGAC) est allouée aux établissements de santé accueillant de nombreuses personnes en situation de précarité.

- **la dotation spécifique visant à compenser les surcoûts pour les établissements de santé accueillant une forte proportion de patients en situation de précarité**

Cette dotation a vocation à financer les écarts de coûts de prise en charge dans le système de soins, du fait de durées de séjour plus longues ou de la nécessité de mobiliser des moyens spécifiques. Elle est répartie entre tous les établissements de santé rendant compte de l'accueil d'une forte proportion de personnes en situation précaire : 100 M€ ont ainsi été au total attribués en 2009, 150 M€ le sont en 2010.

- **les structures d'addictologie**

Il s'agit des Centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) des Centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques chez les usagers de drogues (CAARUD) et des communautés thérapeutiques (CT). En 2009, le budget prévisionnel s'élevait à 257,9 M€. Pour 2010, le montant des mesures nouvelles prévues s'élève à 13,5 M€ en vue de renforcer le dispositif existant.

- **les Communautés thérapeutiques**

En 2009, trois communautés thérapeutiques fonctionnent et deux autres sont encore en cours de création. Le budget prévisionnel en 2009 s'élève à 4,9 M€. Pour 2010, le montant des mesures nouvelles prévues s'élève à 1M €.

- **les appartements de coordination thérapeutique**

Le Plan pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes atteintes de maladie chronique (2007-2011) prévoit de doubler le nombre de places d'appartements de coordination thérapeutique (ACT) pour passer des 900 places fin 2006 à 1800 places à la fin du plan en 2011. Ainsi, le nombre de places s'élevait à 1168 lors du dernier bilan réalisé par la DGS (au 1er juin 2009), dont 55 places dans les départements d'Outre-mer. Le montant des crédits consacrés par l'assurance maladie au fonctionnement des ACT est de 35.6 Md'€ en 2009 (base ne prenant pas en compte les mesures nouvelles 2009 notifiées le 14/12/2009). En 2010, une enveloppe de 5,74 M€ sera consacrée à l'ouverture de 190 nouvelles places, dont 20 places réservées en priorité à des personnes sortant de prison.

- **les lits halte soins santé**

Le budget consacré à ces structures s'élevait, en mesures nouvelles, à 7,3 M€ pour les années 2007,2008 2009 et 2010, permettant la création de 200 lits par an. A ce jour 900 nouveaux lits ont été créés. Il est prévu la création de 100 derniers lits en 2011 pour un montant toujours égal à 3,65 M€. A ce jour 900 nouveaux lits ont été créés.

- **les lits d'accueil médicalisés (LAM)**

En 2009, le budget consacré à ces structures sur la ligne médico-sociale de l'ONDAM non spécifique s'élevait à 3 M€ en mesures nouvelles. Cette somme sera reconduite dans le cadre des crédits OMDAM non spécifique en 2010 et 2011.

## **2) Des actions menées en direction des familles qui se heurtent à des difficultés socioéconomiques par les caisses d'allocations familiales**

La convention d'objectifs et de gestion (COG), signée le 9 avril 2009 entre la CNAF et l'Etat pour une période de 4 ans, est marquée par deux enjeux majeurs : la poursuite du développement de l'accueil du jeune enfant et la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA).

Les dépenses d'action sociale des 123 caisses d'allocations familiales (CAF) de la métropole et des départements d'outre-mer qui ont représenté 3,96 milliards d'euros en 2009, soit une progression de 2,4 % par rapport à 2008 (3,87 milliards d'euros en 2008). Les trois quarts des dépenses ont

couvert l'accueil des jeunes enfants et les temps libres des enfants et des familles (945,4M€). Puis viennent par ordre d'importance les dépenses engagées pour l'accompagnement social des familles et de leurs enfants (438,8 millions d'euros), l'animation de la vie sociale (286 millions d'euros) et le logement (150 millions d'euros) ;

La COG prévoit la création de 100 000 places supplémentaires en accueil collectif sur la période 2009-2012. 2,85 Mds€ seront consacrés à l'accueil collectif en 2012 (crèche, haltes-garderies, relais assistantes maternelle...), soit 918 millions de plus qu'en 2008.

En outre, l'appel à projet lancé en vue de favoriser le développement des modes de garde dans les quartiers couverts par un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) représente, en 2010, 72,7 M€ pour près de 3 000 places.

Par ailleurs, le financement du fonctionnement des projets visant à favoriser l'accueil des enfants en situation de handicap dans les structures ouvertes à l'ensemble des enfants est prévu dans le cadre d'une enveloppe dédiée de 4 M€ sur la durée de la COG.

