

Le mot de l'Observatoire

Le 21 décembre 2010, Fabrice Heyriès, directeur général de la Cohésion sociale, en présence de Roselyne Bachelot-Narquin, ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale, et de Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement, a présenté au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) le deuxième rapport du gouvernement au Parlement sur l'objectif chiffré de réduction de la pauvreté en France.

L'ONPES, conformément au mandat qui lui est confié d'éclairer les débats du CNLE et de la société civile a analysé ce rapport. Cette contribution fait l'objet de la présente *Lettre de l'Observatoire*. Chaque année, l'ONPES poursuivra cette démarche dans le cadre de la publication de son propre rapport.

Contribution de l'ONPES

à l'analyse du rapport 2010 du gouvernement au Parlement : « *Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans* »¹

LA LOI DU 1^{ER} DÉCEMBRE 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion a traduit l'engagement du président de la République de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans. Pour mesurer les avancées dans ce domaine le gouvernement a mis en place, en concertation avec les directions ministérielles, les associations de lutte contre la pauvreté et l'ONPES, un tableau de bord de suivi de l'évolution étayant le rapport annuel transmis au Parlement de suivi de cet objectif. Pour la deuxième année, ce rapport a été remis aux parlementaires et à la société civile.

La fixation d'un objectif quantifié de réduction de la pauvreté et la mise en place du tableau de bord correspondant constituent une avancée importante en matière de lutte contre la pauvreté. Ce rapport donne l'occasion d'un débat national sur une question qui interroge le fonctionnement de la société tout entière. De ce point de vue, un rendez-vous annuel à une date fixée à l'avance est un élément pour une meilleure appropriation d'un tel débat.

La production de ce rapport interpelle directement l'ONPES, chargé depuis dix ans de réunir données et analyses sur la pauvreté. Rassemblant des représentants de différentes administrations de l'État et d'institutions sociales, des personnalités qualifiées impliquées dans la lutte contre la pauvreté et des universitaires de différentes disciplines, l'Observatoire a vocation d'en éclairer la portée d'un point de vue analytique et méthodologique. C'est l'objet de la présente contribution qui sera transmise au gouvernement ainsi qu'au CNLE, puis rendue publique.

Les tendances 2006-2008 et les engagements français de lutte contre la pauvreté

■ L'évolution des taux de pauvreté monétaire

D'un point de vue général, le rapport indique que le taux de pauvreté ancré dans le temps (indicateur central retenu par le gouvernement) a diminué de 11 % entre 2006 et 2008 (2006 étant l'année de référence). Ce résultat constitue en lui-même un indicateur de tendance important. Poursuivant une tendance antérieure, il signifie *stricto sensu* qu'en l'espace de deux ans, grâce aux effets conjugués de la croissance et du système de protection sociale, le nombre de personnes disposant d'un revenu inférieur à un seuil égal au taux de pauvreté relatif de 2006 ajusté de l'inflation a diminué de

1. Le rapport, ainsi que les annexes sont disponibles sur le site de l'ONPES : <http://www.onpes.gouv.fr/>

façon significative. La lecture des indicateurs secondaires, associés à l'objectif central figurant au tableau de bord gouvernemental, qui ne marquent pas d'amélioration, vient cependant corriger le sens de ce propos. Ainsi en est-il du taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du revenu médian (indicateur traditionnel de mesure de la pauvreté en France et en Europe) qui reste stable par rapport à 2006 et du taux de pauvreté relative au seuil de 40 % du revenu médian (qui mesure la pauvreté des plus démunis) pour lequel on enregistre également une stabilité. Surtout, la stabilité observée depuis plusieurs années de l'indicateur d'intensité de la pauvreté (18,5 % en 2008) appelle une vigilance accrue sur l'intensification de la pauvreté des plus pauvres. Obtenue dans une période de relative croissance économique, cette stabilité fait craindre une détérioration de cet indicateur en période de crise (2009-2010) qui traduirait un décrochage d'une partie de la population vis-à-vis de l'ensemble des ménages avec le risque d'un phénomène de paupérisation.

