

## ANNEXE 1 :

# RAPPORT DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETÉ ET DE L'EXCLUSION SOCIALE 2007 – 2008 (Extraits)

### Les onze indicateurs retenus par l'Observatoire

#### Les indicateurs de pauvreté

Le taux de pauvreté est mesuré par la part des individus dont les **revenus par unité de consommation sont inférieurs au seuil de 60 % du revenu médian**. Il est apparu nécessaire de faire apparaître, en « sous-indicateur », le taux de pauvreté au seuil de 50 %, afin de faciliter la comparaison avec les années précédentes (sources : Insee-DGI, ERF).

Le **taux de pauvreté monétaire** a connu une baisse en France entre 1996 et 2002. Ce taux ne diminue plus depuis 2003. Il a marqué une légère hausse, difficile à interpréter, entre 2004 et 2005. Sur une plus longue période, la forte diminution du taux de pauvreté entre 1970 et 1990 a été ensuite suivie d'une quasi-stagnation.

L'indicateur de taux de pauvreté est complété par une mesure de **l'intensité de la pauvreté**. Cet indicateur permet d'analyser la répartition des revenus des personnes pauvres. La notion d'intensité de la pauvreté mesure l'écart relatif entre le seuil de pauvreté et le revenu médian des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté (et non plus le revenu moyen des personnes pauvres comme dans le précédent rapport). Plus ce chiffre est important, plus le revenu médian de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté (sources : Insee-DGI, ERF).

Après une baisse continue entre 1996 et 2002, l'intensité de la pauvreté s'est accrue, retrouvant en 2005 son niveau de 1996.

Le **taux de pauvreté de la population en emploi** représente la part des individus en emploi vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à 60 % de la médiane. Malgré la complexité de cet indicateur et ses difficultés d'interprétation (*cf. infra*), l'Observatoire a jugé important de suivre les évolutions du phénomène de « pauvreté laborieuse ». L'indicateur et les sources utilisés à partir de 2003 ont été modifiés (nouvelle série issue de l'enquête européenne Statistiques sur les revenus et les conditions de vie, SRCV), d'où une rupture de série visible dans le tableau et des chiffres 2003 qui doivent être analysés avec prudence.

Le taux de pauvreté de la population en emploi a légèrement augmenté de 2004 à 2005, une évolution encore difficile à interpréter compte tenu de la brièveté de la nouvelle série.

La **pauvreté en conditions de vie** est mesurée par l'indicateur synthétique issu de l'Enquête permanente sur les conditions de vie (EPCV) de l'Insee ; il synthétise les réponses à vingt-sept questions

17. Telle est la solution retenue dans le rapport déjà cité du Cnis qui propose une arborescence d'indicateurs à partir d'une sélection réduite d'« indicateurs de base ».

## ANNEXE 1 (suite) :

relatives à quatre grands domaines (contraintes budgétaires, retards de paiement, restrictions de consommation et difficultés de logement). L'indicateur synthétique cumule pour chaque ménage le nombre de difficultés sur les vingt-sept retenues. La proportion de ménages subissant au moins huit carences ou difficultés a été retenue pour définir le taux de pauvreté en conditions de vie, afin de retrouver le même ordre de grandeur que le taux de pauvreté monétaire. La rupture de série en 2004 s'explique par le passage de l'EPCV à l'enquête européenne SRCV.

La pauvreté en conditions de vie marque une évolution favorable, qui exprime la diminution de la part des situations de grande privation.

Globalement, les indicateurs de pauvreté expriment une tendance plutôt défavorable, même si ces évolutions devront être suivies dans la durée pour être confirmées.

### Les indicateurs relatifs aux minima sociaux

L'évolution annuelle du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif est un indicateur conjoncturel reflétant les situations de pauvreté recensées par les organismes gestionnaires des minima sociaux. L'Observatoire a souhaité centrer l'indicateur sur les quatre minima sociaux d'âge actif (RMI, API, ASS et AAH) en raison de leur interdépendance forte avec l'évolution de la conjoncture du marché du travail, les autres minima sociaux répondant à des logiques propres parfois peu corrélées à la conjoncture (sources : Drees, Cnaf, Unedic).

Cet indicateur permet de saisir l'impact important de la conjoncture sur la situation des personnes en difficulté, l'évolution du nombre de bénéficiaires étant particulièrement procyclique : ainsi, la période de croissance forte et de réduction du chômage entre 1997 et 2000 se traduit, avec un décalage d'environ un an, par une moindre hausse puis une baisse du nombre d'allocataires. À l'inverse, la dégradation conjoncturelle et la remontée du chômage à partir de 2001 ont entraîné une hausse de l'indicateur, qui se stabilise en 2006 à un niveau élevé.

Le **taux de persistance dans le RMI** mesure la part des allocataires du RMI qui en bénéficient depuis plus de trois ans. La durée retenue correspond à des situations de pauvreté durables, souvent liées à un éloignement persistant du marché du travail (sources : Cnaf).