L'accompagnement social des familles vulnérables s'est traduit en 2009 par la réalisation de différentes actions : les interventions d'aide à domicile aux familles (133,1M€ en 2009), le 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 (286 M€ en 2009), le 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) pour un total de 150,1 M€, l'aide aux foyers de jeunes travailleurs, l'accès des familles à Internet, l'accès aux vacances des familles les plus défavorisées, etc. En 2009, les CAF ont consacré 305,2 M€ pour le financement des interventions des services de travail social et l'attribution de secours et aides financières aux familles en difficulté.

Enfin, En vue d'accompagner le parcours d'insertion sociale pour faciliter le retour ou le maintien dans l'emploi pour les personnes ou familles en situation de précarité, 60% des CAF ont mis en place le socle minimum d'information, de soutien et de conseil en faveur des bénéficiaires du RSA et principalement en direction des familles monoparentales ayant de jeunes enfants (directement pour 55% des CAF et par délégation à un partenaire pour 4% d'entre elles). 22% des CAF aident à la résolution des difficultés familiales et sociales qui sont un obstacle aux démarches d'insertion professionnelle des bénéficiaires RSA pour 23% d'entre elles (directement à 25% et par délégation à 3%). Enfin, 25% des CAF sont en charge par délégation du département de l'insertion sociale des familles bénéficiaires du RSA en qualité de référent unique.

### **3) Des aides sociales départementales en direction des personnes rencontrant des difficultés sociales<sup>30</sup>**

En matière d'inclusion sociale 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).

En 2008, les dépenses nettes des départements pour l'Aide sociale à l'enfance (ASE) s'établissent à 5,9 milliards d'euros. Elles ont légèrement augmentés par rapport à 2007 (+2 %), le nombre de bénéficiaires augmentant quant à lui de 0,6 % entre fin 2007 et fin 2008. La structure des dépenses d'aide sociale à l'enfance reste stable en 2008 : les dépenses brutes concernant les placements en

---

<sup>30</sup> Source : DREES – enquête Aide sociale de 2004 à 2008

établissement demeurent les plus importantes (49 %), 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.

Depuis la décentralisation intervenue en 2004, l'aide sociale aux allocataires du RMI est devenue le principal poste des dépenses nettes des départements, représentant 27,3 % 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 (26,5 %).

En France métropolitaine, les dépenses nettes liées au RMI (allocation et insertion) sont passées de 6,33 Mds€ en 2007 à 6,29 milliards en 2008, soit une diminution de 3 % en euros constants en un an. Dans ces dépenses, le versement de l'allocation du RMI a contribué à hauteur de 5,1 Mds€ (-5 % en un an). Dans le même temps, le nombre d'allocataires payés au titre du RMI diminuait de près de 2,2 %. Les dépenses nettes liées aux contrats d'avenir et aux CI-RMA ont respectivement diminué de près de 5 % et 13 % pour atteindre 207 M€ et 86 M€.

#### **Le financement du Revenu de solidarité active**

Les départements financent le RSA, dans sa partie dite « RSA socle », pour la part qui était celle de l'API ou du RMI (hors dispositif d'intéressement).

L'Etat finance la part, dite « RSA activité », qui correspond au maintien de la prestation lors de la reprise d'activité ou au complément de revenu lorsque la personne est déjà en emploi.

#### **Le dispositif s'appuie sur un double financement**

- Une taxe affectée de 1,1% sur les revenus du patrimoine et les valeurs mobilières de placement (dont le rendement est aujourd'hui affecté par la crise économique et financière) ;
- Une subvention du budget de l'Etat (programme Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales - 304) au fonds national des solidarités actives qui gère le dispositif sur le plan financier.

#### **Les coûts**

En termes financiers, en août 2010 et depuis juin 2009, environ 9,45 Mds€ ont été versés au titre du RSA, dont 7,96 Mds€ pour le RSA socle, financé principalement par les départements.

Sur les neuf premiers mois de 2010, la dépense de RSA socle s'élève à 4,912 Mds€. En poursuivant la tendance observée ces derniers mois, le montant des dépenses de RSA en année civile avoisinera 7,975 Mds€ en 2010, avec 6,639 Mds€ pour le RSA socle et 1,336 milliards pour le RSA activité.

En outre, on constate que depuis novembre 2009, le nombre de bénéficiaires du RSA activité progresse à un rythme moyen de 1% par mois. Les dépenses progressent au même rythme. Si l'on poursuit ce rythme, confirmé tant par l'évolution des dépenses que par celle du nombre de bénéficiaires, la dépense 2010 (en année civile) devrait avoisiner 1,336 Mds€. En poursuivant cette même tendance les dépenses avoisineraient 1,775 Mds€ en 2011 (y compris 0,2 Mds€ pour le RSA DOM/ RSTA et 0,075 Mds€ pour le RSA jeune, et hors augmentation du barème et/ou des salaires).