D'une façon générale, le ralentissement de la croissance ayant pour effet de réduire mécaniquement l'éventail des revenus, il conviendra pour les rapports à venir d'accorder davantage d'attention aux indicateurs d'inégalités reflétant les situations aux extrêmes de la distribution : indicateurs d'inégalités territoriales, indicateurs d'inégalités mesurés par rapport aux revenus moyens des tranches extrêmes et non par rapport aux seuils qui les délimitent.

■ L'évolution des indicateurs liés aux engagements pris dans le cadre européen

L'engagement français de réduire d'un tiers le taux de pauvreté ancré dans le temps se complète, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, d'un engagement européen de contribuer à l'élaboration d'un objectif de réduction d'au moins 20 millions de personnes pauvres et socialement exclues entre 2008 et 2018 par rapport à une population estimée à 115 millions en 2007 pour toute l'Union européenne. Le nombre de personnes pauvres et exclues a été mesuré sur la base de l'enquête européenne 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 des membres du ménage).

À la suite de l'adoption d'un objectif européen au Conseil de l'Europe de juin 2010, chaque État membre s'est engagé à se doter d'un ou plusieurs objectifs nationaux et d'estimer sa contribution à l'objectif européen (**voir annexe**). Pour la France, cette contribution a été estimée à partir des cibles secondaires figurant au tableau de bord de suivi de l'engagement de réduction du taux de pauvreté d'un tiers en cinq ans : réduction de 15 % du nombre de personnes pauvres au sens de la pauvreté monétaire à 60 % du revenu médian, réduction de 15 % du nombre de personnes pauvres en termes de pauvreté en conditions de vie et réduction de 10 % de la proportion de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé. Sur la base de ces indicateurs, la contribution de la France à l'objectif européen a été estimée à environ 1,6 million de personnes.

À première vue, la contribution française de 1,6 million est d'une ampleur comparable à ce que représente, à l'échelle européenne, une réduction d'au moins 20 millions de personnes par rapport à un niveau estimé à 115 millions (soit environ 16 %)². On observera cependant que l'engagement national français, mesuré au travers des objectifs secondaires, devrait en principe permettre d'appuyer cette contribution dès 2012. Le gouvernement français a déjà indiqué qu'il se réservait d'apprécier à nouveau la situation au terme de la période 2007-2012. En ce sens la contribution française apparaît du point de vue des engagements européen comme relativement ambitieuse.

En résumé, l'observation des tendances 2006-2008 vis-à-vis des divers engagements pris par la France se caractérise par :

- des chances raisonnables d'atteindre l'objectif national principal de baisse d'un tiers du taux de pauvreté ancré dans le temps, tempérées par le constat d'une absence d'amélioration des autres indicateurs de pauvreté monétaire. La stabilité de la situation relative du groupe des personnes les plus pauvres (seuil à 40 % du taux de pauvreté) doit susciter une vigilance particulière et souligne la nécessité d'une analyse portant simultanément sur plusieurs indicateurs, répondant au caractère multidimensionnel de la pauvreté. Une définition relativement ambitieuse de la contribution française à l'objectif européen de réduction de la pauvreté, au regard de laquelle la stagnation entre 2006 et 2008 des trois indicateurs-clefs (inégalités de revenus, accès à l'emploi, accès aux biens essentiels), malgré une situation favorable de la croissance et de l'emploi, constitue une alarme devant inspirer la stratégie nationale.

2. Cette comparaison France/Europe serait mieux assurée si l'on disposait d'une étude technique comparant les populations mesurées au sens des indicateurs européens et celles mesurées au sens des indicateurs français, car leurs champs présentent quelques différences.