À l'inverse du précédent, cet indicateur apparaît clairement contracyclique. En effet, la sortie du RMI est le plus souvent le fait d'allocataires de courte durée, ce qui, dans les périodes de croissance de l'emploi, augmente la part relative des plus anciens. Cela peut contribuer à expliquer l'augmentation forte de ce taux en 2005, dans un contexte d'amélioration du marché du travail.

### Les indicateurs d'exclusion

La définition d'indicateurs dans ce domaine apparaît délicate, tant en raison de l'absence de définition stabilisée du phénomène que de la difficulté à mesurer des situations qui se caractérisent souvent « en creux » (absence de liens). Les indicateurs traditionnellement proposés pour mesurer les phénomènes d'exclusion (nombre de bénéficiaires de minima sociaux ou chômeurs de longue durée, par exemple) sont critiquables. Le niveau de ces indicateurs peut largement varier en fonction des modifications réglementaires du dispositif, sans que la situation des individus ait été modifiée. Surtout, il est paradoxal de mesurer l'exclusion par référence aux personnes accédant à des dispositifs ou à des droits. C'est pourquoi il est apparu préférable aux membres de l'Observatoire de chercher à utiliser des indicateurs relatifs au non-accès à certains droits considérés comme fondamentaux (emploi, logement, santé, éducation), ce qui correspond en outre à l'approche retenue par le législateur depuis la loi de 1998 de lutte contre l'exclusion.

### Les quatre indicateurs retenus en ce sens sont :

- **le taux de renoncement aux soins pour des raisons financières** (tel qu'il est défini dans le PNAI,

sur la base des résultats de l'enquête Santé et Protection sociale (ESPS) menée par l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé) ;

- **le taux de sortants à faible niveau d'études** (tel qu'il est défini dans les indicateurs de Laeken, sur la base de l'enquête Emploi Insee) ;

- **le taux de demandeurs d'emploi non indemnisés** par le Régime d'assurance chômage (RAC) et le régime de solidarité (ASS et AI) ; il ressort des données de l'Unedic ;

- **la part des demandes de logement social non satisfaites après un an**, telle qu'elle ressort de l'enquête Logement (Insee) ; ce dernier indicateur n'est disponible, en raison de la fréquence de l'enquête Logement, que tous les quatre ans.

Le taux de renoncement aux soins pour des raisons financières connaît une remontée en 2004 après avoir nettement baissé en 2002 (mise en place de la CMU et de la CMU complémentaire). Le taux de sortants du système éducatif à faible niveau d'études stagne depuis 2000, après avoir fortement diminué entre 1996 et 2000. L'évolution du taux de demandeurs d'emploi non indemnisés renvoie à la conjoncture mais également aux modifications du régime d'assurance chômage (ainsi le durcissement des règles d'indemnisation pèse-t-il fortement sur l'augmentation du taux de non-indemnisation en 2004).

DIPLÔME DE CONSEILLER EN ÉCONOMIE SOCIALE FAMILIALE	Session 2009
Épreuve écrite sur documents relatifs à la vie quotidienne et à ses activités, à l'action sociale et aux institutions.	Page : 4/13

## ANNEXE 1 (suite) :

### [ . . . ] **La multiplication des acteurs**

Engagé dans des transferts de compétences vers les collectivités locales, l'État coopère désormais avec ces collectivités, mais aussi avec les associations qui ont un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Ce transfert de compétences s'inscrit dans un contexte de diminution de la marge de manœuvre budgétaire de l'État. La notion de « partenariat » est alors invoquée pour décrire la mobilisation des diffé-

rentes institutions engagées dans la lutte contre les exclusions : la multiplicité des dispositifs et des acteurs rendent difficile la lisibilité des dispositifs et l'identification des interlocuteurs, et nécessite une coordination des actions<sup>24</sup>. En outre, la convergence des objectifs entre l'État, les communes, les intercommunalités et les départements, responsables de l'action sociale, n'est pas toujours évidente.

Le département est aujourd'hui la collectivité territoriale de proximité de référence pour les personnes en situation de pauvreté, et le principal acteur de l'action sociale et de la lutte contre les exclusions. C'est l'interlocuteur majeur pour les personnes les plus éloignées de l'emploi et de la Sécurité sociale<sup>25</sup>.

Cette multiplicité d'acteurs contribue à la complexité des dispositifs et à leur faible lisibilité. Ce constat vaut notamment pour les aides locales extralégales, qui sont des aides individuelles attribuées par les organismes sociaux ou les collectivités territoriales, en complément des aides de droit commun.