Aspects structurels de la pauvreté et de l'exclusion 2006-2008

■ Pauvreté et accès aux droits

En matière d'exclusion de certains droits fondamentaux, la situation apparaît contrastée. D'un côté, en matière de santé, les indicateurs présents dans le tableau de bord ne permettent pas, à ce stade, de porter un jugement significatif sur les tendances à l'œuvre. Il importe cependant de s'interroger sur les inégalités sociales dans ce domaine et sur l'impact sur le « reste à charge » des ménages les plus pauvres de certaines des mesures prises en matière de maîtrise des dépenses (déremboursement de certains médicaments, franchises)³.

De l'autre côté, pour ce qui concerne le droit au logement, on note une augmentation du taux d'effort des ménages les plus pauvres conjuguée à une augmentation de la part des ménages relogés dans le cadre de la loi DALO. Les données fournies dans le rapport 2009 pointaient une situation fortement différenciée pour l'indicateur de taux d'effort par quartile de revenus et particulièrement défavorable pour les niveaux de revenu les plus bas. Il est utile de poursuivre ce type d'analyse aux fins d'une compréhension des mécanismes sociaux d'exclusion et de les approfondir en tenant compte des inégalités profondes au sein du premier quartile.

En matière d'accessibilité bancaire, le rapport indique que l'objectif serait désormais atteint. Mais ce constat ne semble pas correctement étayé. D'une part, l'amélioration de la situation des personnes vivant sous le seuil de pauvreté, dont 99 % disposeraient d'un compte de dépôt, est en réalité difficilement mesurable, faute d'un point de comparaison⁴. D'autre part, l'indicateur retenu (accès à un compte de dépôt) est inférieur au niveau minimal d'accès bancaire défini par le droit (un compte courant, des services de base dont une carte de paiement et un certain nombre de formules de chèques). Si l'on retient ces derniers indicateurs, seuls 70 % des personnes vivant sous le seuil de pauvreté ont accès à un chéquier, contre 95 % de la population française et 81 % ont une carte de paiement contre 93 % pour la population française.

■ Pauvreté et accès à l'emploi

Le rapport transmis au Parlement et son tableau de bord confirment la persistance, y compris sur la

période 2006-2008 de l'impact défavorable du fonctionnement du marché du travail sur l'évolution du risque de pauvreté :

- Comme déjà souligné, malgré l'augmentation moyenne du taux de participation de la population à l'emploi en 2007 et 2008, la proportion de personnes vivant dans des ménages où personne ne travaille ne diminue pas.
- De plus, poursuivant une tendance lourde observée depuis une quinzaine d'années, l'augmentation du taux de participation à l'emploi s'accompagne d'une augmentation du taux de pauvreté des personnes actives (travailleurs pauvres).

Ces deux tendances appellent un approfondissement des causes structurelles correspondantes : socio-démographiques ; relatives au fonctionnement du marché du travail et aux politiques visant à son amélioration. Pour celles-ci, le RSA a pour objectif d'améliorer les conditions d'accès à l'emploi. Les évaluations à venir ou en cours du RSA revêtent donc un caractère crucial au regard de la stratégie française de lutte contre la pauvreté. Les points suivants méritent de ce point de vue d'être approfondis :

- concernant le RSA socle, le niveau du revenu garanti est-il suffisant compte tenu des caractéristiques des bénéficiaires ?
- concernant le RSA activité, comment accroître le nombre de bénéficiaires ? Comment relever les niveaux des prestations sans encourager la précarité de l'emploi ?

Les réponses à ces questions seraient éclaircies par des enquêtes menées directement auprès des personnes en situation de précarité afin de mieux connaître leurs représentations et leur « adhésion/rejet » aux formes de solidarité offertes, compte tenu des incidences concrètes des dispositifs sur leur situation réelle, des représentations qui sont véhiculées, des contraintes attachées à la gestion des droits. À cet égard, l'importance du non-recours au RSA activité, même si elle découle en partie de la nouveauté de la prestation, doit être examinée attentivement⁵, notamment au regard des évaluations en cours⁶ qui devraient permettre de mieux appréhender les évolutions en flux et en stock des allocataires du RSA.

■ Pauvreté des jeunes

La crise a rendu plus difficile la situation des jeunes sur le marché du travail. Leur taux de chômage est passé de 17,7 % au 1^{er} trimestre 2008 (avant la crise) à 24,2 % au 3^e trimestre 2010. Mais, fait plus significatif, alors que généralement, lors des phases de reprises de l'emploi, le chômage des jeunes baisse sensiblement

3. Le Haut Conseil sur l'avenir de l'assurance maladie devrait rendre prochainement un rapport à ce sujet.

4. La seule comparaison possible porte sur la population des allocataires de minima sociaux qui étaient 92 % à avoir un compte de dépôt en 2001 et 96 % en 2010.

5. Plus largement, il convient d'engager une réflexion sur la notion d'assistance qui sert fréquemment à désigner ces dispositifs et doit être interrogée d'un point de vue philosophique et juridique.

6. Cf. les travaux engagés par le comité d'évaluation du RSA qui seront disponibles en fin d'année 2011.

plus vite que le chômage total, on se trouve actuellement dans une situation inédite où c'est au contraire le chômage total qui s'améliore alors que le chômage des jeunes reste important. De même, la part des jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation initiale n'a jamais été aussi élevée depuis 2003 (14 %).

Concernant l'accès des jeunes à la formation et à l'éducation, la situation reste difficile. L'indicateur de sortie sans qualification reste élevé (12 %) : environ 150 000 jeunes quittent chaque année le système scolaire sans avoir acquis les bases indispensables à leur insertion sur le marché du travail. De ce point de vue, l'idée selon laquelle les « indicateurs d'inégalités et de difficultés d'accès à l'éducation et à la formation aux âges jeunes... n'ont pas d'incidence à court terme sur l'évolution de la pauvreté »⁷ peut être interrogée. Le lien entre absence de formation initiale, illettrisme et exclusion des jeunes (absence d'emploi, errance, squats, hébergement d'urgence ou chez un tiers) apparaît au contraire pour nombre d'associations en charge de l'insertion des jeunes en difficulté comme particulièrement fort.

La relative stagnation de l'indicateur mesurant la part des élèves de CM2 qui maîtrisent les connaissances de base, comme celle des indicateurs relatifs à la part des jeunes de 17 ans qui connaissent des difficultés de lecture, n'est pas en soi satisfaisantes. Elles invitent à une vigilance accrue sur le front de l'échec scolaire. Certaines analyses en niveau, autant qu'en pourcentage, pouvant s'avérer particulièrement utiles.

■ Pauvreté monétaire et surendettement

Le rapport du gouvernement souligne l'augmentation du nombre de ménages en situation de surendettement (+ 17 % entre 2005 et 2009) et, à ce stade, la difficulté à atteindre l'objectif de stabilisation sur cinq ans de cet indicateur. On notera à ce propos que le nombre de ménages surendettés ne peut s'évaluer à la seule aune du nombre de dossiers déposés chaque année. Si en 2009 plus de 180 000 nouveaux dossiers ont été déposés, en septembre 2010 ce sont plus 780 000 personnes qui étaient en cours de désendettement suite à leur passage par une commission. De même, si les populations les plus pauvres subissent les effets de la crise et connaissent des situations de surendettement accentuées, on assiste depuis quelques années à une évolution de la nature du surendettement qui concerne de plus en plus des personnes qui, face à l'augmentation des charges structurelles (charges locatives en particulier), ne peuvent plus assumer leurs obligations financières. On peut dès lors s'interroger sur le constat selon lequel le profil des

personnes surendettées évolue et que « la moitié d'entre [elles] ont un revenu supérieur au SMIC ». Il convient de rappeler que le dépôt d'une demande correspond à des cas où les ménages n'arrivent plus, malgré des revenus pouvant les protéger de la pauvreté, à faire face à leurs engagements financiers et se retrouvent de fait dans une situation de privation et d'exclusion.