Les aides locales facultatives, parfois qualifiées d'« aides extralégales » dans la mesure où elles n'ont pas été créées par la loi, constituent un aspect souvent mal connu et essentiel de la lutte contre la pauvreté au niveau local. Elles interviennent après vérification, par les organismes, que les aides légales ont bien été mobilisées, et après évaluation par les travailleurs sociaux de la situation réelle des demandeurs. Dans la pratique, le terme d'« aides extralégales » couvre trois types de prestations<sup>26</sup> :

- **les aides monétaires**, qui répondent à des situations exceptionnelles ou d'urgence, notamment pour les publics les plus précaires. Elles concernent principalement les bénéficiaires de minima sociaux et varient en fonction de la politique spécifique des organismes. Elles sont allouées par les collectivités territoriales et les organismes sociaux. Les aides des collectivités sont en général d'un montant faible, elles varient de 35 euros à 135 euros ;
- **les aides en nature**, qui prennent parfois la forme de colis distribués par les communes et les associations caritatives. Elles peuvent servir de « variable d'ajustement » quand aucune autre forme d'aide n'est disponible ;
- **les aides tarifaires**, accordées uniquement par les communes, avec un soutien des CAF, pour les établissements d'accueil du jeune enfant et les centres de loisirs sans hébergement qui visent à permettre l'accès, à un tarif préférentiel, à des services comme les modes de garde, la culture, les loisirs, le sport... Ces aides sont modulées en fonction des revenus.

24. Julien Damon, « Protection sociale et lutte contre l'exclusion. Regards critiques sur le "partenariat" », *Horizons stratégiques*, janvier 2007. Voir aussi F.-X. Schweyer, « Vers un État partenaire ? », in S. Paugam, *L'Exclusion. L'état des savoirs*, La Découverte, 1996.

25. R. Lafore, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, 2004.

26. Le développement qui suit restitue l'étude réalisée par Amedis sur la question des aides locales facultatives, *Rapport à l'Onpes*, 2007.

DIPLÔME DE CONSEILLER EN ÉCONOMIE SOCIALE FAMILIALE	Session 2009
Épreuve écrite sur documents relatifs à la vie quotidienne et à ses activités, à l'action sociale et aux institutions.	Page : 5/13

## ANNEXE 1 (suite) :

[ . . . ]

### **La nécessité d'un accompagnement pour l'accès des personnes pauvres au droit et à leurs droits**

Sans accompagnement, l'effectivité de certains droits est compromise pour les personnes les plus en difficulté. Qu'il s'agisse de formation ou d'insertion, la qualité de l'accompagnement est essentielle pour atteindre les objectifs des dispositifs. Le droit individuel à la formation (DIF), par exemple, récemment<sup>27</sup> mis en place, risque, en pratique, de ne pas concerner les salariés au statut le plus précaire, qui sont les moins intégrés dans l'entreprise et ont le moins de moyens pour comprendre et faire valoir leurs droits.

L'accompagnement doit être un accompagnement social pour accéder aux dispositifs permettant de mettre en œuvre des droits sociaux ou fondamentaux ; il est alors le fait des travailleurs sociaux, des référents des allocataires du RMI ou d'acteurs associatifs. Il doit également être un accompagnement juridique : l'accès des personnes pauvres à leurs droits passe, en effet, de plus en plus par cet accès au système juridique.

#### **• L'accompagnement social**

L'accompagnement social est indispensable pour réussir un parcours d'insertion comme pour sortir des dispositifs d'urgence et accéder aux dispositifs de droit commun. Dans le domaine de l'insertion par l'économique tout d'abord, c'est l'établissement, entre la personne et son accompagnateur, d'un véritable projet formalisé qui permet aux personnes orientées vers le secteur de l'insertion par l'activité économique de tirer tout le bénéfice de l'action menée à leur endroit. C'est aussi un accompagnateur qui permettra l'orientation de la personne vers la structure la mieux adaptée à son cas, ce qui est un facteur décisif de la réussite de l'action menée.

En matière de dispositifs d'insertion destinés aux bénéficiaires de l'aide d'urgence sociale, l'accompagnement joue aussi un rôle primordial. L'urgence sociale, organisée historiquement sur le modèle de l'urgence médicale, implique que les personnes soient prises en charge dans les délais les plus courts possible<sup>28</sup>. Souvent, il n'est pas apporté de réponse durable aux personnes reçues dans des dispositifs d'urgence, car ces réponses impliquent un diagnostic fondé sur un dialogue pour repérer les dispositifs ou les parcours les mieux adaptés aux personnes accueillies. Ce premier diagnostic ne peut être effectué que par des personnes compétentes et formées à cet effet.

Pour permettre la sortie d'un dispositif d'urgence et l'amorce d'un parcours d'insertion, un accompagnement social est nécessaire au-delà de ce premier diagnostic pour identifier les étapes à parcourir, les guichets à solliciter et les droits à mobiliser.

L'accompagnateur, dans un univers devenu très complexe en raison de la multiplicité des acteurs et des partenariats, joue le rôle d'un ensemblier et d'un guide. Ainsi, pour l'application du principe de continuité posé par la loi droit au logement opposable (Dalo) en son article 4, principe selon lequel toute personne accueillie en structure d'hébergement d'urgence doit désormais se voir proposer «une solution pérenne adaptée», l'accompagnement des personnes dans la durée sera nécessaire.

27. Loi du 4 mai 2004.

28. Didier Gélot et Catherine Lesterpt, « Le traitement de l'urgence sociale et l'évolution des politiques publiques », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 3, mai-juin 2007.