Recommandations de présentation des résultats et des méthodes

■ Améliorer la lisibilité des indicateurs au regard des objectifs fixés

Concernant l'évolution des indicateurs du tableau de bord de suivi de l'évolution de l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans, on peut s'interroger sur la validité d'une présentation qui mêle à la fois évolution en pourcentage et évolution en point⁸. En effet, une telle présentation risque d'introduire des erreurs d'interprétation pour un lectorat non averti des subtilités de la statistique, voire des incompréhensions sur le sens des évolutions constatées et de la possibilité d'atteindre, à terme, des objectifs chiffrés fixés par le gouvernement.

Ainsi, par exemple, il est indiqué dans l'annexe du rapport du gouvernement que l'évolution du « taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du revenu médian équivalent » a enregistré une baisse de 0,1 point entre 2005 et 2008 (autrement dit, cet indicateur est passé de 13,1 % à 13 % sur la période considérée). La difficulté réside dans le fait que l'objectif gouvernemental est présenté en pourcentage (- 15 % sur 5 ans) ce qui rend la lecture de l'atteinte de l'objectif particulièrement difficile, voire impossible sans un re-calcul permettant de passer d'une évolution en point à une évolution en pourcentage.

Il semblerait donc important pour une meilleure visibilité des efforts accomplis en matière de lutte contre la pauvreté qu'un choix soit opéré entre l'une des deux conventions (évolution en point ou en pourcentage), et qu'il y ait unicité entre les tendances observées et les objectifs fixés. En effet, pour les indicateurs de tendance, l'annexe du rapport présente (majoritairement) des évolutions en point (et plus rarement en pourcentage), sans que l'on puisse discerner de logique expliquant ces choix, alors que quasi-systématiquement les objectifs sont fixés en variation relative.

7. Voir p. 11 du rapport.

8. Cf. notamment pp. 14 et 15 de l'annexe du rapport, et dans le rapport lui-même.

On peut également s'interroger sur l'intérêt de présenter une diversité de périodes en tendance et en évolution: parfois on dispose comme année de départ 2005, parfois 2006, voire 2003 ou 2004. Si ces disparités renvoient souvent à des problèmes de disponibilité des données, une telle présentation apporte néanmoins beaucoup de flou dans l'analyse des tendances. Il conviendrait dès lors de rechercher une homogénéisation maximale des périodes observées.

De la même manière, dans un souci pédagogique, on pourrait envisager de présenter l'évolution de certains indicateurs en valeur absolue, ce qui serait d'ailleurs conforme à l'objectif visé (baisse de deux millions du nombre de personnes pauvres, au sens du taux de pauvreté ancré dans le temps).

Il conviendrait enfin que l'on puisse disposer, en conclusion du rapport gouvernemental, d'une présentation des principales tendances regroupées en fonction du degré d'atteinte des principaux objectifs:

- celle pour laquelle l'objectif devrait pouvoir être atteint, car les évolutions sont en phase, voire plus rapides que prévu ;
- celle pour laquelle la probabilité d'atteindre les objectifs est compromise, sauf redressement important ;
- celle pour laquelle il est encore trop tôt pour conclure à l'échec ou à la réussite.

La mise en relief de ces tendances permettrait de comparer les objectifs entre eux, de sorte que les parlementaires (et l'opinion publique) soient en capacité de mieux évaluer les avancées et les éventuels retards et de proposer ainsi les mesures adéquates pour atteindre les objectifs fixés. Une telle approche apparaît d'autant plus pertinente que l'on atteindra d'ici deux ans l'horizon de l'objectif gouvernemental de réduction de la pauvreté, alors que les données statistiques correspondantes ne seront connues que deux ans plus tard.

En conclusion, on pourrait envisager une adaptation de la présentation du tableau de bord qui, sans apporter de changements fondamentaux aux données collectées, permettrait une vision sans doute améliorée des tendances observées.

Proposition de présentation du tableau de bord

Intitulé de l'indicateur	Valeur de l'indicateur		Objectif gouvernemental		Évolution observée de l'indicateur (dernière année)	
	Niveau initial de référence	Dernière valeur connue	Niveau 2012	Variation 2007-2012	En pourcentage	En point
XXX						

■ Compléter l'observation des tendances par des analyses relatives à la compréhension des mécanismes menant à l'exclusion

Les divergences commentées plus haut entre évolution de la pauvreté mesurée par l'indicateur de pauvreté relative et celle mesurée par l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps portent en fait sur des écarts relativement faibles: 20 euros entre 2006 et 2007, 35 euros entre 2006 et 2008. L'interprétation de la baisse de l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps mérite dès lors d'être éclairée à l'aune de la situation concrète des personnes vivant en situation d'exclusion. Une hausse de quelques dizaines d'euros se traduit statistiquement par une sortie de la pauvreté, alors que l'amélioration des conditions de vie de ces populations reste très faible. Ce point renvoie à la nature de l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps qui évolue en fonction de l'indice des prix (« déflateur »), avec en débat la capacité de cet indice à refléter de manière précise l'évolution réelle de la composition et du coût du panier de biens et de services consommés par les personnes les plus pauvres⁹. En 2008, un rapport du ministère de l'Économie et des Finances¹⁰ s'était déjà interrogé sur la définition et la mesure des dépenses contraintes et des dépenses « pré-engagées »¹¹. La part de ces dépenses dans les revenus des ménages ne cesse en effet d'augmenter, en particulier pour les ménages les plus pauvres¹².

Enfin, certains indicateurs ne sont pas présents dans le tableau de bord de suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté et mériteraient un traitement particulier. C'est le cas de la pauvreté des familles monoparentales notoirement élevée (autour de 30 % après transferts sociaux) ou de la pauvreté des migrants. Un commentaire sur ces indicateurs serait utile. D'autres indicateurs, comme celui portant sur la pauvreté des personnes âgées, pourraient être utilement commentés en décontractant l'indicateur retenu (taux de pauvreté relatif des personnes de plus de 65 ans) en différentes classes d'âges au moment où 16 % de la population sont âgées de 65 ans et plus.

Il en est de même des analyses multidimensionnelles de la pauvreté et de l'exclusion aujourd'hui insuffisamment mobilisées. On pense en particulier aux analyses qui croisent indicateurs de pauvreté monétaire et

9. Afin d'éclairer cette question, l'ONPES a mis à son programme de travail l'étude du « reste à vivre » des populations les plus pauvres et se propose de développer des travaux, à l'instar de ce qui a été fait dans plusieurs pays européens, sur les « budgets de références » des populations qui vivent en situation de pauvreté. Voir en particulier les travaux réalisés à l'initiative de la Commission européenne: « Utiliser les budgets de référence pour déterminer les spécifications du régime de revenu minimum et pour évaluer son adéquation », revue par les pairs, Namur 26 novembre 2010: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/examen-par-les-pairs-26-novembre-utiliser-les-budgets-de-reference-pour-determiner-les-specifications-du-regime-de-revenu-minimum-et-pour-evaluer-son-adequation/>

10. Quinet A., « Mesure du pouvoir d'achat des ménages », février 2008.

11. Celles qui font l'objet d'un contrat non négociable à court terme.

12. Elles sont passées, entre 2001 et 2006, de 45 % à 75 % pour les deux derniers déciles de revenu.

de pauvreté en conditions de vie¹³. L'étude en coupes, que permet le tableau de bord gouvernemental qui regroupe plus de trente indicateurs répartis selon onze thématiques, mériterait d'être complétée, dans son commentaire, par une analyse des dynamiques de la pauvreté. Les données aujourd'hui disponibles permettent d'avancer dans ce sens. Ainsi, les travaux menés par l'INSEE sur la pauvreté en conditions de vie dans une perspective diachronique¹⁴, ceux réalisés à partir du fichier inter-régime des allocataires des minima sociaux de la DREES (ENIAMS), ou ceux prévus à partir des données des allocataires de la CNAF, sont-ils riches d'enseignements. Une telle combinaison entre indicateurs de pauvreté monétaire et en conditions de vie apparaît d'autant plus opportune qu'elle s'impose aujourd'hui dans le cadre des objectifs de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale au sein de la stratégie Europe 2020 qui combine ces différentes dimensions.

■ L'observation de la pauvreté en période de crise ou de croissance ralentie

L'interprétation de l'indicateur de taux de pauvreté ancré dans le temps appelle des précautions

Nombre des tendances commentées ci-dessus portent sur les années antérieures à la crise économique. Alors que les travaux menés ont montré que celle-ci a particulièrement touché les personnes déjà en situation d'exclusion¹⁵, il conviendra d'être attentif à l'évolution des indicateurs qui renseignent sur l'intensité de la pauvreté et sur la situation des personnes les plus pauvres. Paradoxalement, les prochaines évolutions, sur lesquelles pèsera le poids des années de crise, pourraient faire apparaître une baisse de la pauvreté relative, ainsi qu'une moindre baisse du taux de pauvreté ancré dans le temps comparativement à celle enregistrée en période de croissance économique. Le taux de pauvreté relative se rattache à la mesure des inégalités de revenu. Si le revenu médian de la population enregistre (en période de crise) une baisse globale, le seuil de pauvreté devrait mécaniquement baisser. On pourrait dès lors assister à un phénomène *a priori* paradoxal selon lequel en période de crise économique la pauvreté tend à baisser. Il pourrait en être de même pour l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps qui a spontanément tendance à baisser en période de croissance, mais suit une tendance à une moindre baisse en période de faible croissance économique.

Développer les indicateurs précoces et les indicateurs d'alerte

Le rapport présente à juste titre comme une avancée méthodologique les travaux engagés en matière de

construction d'indicateurs d'alerte sur les phénomènes émergents en matière de pauvreté ou d'exclusion, et d'indicateurs avancés permettant de disposer d'une information plus rapide sur l'évolution de ces phénomènes. L'ONPES, qui a participé à la mise en place d'indicateurs d'alerte par le biais d'enquête auprès des intervenants sociaux (aujourd'hui repris par la DREES) et par l'association des personnes en situation de pauvreté, a inscrit à son programme de travail une poursuite de cette approche qui a montré son intérêt pour une meilleure compréhension de la pauvreté et de l'exclusion. De ce point de vue, le prochain rapport devrait pouvoir bénéficier des résultats de ces travaux novateurs et des efforts en cours à l'INSEE permettant de disposer dans des délais plus rapprochés de certains indicateurs de pauvreté en conditions de vie.

■ Mieux articuler les indicateurs nationaux et européens

Le passage en juin 2010 de la stratégie européenne de Lisbonne à celle dite « Europe 2020 » est clairement explicité dans le rapport remis au Parlement. Par contre, celui-ci souffre d'une insuffisance sur deux points.

Le premier résulte d'un manque d'actualisation de certaines informations. C'est le cas de celles présentant les « indicateurs et objectifs quantifiés de pauvreté au niveau européen » qui portent sur 2006, alors que la liste des indicateurs a été actualisée en 2008 et 2009 et comprend entre autres des indicateurs de logement et de privation matérielle dont l'introduction constitue une avancée importante pour les instruments de *monitoring* au niveau européen¹⁶. C'est le cas également de ce qui est dit au sujet de l'évaluation conjointe par le Comité de la protection sociale (CPS) et la Commission européenne de l'impact social de la crise économique et des réponses politiques apportées par les États membres pour y faire face, dont la mise à jour 2010 est disponible depuis novembre 2010¹⁷.

Le second point pour lequel le rapport pourrait utilement être complété concerne l'explicitation des choix opérés par le gouvernement pour le suivi de la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le nouveau cadre imposé par Europe 2020. Le rapport ne présente pas d'éléments d'information suffisants concernant les indicateurs/analyses qui seront retenus par la France pour évaluer la mesure dans laquelle elle contribue à atteindre le nouvel objectif européen en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Une présentation, non seulement de ces indicateurs/analyses mais aussi du lien entre, d'une part, ces indicateurs et les indicateurs repris dans le tableau de bord, et, d'autre part, l'objectif européen, permettrait de mieux appréhender la contribution de la France à l'objectif

13. On sait en effet que le recouplement de ces deux indicateurs pointe à la fois des volumes différents (20 % de la population est pauvre monétairement ou en conditions de vie, mais seulement 5 % cumule ces deux formes de pauvreté. On sait par ailleurs que ces situations recouvrent des profils différenciés.

14. Voir en particulier M. Clément, P. Godefroy, « La pauvreté en conditions de vie a touché plus d'une personne sur cinq entre 2004 et 2007 », France portrait social Édition 2010, p. 133-146.

15. Voir à ce propos la partie 1 du rapport de l'ONPES : « Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise ».

16. Pour la mise à jour 2009, voir : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en>

17. Le rapport relatif à cette évaluation conjointe adopté par le CPS en novembre 2010 a été ensuite formellement adopté par le Conseil le 6 décembre 2010. Voir : <http://www.vlewa.eu/sites/www.vlewa.eu/files/nieuvws/bijlagen/283780-en.pdf> et <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st16/st16905-ad01.fr10.pdf>

communautaire et le poids respectif de chaque indicateur. Ainsi, il conviendrait que le lien entre la réalisation de l'objectif lié à l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps et l'objectif européen soit explicitement analysé. Dans le nouveau contexte introduit

par la stratégie Europe 2020, il conviendrait que le rapport intègre ce nouveau défi européen au sein d'une section spécifique consacrée à la contribution française à l'objectif européen en matière de pauvreté et d'exclusion sociale.

Annexe : Objectifs provisoires pour Europe 2020¹

Projets d'objectifs des États membres	Réduction de la pauvreté (en nombre de personnes concernées) ²
Autriche (AT)	235 000
Belgique (BE)	330 000 - 380 000
Bulgarie (BG)	260 000 (500 000)
Chypre (CY)	18 000
République tchèque (CZ)	30 000
Allemagne (DE)	330 000 (660 000)
Danemark (DK)	22 000
Estonie (EE)	49 500
Grèce (EL)	450 000
Espagne (ES)	Aucun objectif dans le PNR
Finlande (FI)	150 000
France (FR)	1 600 000 d'ici 2015 ³
Hongrie (HU)	450 000 - 500 000
Irlande (IE)	186 000
Italie (IT)	2 200 000
Lituanie (LT)	170 000
Luxembourg (LU)	3 000
Lettonie (LV)	121 000
Malte (MT)	6 560
Pays-Bas (NL)	Aucun objectif dans le PNR
Pologne (PL)	1 500 000 - 2 000 000
Portugal (PT)	200 000
Roumanie (RO)	580 000
Suède (SE)	Aucun objectif dans le PNR
Slovénie (SI)	40 000
Slovaquie (SK)	170 000
Royaume-Uni (UK)	Objectif actuel de pauvreté des enfants
Grand objectif de l'UE	20 000 000

1. Les objectifs nationaux définitifs seront présentés dans les programmes nationaux de réforme en avril 2011.

2. Contribution estimée à l'objectif de l'UE.

3. La date de 2015 affichée ici correspond à la date de disponibilité des données. Elle porte sur l'année fiscale 2012.

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

Secrétaire de rédaction : **Nadine Gautier**

Maquette : lasouris@wanadoo.fr

www.onpes.gouv.fr